

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Katedra správního práva

**DIPLOMOVÁ PRÁCE**

**Právní úprava ochrany ovzduší v České republice a její význam pro česko-polské pomezí v oblasti Krkonoš**

Zpracoval : Tomáš Hofman

Obor : Právo a právní věda

Vedoucí diplomové práce : doc. JUDr.Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Pracoviště : Katedra správního práva

Plzeň, 2013

*Prohlášení :*

„Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně, a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

Plzeň, 2013

Tomáš Hofman

*Poděkování : Na prvním místě bych zde rád poděkoval vedoucímu mé diplomové práce Doc. JUDr. Vojtěchu Stejskalovi, Ph.D. za podnětné připomínky a za vedení diplomové práce. Nemalý dík patří též zaměstnancům Správy Krkonošského národního parku ve Vrchlabí a profesoru Ing. Josefu Fantovi, CSc. Nakonec bych chtěl poděkovat mému dědovi Ing. Břetislavu Hofmanovi a oběma mým rodičům za neustálou a všestrannou podporu v průběhu náročného studia.*

## **Obsah:**

1. Úvod .....	6
1. 1. Uvedení do tématu .....	6
1. 2. Vymezení pojmů a problematiky .....	7
2. Historie ochrany ovzduší .....	8
2.1. Počátky problematiky znečištění ovzduší .....	8
2.2. Historie právní úpravy na ochranu ovzduší na území našeho státu .....	8
2.2.1. Právní úprava do roku 1989 .....	8
2.2.2. Právní úprava od roku 1989 do roku 2002 .....	11
2.2.3. Právní úprava mezi lety 2002 až 2012 .....	15
3. Právní úprava ochrany ovzduší v mezinárodním a evropském právu .....	19
3.1. Systém právní úpravy .....	20
3.2. Mezinárodní prameny práva na ochranu ovzduší .....	21
3.2.1. Mezinárodní smlouvy .....	22
3.2.2. Mezinárodní úmluvy o ochraně ovzduší a ozonové vrstvy .....	23
3. 2. 4. Úmluva o ochraně ozónové vrstvy Země .....	29
3. 2. 5. Protokol o látkách, které poškozují ozónovou vrstvu .....	30
3. 2. 5. Rámcová úmluva o změně klimatu .....	33
3. 2. 6. Úmluva o rtuti .....	35
4. Prameny a právní nástroje ochrany ovzduší před znečištěním v ČR .....	37
4. 1. Nový zákon o ochraně ovzduší .....	38
4. 2. Cíle nového zákona o ochraně ovzduší .....	39
4. 3. Členění zákona .....	40
4. 4. Prováděcí předpisy k zákonu o ochraně ovzduší .....	41
4. 5. Další právní úprava .....	42
4. 5. 1. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí .....	42
4. 5. 2. Zákon o integrované prevenci .....	43

5. Nástroje ochrany ovzduší.....	45
5. 1. Nástroje administrativní.....	45
5. 1. 1. Standardy kvality.....	45
5. 1. 1. 1. Přípustná úroveň znečištění.....	45
5. 1. 1. 2. Přípustná úroveň znečišťování.....	47
5. 1. 2. Dělení zdrojů znečišťování.....	49
5. 1. 3. Povinnosti právnických a fyzických osob.....	50
5. 1. 4. Kompenzační opatření.....	51
5. 1. 5. Nízkoemisní zóny.....	52
5. 1. 6. Správní akty vydávané v rámci ochrany ovzduší.....	54
5. 2. Nástroje institucionální.....	56
5. 3. Nástroje sankční.....	57
5. 3. 1. Opatření ke zjednání nápravy a zastavení provozu stacionárního zdroje.....	57
5. 3. 2. Pokuty udělované za přestupky.....	58
5. 3. 3. Pokuty udělované za správní delikty.....	59
5. 4. Nástroje koncepční.....	61
5. 5. Nástroje ekonomické.....	62
6. Závěr.....	64
Resumé.....	65
Seznam použitých zdrojů.....	66

# 1. Úvod

## 1. 1. Uvedení do tématu

Po poměrně dlouhém uvažování nad otázkou, jaké téma diplomové práce zvolit jsem se dostal až k možnosti připravit téma individuální a sice z okruhu práva životního prostředí. Z počátku jsem byl ještě na pochybách, protože naše fakulta v současnosti samostatnou katedru práva životního prostředí nevede, navzdory tomu jsem se ale rozhodl pro diplomovou práci k tematice právní úpravy ochrany ovzduší a po úvodní konzultaci a souhlasu doc.JUDr.Vojtěcha Stejskala Ph.D. jako vedoucího diplomové práce vešlo v život téma Právní úprava ochrany ovzduší v České republice a její význam pro česko-polské pomezí v oblasti Krkonoš.

A proč tedy toto lehce netradiční téma? Odpověď je jednoduchá. Pocházím z Krkonoš, vyrůstal jsem v přírodě a na horách a už od útlého věku jsem si během výšlapů po horách kladl otázky typu čím to, že jsou vrcholové partie našich nejvyšších hor i pod hranicí lesa poněkud prořídle a mnohé lesní porosty plošně suché, odumřelé? Jak je to možné právě na území nejstaršího národního parku v naší zemi? Neměla by právě zde být příroda nedotčená, v plné síle a jistém zdraví? Mnohdy kdysi vzrostlé stromy výšky několikapatrového domu, ze kterých zbyl jen uschlý šedý kmen jako němá ale dnes již blednoucí připomínka stavu, který sice už pominul, ale fakt že v této oblasti po určitý čas panoval, ignorovat nelze.

Odpovědí nebo spíše společným jmenovatelem shora položeným otázkám je člověk, respektive antropogenní vliv na životní prostředí, který v tomto konkrétním případě zanechal především stopu v atmosféře a v souvislosti s tím negativně ovlivnil i ekosystémy Krkonoš. Pro většinu laické ale i právní veřejnosti stojí problematika ochrany ovzduší částečně stranou, protože svět kolem zrychluje a může se zdát, že v moderní době ztrácí životní prostředí na důležitosti, protože lidé se dnes převážně stěhují do měst a aglomerací, ztrácejí kontakt s přírodou a na žebříčku hodnot přeskakují ochranu ovzduší aktuálnější problémy. Nicméně tato krátkozrakost by se lidstvu mohla vymstít. Působení člověka na tuto složku životního prostředí začalo ale již mnohem dříve a to průmyslovou revolucí v 18. a 19. století, kdy se manufakturní výroba přeměnila ve výrobu industrializovanou, strojní, přičemž se nedalo pro pohon strojů a fungování továren vyhnout využívání neobnovitelných přírodních zdrojů, především uhlí, jehož spalováním se člověk počal významnou měrou podílet na

znečišťování atmosféry a spolu s objevem a počátkem využívání ropy tedy začalo docházet ke změně složení ovzduší, což trvá dodnes a pojí se s ním takové problémy jako globální oteplování, zhoršující se stav ozonové vrstvy a v neposlední řadě také působení kyselých dešťů.

Tato tendence však není trvalá nýbrž stoupající, neboť ji ovlivňují další faktory, kterými jsou zvyšování celosvětové populace, zvyšování životní úrovně obyvatelstva, což jde ruku v ruce se zvyšováním objemu dopravy, rozšířením průmyslové výroby a celkově zvýšením spotřeby elektrické energie, jejíž výrobou trpí právě atmosféra.

Proto se chci tedy v této práci věnovat právní úpravě ochrany ovzduší, zmínit, jaké byly na našem území předpisy upravující tuto právní oblast, posoudit, zda-li se se prakticky osvědčily či ne, jaký význam měla tato úprava pro zmíněnou postiženou oblast Krkonoš a konečně rozebrat poměrně nový zákon o ochraně ovzduší č. 201/2012 Sb., jež nabyl účinnosti dne 1. září 2012, který přinesl některé zásadní změny.

## **1. 2. Vymezení pojmů a problematiky**

Abych se mohl plně a bez chyb věnovat zmíněné problematice, je třeba se dotknout i terminologie a vysvětlit pojmy, jež budu používat prakticky v každé části této práce, proto jsem se rozhodl tuto pasáž zařadit již na začátek této práce.

Pojem, který by měl být zmíněn jako první je bezesporu ovzduší. Ovzduší je plynný obal Země, umožňující život na ní. Skládá se z různých látek – zhruba 75% představuje dusík, 20% kyslík a zbývající část oxid uhličitý, voda, drobné tuhé částice, metan argon, helium, neon, krypton a další. Ovzduší neobsahuje jen látky, které se v něm vyskytují přirozeně, to znamená, že pocházejí z přirozených zdrojů jako jsou například sopky, lesní požáry, procesy rozkladu biologických materiálů a podobně, ale obsahuje též látky, které jsou do ovzduší emitovány uměle – v důsledku lidské činnosti. Hovoříme-li tedy o znečišťování ovzduší, máme na mysli umělé vnášení látek do atmosféry z antropogenních zdrojů.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Kolektiv autorů, Právo životního prostředí, 2.díl, Brno, Masarykova univerzita, 2006, str.11, dále odcitováno jako Kolektiv autorů, Brno, pozn. 1

## **2.Historie ochrany ovzduší**

### **2.1. Počátky problematiky znečištění ovzduší**

Jak již bylo zmíněno, ke znečištění ovzduší dochází jednak přirozeně prostřednictvím přírodních sil a procesů a jednak činností člověka. Nejvýrazněji je tomu tak, kde se lidstvo soustřeďuje do sídel a dělo se tomu tak již od nepaměti, například ve starověkém Římě, tedy již před dvěma a půl tisíci lety, kdy se této otázce věnovali i filozofové lékaři té doby.

Dokladem toho je poznámka Sexta Julia Frontinia, správce vodovodů, v jeho díle O vodovodech města Říma, kde se zmiňuje o špatné čistotě vzduchu, jež napomohl odstranit systém kanalizace. S rozvíjející se paletou lidských činností během středověku se zvýšila i spotřeba uhlí a lidé začátky znečištění, tak jak ho známe dnes, začali pociťovat. Nicméně středověk byl ještě ovládnán především otázkami náboženskými a zdraví člověka jako jednotlivce či ochrana životního prostředí stály v té době na okraji zájmu společnosti. Počátkem 14.století měl však vzrůst obyvatelstva v metropolích spolu s vytápěním uhlím namísto dřevem takové následky, že například v Londýně bylo krátkodobě topení uhlím dokonce zakázáno. Další historickou stopou bylo dílo Rozptýlení londýnského kouře Johna Evelyny, který se Londýnskému smogu taktéž věnoval a navrhoval opatření, která by snížila počet respiračních onemocnění, jež metropoli pro její znečištěné ovzduší postihovala.<sup>2</sup>

### **2.2. Historie právní úpravy na ochranu ovzduší na území našeho státu**

#### **2.2.1. Právní úprava do roku 1989**

I přes fakt, že k výraznějšímu uvolňování znečišťujících látek do ovzduší začalo docházet už s průmyslovou revolucí, tak následky tohoto znečištění se začaly objevovat až s velkým zpožděním.<sup>3</sup> A protože právo v naší společnosti se tvoří zejména ve chvíli,

---

<sup>2</sup> Dějiny Londýna, Antony Appleyard, ( citováno 20.února 2014 ), dostupné na [http://cs.wikipedia.org/wiki/D%C4%9Bjiny\\_Lond%C3%BDna](http://cs.wikipedia.org/wiki/D%C4%9Bjiny_Lond%C3%BDna)

<sup>3</sup> Dvořák L., Historie legislativy na ochranu ovzduší na území ČR, Praha, České právo životního prostředí, monotematické číslo 2/2012(32) ročník XII, 2012, str.7 , dále citováno jako: Dvořák L., pozn.2



kdy vznikne potřeba upravit danou problematiku, reagovat na ní, dát jí řád a mantinely, začaly se právní předpisy upravující ochranu ovzduší objevovat až ve chvíli, kdy již bylo poměrně pozdě a exhalace unikaly do ovzduší plným proudem, tedy přibližně před polovinou dvacátého století.

Mezi nejstarší předpisy veřejného práva na našem území, jež upravovaly ochranu ovzduší byla nařízení a opatření. Neměly tedy ještě formu zákonů. V počátku se jednalo o úpravu spadající pod oblast hygienické a protiepidemické péče. Formou zákonného zmocnění bylo roku 1954 vydáno ministrem zdravotnictví nařízení o hygienické a protiepidemické ochraně vzduch, jež obsahovalo opatření na ochranu vzduchu. Dále se vytvářela pásma hygienické ochrany kolem zdrojů znečišťování a kolem objektů a míst, jejichž ovzduší mělo být nařízením chráněno. Nařízení také stanovilo povinnost opatřit si v některých případech pokyny a závazné posudky orgánů hygienické a protiepidemické služby. Mezi další předpisy zaobírající se touto tematikou byla vyhláška ministerstva financí o opatřeních na ochranu čistoty ovzduší. Při pohledu na věc dnešní optikou je poněkud zarážející, že bylo možné ukládat podnikům sankce na základě vyhlášky. Součástí vyhlášky byla i možnost vyžadovat placení penále. Takové penále se ukládalo podnikům, které nedodržovaly platné předpisy o ochraně čistoty ovzduší, přičemž výše takové pokuty byla odstupňována a peníze tímto způsobem vybrané putovaly na národní výbory, kde se staly součástí příjmů do rozpočtů.<sup>4</sup>

Na území Československa byly tedy první skutečně specializované předpisy upravující ochranu ovzduší přijaty až v letech 1966 a 1967. Tou dobou již platil zákon o péči o zdraví lidu č. 20 / 1966, jež obsahoval úpravu otázek týkajících se ochrany zdraví a udržování hygienicky nezávadných životních podmínek. V souvislosti s tímto zákonem vyšla i prováděcí vyhláška o vytváření zdravých životních podmínek.<sup>5</sup>

Nicméně jednalo se o úpravu obecnou, jež nesoustředila svou pozornost k úpravě ochrany ovzduší, neboť zákon o péči o zdraví lidu byl primárně přijat jako předpis práva zdravotnického a vymezoval tedy především povinnosti státu, zdravotnických zařízení a povinnosti občanů coby uživatelů zdravotnických služeb. Zakotvuje také některé nejdůležitější zásady, kde v konkrétně v Článku IV. je kladen důraz na prevenci a ochranu zdraví. Za zmínku stojí i skutečnost, že tento zákon se od svého vzniku v roce

---

<sup>4</sup> Dvořák L., pozn.2, str.7

<sup>5</sup> Kolektiv autorů, Brno, pozn. 1, str. 11

1966 až do roku 1990 ani jednou nezměnil, následně byl však nesčetněkrát novelizován až do svého zrušení a nahrazení zákonem o zdravotnických službách shodně roku 2012.

Další zákonnou úpravou, byl tzv. komínový zákon, přesněji zákon o opatřeních proti znečišťování ovzduší č. 35 / 1967. A jak již sám název zákona napovídá, jednalo se o předpis sankční povahy. Tento zákon byl tedy jedním z prvních, jež disponoval nástroji k regulaci znečištění, mezi které patřilo hlavně stanovení emisních limitů pro vybrané druhy znečišťujících látek. Podnikům byla zavedena povinnost každý rok zaplatit poplatky za znečišťování ovzduší. Takový poplatek se skládal ze základní částky a případně ještě přírážky, pokud se provozovna znečišťovatele nacházela v blízkosti chráněných či lázeňských území, kde byla kvalita ovzduší chráněna ze zvláštního zájmu. To však nebyla jediná sankce, jež měla tlačit na znečišťovatele a touto formou tak udržet znečištění v přípustných mezích. Vedle poplatků existovala i pokuta, která následovala, jakmile znečišťovatel neprovedl opatření, jež mu bylo uloženo a které mělo vést ke snížení obsahu znečišťujících látek, jež vypouštěl do ovzduší. Vedle těchto opatření zakládal zákon ale i orgány, jež měly možnost polutanty kontrolovat. Takovým orgánem byla Státní technická inspekce ochrany ovzduší, jež spadala do pravomoci ministerstva lesního a vodního hospodářství. Jednalo se o orgán kontrolní, jež měl určité pravomoci k činění nápravy a to především v podobě ukládání opatření k zamezování nebo zmírňování znečištění. Nicméně Státní technická inspekce ochrany ovzduší nedisponovala takovou silou jako dnešní Česká inspekce životního prostředí. Dříve mohly takové sankce ukládat namísto inspekce jen okresní národní výbory.<sup>6</sup>

Dnešní Česká inspekce životního prostředí je samostatnou organizační složkou státu zřízenou Ministerstvem životního prostředí. Je to odborný orgán české státní správy a jako takový je pověřen dozorem nad tím, aby v oblasti životního prostředí byly dodržovány a respektovány veškeré právní předpisy a dohlíží na dodržování závazných rozhodnutí správních orgánů životního prostředí. Inspekce byla zřízena v roce 1991 zákonem o České inspekci životního prostředí č. 282/1991 Sb. Působnost inspekce se v následujících letech po zřízení ještě rozšířila a dnes patří mezi její úkoly také stanovování poplatků v ochraně ovzduší a vodstva, podílení se na řešení havárií a zároveň na jejich prevenci, vydávání souhlasů s umístěním staveb, schvalování technologií a vydávání oprávnění k autorizovanému měření emisí a imisí v ochraně

---

<sup>6</sup> Dvořák L., pozn.2, str. 8

ovzduší, zpracovávání odborných posudků a provádění auditů, vydávání stanovisek a vyjádření pro jiné orgány státní správy a organizace a další.

Komínový zákon platil až do začátku 90. let dvacátého století. Nedá se však konstatovat, že by se nějak výrazně osvědčil a ovzduší tak efektivně ochránil, protože výše poplatků a pokut nebyla nikterak vysoká a tím nedonutila znečišťovatele k důslednému dodržování limitů. K tomu se přidala i snaha tehdejšího socialistického státu, dostat maximum z přírodních zdrojů v krátkém čase a bezohledná těžba bez rekultivace krajiny a absence kontrolních mechanismů. Výsledek se dostavil poměrně záhy. Stav ovzduší se trvale zhoršoval a v některých částech země měl až katastrofální účinek. To se týkalo především severních, severozápadních Čech a severní Moravy, kde se v důsledku zhoršení kvality ovzduší rapidně zvýšil počet chronických onemocnění dýchacího ústrojí. Vážnost situace dokládá i fakt, že trvale žijícímu obyvatelstvu v postižených oblastech byla vyplácena částka pro níž se vžil výraz pohřebné.<sup>7</sup>

Další obětí své doby byly v této spojitosti pohraniční hory, respektive lesy Krušných hor a Krkonoš, které po vysrážení oblačnosti na svazích hor, které působily jako hradba, dostaly devastující zásah kyselými dešti, jejichž příčinou byla právě nedostačující a nefunkční právní úprava ochrany ovzduší.

### **2.2.2. Právní úprava od roku 1989 do roku 2002**

Takový stav, do kterého se dostalo životní prostředí, již nemohl zůstat déle bez povšimnutí a bez reakcí. Svou nespokojenost začalo s životními podmínkami v předvečer revoluce projevovat i obyvatelstvo a při srovnání s tehdejší Evropou se nemohlo Československo než zastydět. Spolu se společenskými změnami se začaly se podnikat kroky k nápravě i v této oblasti. Jedním z prvních měl být vznik specializovaných institucí, bez kterých by se další vývoj nemohl uskutečnit. Ministerstva životního prostředí vzniká v roce 1990 zákonem č. 173 / 1989 Sb. a tím vznikl poprvé v historii ústřední orgán státní správy a vrchního dozoru ve věcech životního prostředí. V návaznosti na to dostává dle vlastního zákona formu i kontrolní orgán, který dnes známe jako Českou inspekci životního prostředí.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Dvořák L., pozn.2, str. 8

<sup>8</sup> Dvořák L., pozn.2, str. 8

Situace se tedy pomalu začala obracet k lepšímu, minimálně v tom ohledu, že byly založeny instituce, které byly nadány pravomocemi, s nimiž bylo možné dodržování norem reálně kontrolovat a vynucovat. Dalším důkazem faktu, že se zdraví životního prostředí dostává konečně do popředí zájmu státu je založení zásady o šetrném využívání přírodních zdrojů, což výrazně kontrastuje s naprosto opačným přístupem státu k těžbě v dobách socialismu. O důležitosti a významu tohoto nového přístupu státu k životnímu prostředí svědčí i fakt, že zásada byla včleněna do ústavy a je součástí i dnešní platné ústavy, kde se nachází hned v první hlavě pod článkem 7.

Výraznou změnu v úpravě přinesla dvojice zákonů zabývající se již výhradně ochranou ovzduší. Prvním byl zákon o ochraně ovzduší č. 309 / 1991 Sb. ve spojitosti se zákonem České národní rady o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování č. 389 / 1991 Sb. Zákon přinesl několik systémových změn a zavedl nové pojmosloví. Rozdělil zdroje znečišťování na stacionární a mobilní a zavedl výčet povinností pro provozovatele zdrojů znečištění i dalších osob. Novinkou bylo ustanovení nástrojů administrativního, ekonomického a koncepčního charakteru. Federální výbor pro životní prostředí ve svém opatření rovněž stanovil limity jak emisní tak imisní a rozčlenil do skupin jednotlivé zdroje znečišťování, především na zdroje nové a stávající. Nově stanovené emisní limity byly poměrně přísné. Pro nové zdroje měly platit od počátku s tím, že měly dosahovat hodnot odpovídajícím nejlepším dosažitelným prostředkům. Stávající zdroje získaly ještě dodatečnou lhůtu, ve které měly přizpůsobit svá zařízení tak, aby splnily stropní limit povolených hodnot, nejdéle však do konce roku 1998. Změny se dočkala i úprava poplatků za znečišťování ovzduší. Ty měly povinnost postupně začít platit všichni provozovatelé, stacionárních zdrojů, vyjma malých znečišťovatelů, tedy fyzických osob, jež neprovozovaly vlastní zdroj v souvislosti s podnikáním. Výši poplatku pak určil zákon o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování zmíněný výše.<sup>9</sup>

V zákoně byla velice chytře pojmuta úprava sazby takových poplatků, respektive její snížení a zvýšení, protože závisela zcela na provozovateli zdroje znečištění. Pokud podnik instaloval zařízení, které, byť jistě stálo také nemalý obnos, napomáhalo k celkovému snížení emisí tohoto zdroje, mohl být provozovatel na určitou dobu od poplatků dokonce oprostěn. Mince měla samozřejmě dvě strany i tomto případě, takže

---

<sup>9</sup> Dvořák L., pozn.2, str. 9

v případě provozovatel daný emisní limit překračoval, povinný poplatek se k jeho tíži zvyšoval.<sup>10</sup>

Zákonodárci mysleli i na zdraví obyvatelstva ve smyslu článku 35 Listiny základních práv a svobod, kde se zakotvuje právo na příznivé životní prostředí a v kontextu rozebírané problematiky i včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů, čímž se zde rozumí možnost varování obyvatelstva o zhoršení stavu ovzduší v určité oblasti.<sup>11</sup>

Stranou nezůstala ani úprava týkající se ozonové vrstvy Země. *“Od 1. 1. 1993 vyhlásilo Ministerstvo životního prostředí správní řízení pro výrobky, v nichž se používá freonů nebo jiných látek poškozujících ozonovou vrstvu. Výrobci sprejů, chladniček, klimatizačních a hasicích přístrojů a dalších výrobků byli vyzváni vyžádat si od ministerstva životního prostředí souhlas s používáním uvedených látek. Ve správním řízení se posuzovalo, zda nelze škodlivé látky nahradit jinými. Řízení se opíralo o ustanovení § 11 odst. 1 písm. H) z. č. 309 /1991 Sb. o ovzduší.“<sup>12</sup>*

Česká republika však musela v této oblasti také dostát svým závazkům vyplývajícím z mezinárodního práva, konkrétně Vídeňské úmluvy o ochraně ozonové vrstvy a s ní spojeným Montrealským protokolem a tak v krátké době po sobě vznikly dva zákony upravující tuto materii – zákon č.211/1993 Sb. o zákazu výroby, dovozu a užívání látek poškozujících nebo ohrožujících ozonovou vrstvu Země a výrobků takové látky obsahujících a o dva roky později zákon č.86/1995 Sb. o ochraně ozonové vrstvy země, jež stávající nahradil. Smyslem zákonů bylo především zakázané látky postupně vymýt z celosvětového oběhu.<sup>13</sup>

Ochrany ovzduší před znečištěním se ale dotýkaly i předpisy, které neupravovaly primárně tuto oblast, konkrétně ochranu ovzduší před znečištěním z mobilních zdrojů. Byl jím zákon č. 38/1995 Sb. o technických podmínkách provozu silničních vozidel na pozemních komunikacích. Tento zákon přikazoval vlastníku vozidla za povinnost nechat vozidlo pravidelně podrobit technickým prohlídkám, jež kontrolují technický

---

<sup>10</sup> Dvořák L., pozn.2, str. 9

<sup>11</sup> Dvořák L., pozn.2, str. 10

<sup>12</sup> Kolektiv autorů, Právo životního prostředí, 2.díl, Brno, Masarykova univerzita, 2006, str.12

<sup>13</sup> Dvořák L., pozn.2, str. 10

stav vozidla a v kontextu především současnému měření emisí, čímž se má zajistit kontrola plnění limitů škodlivých emisí obsažených ve výfukových plynech.<sup>14</sup>

Dalším zákonem, jež přibyl do této postupně se rozvíjející právní oblasti byl zákon ČNR č. 244/1992 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí, který založil povinnost provést tzv. environmental impact assessment, což je vyhodnocení vlivů na životní prostředí, které by zamýšlená stavba nebo činnost mohla způsobit a zhodnotit, zda-li je realizace takového významného zdroje znečištění ovzduší ještě akceptovatelná.<sup>15</sup>

Proces EIA nepodléhá správnímu řádu a nelze se proti němu odvolat. Výsledek studie má formu doporučení, nicméně veškeré větší podniky, jejichž stavba a následný provoz by mohly mít vliv nejen na ovzduší, ale přírodu obecně, musí mít toto zhodnocení provedené a přiložené k žádosti o vydání povolení k realizaci konkrétního zařízení. Vyhodnocení vlivů na životní prostředí je dnes upraveno zákonem č.100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí a v moderním světě je již nezbytným standartem, který dokládá i fakt, že je součástí právních řádů všech států Evropské unie, Spojených států amerických a dalších vyspělých zemí, které si uvědomují nutnost existence preventivních opatření na ochranu životního prostředí.

V části týkající se této první generace legislativy ochrany vzduší nutno zmínit i vyhlášku Ministerstva životního prostředí č. 117 / 1997 Sb., kterou se stanovují emisní limity a další podmínky provozování stacionárních zdrojů znečišťování a ochrany ovzduší, jež souhrně zrušila a nahradila dřívější podzákonné předpisy týkající se podmínek prodeje paliv a kontrole látek v nich obsažených a dále postupy měření emisí v provozu velkých energetických zařízení.

Souhrná úprava z devadesátých let by se dala dnešním pohledem hodnotit jako úspěšná, neboť jejím zavedením došlo k signifikantnímu snížení emisí látek, jež působily v ovzduší největší problémy, tedy oxid siřičitý, oxidy dusíku, oxid uhelnatý, těžké kovy a další nežádoucí látky. Modernizace elektrárenských zařízení a v některých případech i jejich odstavení, měly za následek výrazné snížení emisí, nicméně tento fakt lze zároveň přičítat i současně probíhající postupné změně národního hospodářství, jež spočívalo částečně i v celkovém snížení objemu průmyslové výroby zatěžující životní prostředí. Legislativa tedy udělala krok správným směrem, protože oproti předchozím dekádam se předpisy v tomto úseku začaly profilovat konkrétně k ochraně ovzduší jak

---

<sup>14</sup> Kolektiv autorů, Právo životního prostředí, 2.díl, Brno, Masarykova univerzita, 2006, str.12

<sup>15</sup> Dvořák L., pozn.2, str. 10

na zákonné tak i podzákonné úrovni. Výsledkem zavádění těchto zárodků systematickosti a specializace bylo zlepšení kvality ovzduší na našem území. Na základě měnících se okolností však vznikla potřeba další změny právních předpisů. Těmi byly především skutečnost, že Česká republika podala přihlášku pro vstup do Evropské unie, bylo tedy třeba sladit domácí právní úpravu ochrany ovzduší s tou komunitární.<sup>16</sup>

Jak již bylo zmíněno, i přes pozitivní dopad zákona o ovzduší z roku 1991, přestala tato úprava ve světle nadcházejících událostí vyhovovat, protože byla zastaralá. Asociační dohoda s Evropským společenstvím zavázala Českou republiku k úpravě právního řádu, tak aby byla v souladu se zákonodárstvím evropským. To měla být velká změna hned ze dvou důvodů. První představoval těžkou zkoušku v podobě schopnosti správně začlenit do našeho právního řádu hned několik desítek evropských směrnice kýžené oblasti, na druhou stranu to znamenalo přijetí pokrokových norem, jež byly ve srovnání s naší doposud vnitrostátní úpravou již o krok napřed, což znamenalo pro stav našeho ovzduší stoprocentně pozitivní výhled. Požadavky byly tedy nastaveny a mohl započít proces tvorby nového zákona na ochranu ovzduší.

### **2.2.3. Právní úprava mezi lety 2002 až 2012**

V květnu roku 2000 byl vládou schválen věcný záměr nového zákona o ochraně ovzduší, přičemž Poslanecká sněmovna dostala vládní návrh zákona o ochraně ovzduší o rok později. Návrh procházel procesem schvalování, přičemž se potýkal s nesouhlasem ze strany senátu týkajícím se výjimek na emisní limity pro spalovny odpadů a otázky řešící světelné znečištění ovzduší. Zákon byl schválen a vešel v účinnost 1. června 2002 jako z. č. 86 / 2002 Sb. o ochraně ovzduší a změně některých dalších zákonů.<sup>17</sup>

*„Tento zákon upravuje práva a povinnosti osob a působnost správních úřadů při ochraně vnějšího ovzduší před vnášením znečišťujících látek lidskou činností, práva a povinnosti osob a působnost správních úřadů při zacházení s regulovanými látkami, které poškozují ozonovou vrstvu Země, a s výrobky, které takové látky obsahují, nástroje*

---

<sup>16</sup> Dvořák L., pozn.2, str. 11

<sup>17</sup> Dvořák L., pozn.2, str. 11

*ke snižování množství látek ovlivňujících klimatický systém Země, podmínky pro další snižování množství vypouštěných znečišťujících látek působících nepříznivým účinkem na život a zdraví lidí a zvířat, na životní prostředí nebo na hmotný majetek.*“<sup>18</sup>

Jak již bylo zmíněno výše, primárním cílem zákona však byla transpozice širokého spektra směrnic Evropského společenství, jež znamenaly zásadní změnu především v oddělení problematiky emisní a imisní. Základem imisní legislativy jsou nástroje zavedené k dosažení určité čistoty, kvality ovzduší. Zde je představují především systém evropských směrnic – směrnice o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší a s ní spojené dceřiné směrnice, které tuto nadále rozvíjejí co do stanovení maximálních povolených hodnot pro jednotlivé polutanty. Zákon nově zavedl i pojem oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší, jež označuje konkrétní území, na němž je překročován stanovený imisní limit pro danou látku. V rámci takto postižených území musely příslušné krajské úřady vypracovat postup směřující ke zlepšení situace a naplnit jej ve stanovených lhůtách. S tím souviselo i řešení otázky smogových situací, což je stav mimořádného zhoršení kvality ovzduší. Zákon stanovil, že příslušný orgán ochrany ovzduší se při stanovování postupu při řešení situace řídil předem daným regulačním řádem a byl v takovém okamžiku nadán nemalými pravomocemi, neboť byl oprávněn zasahovat do práv subjektů prostřednictvím oprávnění nařídít omezení či dokonce zastavení provozování stacionárních zdrojů znečištění a zakázat užívání mobilních zdrojů znečištění ovzduší až do doby odvolání smogové situace. Při rozdělení imisní a emisní úpravy představovalo emisní legislativu stanovení emisních limitů pro stacionární zdroje znečištění. Limity byly dále členěny na obecné týkající se konkrétních látek a zvláštní, jež se týkaly přímo určených stacionárních zdrojů znečištění. Pokud hovoříme o emisní legislativě, neměl by zůstat opomenut další zákonný nástroj k omezení znečištění nejen ovzduší ale životního prostředí jako celku. Tím je zákon č. 76 / 2002 Sb. o integrované prevenci, jehož cílem je, jak již název napovídá, předcházení nebo alespoň omezování znečištění, jež má původ v rozsáhlých provozech, kde riziko úniku znečištění je logicky vyšší. Takovými provozy jsou energetická, hutní, chemická, průmyslová, odpad zpracující a další zařízení, jež pro své fungování musí mít udělené integrované povolení, v němž se sjednocují podmínky provozu, které mají chránit životní prostředí jako celek. Tento princip v sobě spojuje

---

<sup>18</sup> Kolektiv autorů, Právo životního prostředí, 2.díl, Brno, Masarykova univerzita, 2006, str. 13



vydání několika jinak jednotlivých správních aktů týkajících oddělených složek životního prostředí.

Zákon o ochraně ovzduší pro tyto objekty užívá pojmů staveb zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů.<sup>19</sup>

Ačkoli byl zákon o ochraně ovzduší skutečně mnohokrát novelizován, významných změn, kterými prošel, nebylo mnoho. Mezi ty důležité lze zařadit zákon č. 92 / 2000 Sb., jež ke dni vstupu do Evropské unie zavedla povinnou minimální hodnotu obsahu biopaliv v naftě a benzínu. Od toho se odvíjely i další novely v následujících několika letech, které minimální obsah bioložky v palivech postupně navyšovaly a současně zavedly systém kontrol a sankcí pro případ, že výrobce či dovozce paliv stanovené podmínky nedodržel. V té době představovala biopaliva vhodnou alespoň částečnou alternativu k palivům vyráběným z ropy a zároveň měl jejich podíl v naftě a benzínu zmenšit procento emisí skleníkových plynů. Jak však praxe časem ukázala, bioložky nebyly zas až takovou výhodou, o jaké Evropská unie byla zprvu přesvědčena, neboť výroba těchto paliv představuje poměrně velkou finanční zátěž.<sup>20</sup> K tomu je třeba si uvědomit, že pěstování těchto technických plodin jde na úkor zemědělství jinak produkujícího potraviny, jež následně v konkrétní lokalitě mohou chybět a musí se dovážet z jiných oblastí, mnohdy i ze zahraničí. Takový výsledek, ač ze začátku jistě nepředpokládaný a nezamýšlený, by se dal s jistou opatrností označit za kontraproduktivní.

Další významnou novelizací bylo znovuzavedení úpravy zabývající se ozonovou vrstvou Země, konkrétně šlo o úpravu podmínek výroby a dovozu regulovaných látek obecně označovaných jako freony a halony. Protože tyto látky silně poškozují ozonovou vrstvu země a klima, zpříšňování zákonné úpravy spojené s jejich výrobou a nakládání s nimi přišlo i v následujících letech v podobě sjednocení právní úpravy s primární evropskou, což spočívalo v zavedení stejného právního režimu pro dvě původně oddělené skupiny, tzv. regulované látky i fluorované skleníkové plyny.<sup>21</sup>

Od roku 2005 vstoupil v účinnost zákon č. 695 / 2004 sb. o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.<sup>22</sup> Zákon zapracoval

---

<sup>19</sup> Dvořák L., pozn.2, str. 12

<sup>20</sup> Dvořák L., pozn.2, str. 13

<sup>21</sup> Dvořák L., pozn.2, str. 14

<sup>22</sup> Kolektiv autorů, Právo životního prostředí, 2.díl, Brno, Masarykova univerzita, 2006, str.

v souladu s evropským zákonodárstvím nové ekonomické nástroje umožňující obchodování v tomto úseku trhu a v tomto duchu stanovil práva a povinnosti provozovatelů zařízení a letadel a dalších osob při obchodování, stanovil postup pro vydávání povolení k emisím skleníkových plynů, postup při vydávání a přidělování povolenek a podmínky, jež upravovaly obchod s nimi. Povolenka pro účely tohoto zákona představovala určitou majetkovou hodnotu, jež odpovídala právu provozovatele zařízení vypustit do ovzduší stanovené množství oxidu uhličitého. Evidenci povolenek mělo na starost dle předpisů Evropských společenství Ministerstvo životního prostředí a za tím účelem vedlo i Rejstřík vydávání a přidělování povolenek. Při samotném obchodování docházelo k převodu práva z povolenky až jejím připsáním na účet nabyvatele v rejstříku. Co se týče dalšího disponování s povolenkami, nemohly být předmětem zástavního práva. Pokud však jejich majitel zanikl či zemřel, přecházely povolenky na právního nástupce. Pro dodržování stanovených pravidel byla v zákoně samozřejmě stanovena působnost orgánů veřejné správy, jež provádělo Ministerstvo životního prostředí a Česká inspekce životního prostředí, a systém sankcí ukládaných za porušení uložených povinností, jež umožňoval v nejzávažnějších případech postih pokutou až do výše 5 milionů korun.<sup>23</sup>

Dalším neméně významným zákonem je zákon o integrovaném registru znečišťování životního prostředí a integrovaném systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí č. 25 / 2008 Sb. Integrovaný systém plnění ohlašovacích povinností, zkráceně ISPOP, byl zřízen Ministerstvem životního prostředí. Provozovatelům ekonomických subjektů je uloženo za povinnost elektronicky ohlásit státní či veřejné správě údaje o tom, jaký má provozování jejich činnosti vliv na životní prostředí. Orgán má za povinnost hlášení kontrolovat, vyměřit poplatky a evidovat. V evidenci jsou vedeny informace o znečištění ovzduší, vod, půdy, odpadů, likvidace autovraků, elektrozařízení apod.. Cílem evidování těchto informací je získání dostatku údajů a celkového přehledu pro výkon správy v oblasti životního prostředí.<sup>24</sup>

Na závěr je ještě třeba zmínit poslední novelizaci zákona o ovzduší z roku 2011, jež představovala odpověď na zhoršující se kvalitu ovzduší v některých nejpostiženějších

---

<sup>23</sup> Zákon č. 695 / 2004 Sb. o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně některých zákonů

<sup>24</sup> Web Integrovaného systému plnění ohlašovacích povinností, dostupné na : <https://www.ispop.cz/magnoliaPublic/cenia-project/uvod/oispop.html>

oblastech České republiky. Úkolem bylo snížit emise jemného polétavého prachu, který se soustředil hlavně v oblastech s velkou koncentrací průmyslových závodů a v centrech větších měst, která trpěla exhalacemi vinou husté dopravy. Novela tedy stanovila emisní limity pro jednotlivé skupiny zdrojů na postižených územích a dále nízkemisní zóny. Takovou zónu může vyhlásit obec, pokud na jejím území dojde k překročení stanovených limitů a do takto vyhlášené zóny může pak vjet pouze vozidlo o značené emisní známce. Tyto nově zavedené nástroje již koncepčně neměly daleko k instrumentům v té době již připravovaném novém zákonu o ochraně ovzduší.<sup>25</sup>

### **3. Právní úprava ochrany ovzduší v mezinárodním a evropském právu**

Když se v médiích objeví zkratkovitá zpráva týkající se problematiky životního prostředí, české veřejnosti na západě České republiky se před očima objeví imaginární obrazy měsíční krajiny, jež za sebou nechávají rypadla povrchových hnědouhelných dolů na Mostecku a Sokolovsku, na východě se občanu Ostravy při asociaci takového pojmu sevře hrdlo z pomyšlení, kolik oxidu siřičitého vdechne do plic po cestě do zaměstnání, v Krkonoších se místním zjeví barevný kontrast uschlých šedých kmenů smrkového porostu a rezaté barvy jinak zelených jehlic borovice kleč. To je obecná česká představa při vyslovení pojmu životního prostředí a potřeba jeho ochrany. Nicméně je to představa regionální a ať už bychom všechny složky životního prostředí chránili na našem území sebedokonalejším způsobem právních, ekonomických a dalších nástrojů ochrany životního prostředí, zjistili bychom po určitém čase, že systém by selhal, především v oblasti znečištění ovzduší.

*„Mezinárodní právo sehrává na úseku ochrany ovzduší zásadní roli, což vyplývá z povahy znečišťování, které „nezná státních hranic“.“<sup>26</sup>*

Jakmile se totiž znečištění dostane do ovzduší, člověk již jeho dopad na životní prostředí není schopen ovlivnit. Důkaz toho mohou být dva příklady, jedním je znečištění z antropogenního zdroje v případě jaderné havárie v Černobylu v roce 1986,

---

<sup>25</sup> Dvořák L., pozn.2, str. 14

<sup>26</sup> Damohorský M. a kolektiv, Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha, C. H. Beck, 2010, str. 259

kdy radioaktivní mrak a následný spad radioaktivního jodu a izotopů stroncia a cesia zasáhl nejen státy východní Evropy a Skandinávii, ale v podstatě celou severní polokouli. I když to byla ojedinělá událost, jen potvrzuje, jaké rozsáhlé škody je člověk schopen způsobit ve srovnání s přírodou. Druhý důkaz znečištění, v tomto případě původu přírodního, můžeme spatřit v některých obdobích na svazích evropských Alp, kdy jinak bílý sníh má až žlutohnědou barvu. To je způsobeno jemným pískem neseným větrem až ze Sahary a v některých případech se tento prach dostává až na naše území. Tyto dva případy tedy dokazují, že atmosféra je neunavitelným věčně kolujícím dopravníkem, schopným přenášet velké množství cizorodého materiálu na vzdálenosti přesahující hranice kontinentů. K přírodní síle s takovým potenciálem je tedy třeba se chovat s patřičným respektem v podobě nastavení právních pravidel.

Pro nejzávažnější situace trvalejšího charakteru postihující dnešní dobou životní prostředí v tomto úseku a jimiž jsou skleníkový efekt, ztenčování ozonové vrstvy a kyselá dešť, se vžil pojem globální problémy životního prostředí a ty představují právě největší problém pro planetu, neboť jejich vyřešení či zmírnění není možné jen formou národních právních úprav, ale vyžaduje, aby účinné řešení přijalo co možná největší množství států. A zde vstupují na scénu prostředky nadnárodního a mezinárodního práva.<sup>27</sup>

### **3.1. Systém právní úpravy**

Systém právní úpravy mezinárodního práva je určitým vnitřně organizovaným souborem jednotlivých problematik, kategorizovaných a dělených dle uspořádání z pohledu obecnosti, logiky a časové souslednosti. V tom se liší od obecného systému právní úpravy, kde jsou kritéria dělení především legislativní.<sup>28</sup>

Základní dělení systému se uskutečňuje do dvou částí a to obecné a zvláštní, ačkoli u některých právních prostředků není zcela jednoznačné, ke které z částí by se měly přiřadit, popřípadě, spadají-li vůbec ještě do systému mezinárodního práva životního prostředí, či se jej jen v některých otázkách dotýkají. Příkladem je problematika atomové bezpečnosti. Část obecná se zabývá problematikou pojmu a předmětu úpravy, dále pramenů práva a figurujících subjektů, otázkou provázanosti lidských práv a

---

<sup>27</sup> Damohorský M., Šturma P. a kolektiv, Mezinárodní právo životního prostředí, II. část - zvláštní, Beroun, Eva Rozkotová – IFEC, 2008, str. 7

<sup>28</sup> Damohorský M. a kolektiv, Právo životního prostředí, Praha, C. H. Beck, 2003, str. 86

životního prostředí a nechybí ani úprava kontroly, řešení sporů a mezinárodní odpovědnosti. Zvláštní část oproti tomu upravuje mezinárodněprávní úpravu jednotlivých složek životního prostředí, právní úpravu ochrany před specifickými zdroji ohrožení, právní úpravu ochrany spojenou s jednotlivými činnostmi a právní úpravu a režim specifických oblastí a území. Právní úprava ochrany ovzduší se v rámci tohoto členění řadí do první skupiny, tedy právní úpravy ochrany jednotlivých složek životního prostředí, současně sem patří i úprava ochrany ozonové vrstvy Země. Systém mezinárodního práva životního prostředí je v některých prvcích obdobný k systému evropského práva životního prostředí a svou strukturou se podobá i národním úpravám práva životního prostředí. Nicméně ani odborníci v oboru z různých částí světa se v názorech na tuto systematiku mnohdy neshodnou. Německá doktrína soustřeďuje důraz na historický vývoj mezinárodního práva životního prostředí, což samo o sobě má svou logiku a pozitivní dopad, neboť právo životního prostředí je ve srovnání s ostatními právními odvětvími velmi mladé a tudíž nemá tak pevné a rozsáhlé základy. Ve svém výkladu se také soustřeďují na provázanost úpravy problematiky životního prostředí a ostatních mezinárodněprávních odvětví. Francouzští pedagogové a autoři učebnic při svém výkladu přímo provazují do souvislosti část zvláštní s částí obecnou a důraz kladou především na prameny mezinárodního práva životního prostředí. Oproti tomu trend anglo-americký přisuzuje v mezinárodním právu životního prostředí největší důležitost činnosti soudů a tedy je zde větší prostor a širší paleta konkrétních jednotlivých sporů. Jedná se především o bilaterální soudní spory, jejichž stranami jsou jednotlivé státy.<sup>29</sup>

### **3.2. Mezinárodní prameny práva na ochranu ovzduší**

Jak jsem se již zmínil v předchozích kapitolách, znečištění ovzduší představuje přeshraniční a v širším měřítku i mezikontinentální problém, který se ve dvacátém století vinou industriálního a technického rozmachu, a tím i větší koncentrace znečištění ovzduší, stal aktuálním a tudíž bylo zapotřebí otázku začít řešit. Pro celkový výsledek

---

<sup>29</sup> Šturma P. a kolektiv, Mezinárodní právo životního prostředí, I. část – obecná, Beroun, Eva Rozkotová – IFEC, 2008, str. 191 - 193

by byla poněkud utopická a hlavně neefektivní představa, že by každý stát upravil bez dohody s ostatními ochranu ovzduší pouze vlastními vnitrostátními normami.

V tu chvíli se na poli právní úpravy ochrany ovzduší poprvé významněji uplatňuje mezinárodní právo a pokládá základy, bez nichž by budoucí spolupráce nebyla možná. Přivádí totiž k jednacímu stolu velké množství jednajících stran za účelem sjednocení pojmosloví, vytyčení problémů a způsobů jejich řešení a zakládá závazky států plnit do určité stanovené budoucí doby emisní limity znečištění ovzduší, o nichž proběhl při jednáních konsensus. Státy jsou tedy zodpovědné za dosažení požadovaného výsledku a jakým způsobem se k němu mají dopracovat však uvedeno není, to již stojí na úpravě jednotlivých vnitrostátních právních řádů.<sup>30</sup>

### **3.2.1. Mezinárodní smlouvy**

Vedle tradičních pramenů, jimiž jsou obecné právní zásady, mezinárodní právo obyčejové, soudní rozhodnutí a právní názory doktríny, zaujímají největší prostor mezinárodní smlouvy. Co by součástí skupiny norem označovaných v mezinárodním právu jako *hard law* mají oproti *soft law* pravidlům již tu výhodu, že jejich dodržování je vynutitelné.

*Soft law* představuje skupinu dokumentů, jež nejsou právně závazné ani vynutitelné, nejčastěji se vyskytující ve formě doporučení a deklarácí. Obsahují sice pravidla chování určené subjektům mezinárodního práva životního prostředí, avšak při jejich nedodržení se nezakládá žádná odpovědnost a nemůže tedy přijít ani sankce. Mezi oběma těmito protipóly však existuje spojení a mohou mnohdy fungovat jako systém, neboť při dlouhodobém užívání některého pravidla *soft law* může dojít i v přerod v právně závazný mezinárodněprávní obyčej, nebo se určité mezinárodní ujednání stane podnětem k uzavření mezinárodní smlouvy a tím v podstatě vznikne nové pravidlo *hard law*.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Damohorský M., Šturma P. a kolektiv, Mezinárodní právo životního prostředí, II. část - zvláštní, Beroun, Eva Rozkotová – IFEC, 2008, str. 9

<sup>31</sup> Šturma P. a kolektiv, Mezinárodní právo životního prostředí, I. část – obecná, Beroun, Eva Rozkotová – IFEC, 2008, str. 61

### 3.2.2. Mezinárodní úmluvy o ochraně ovzduší a ozonové vrstvy

Forma mezinárodních smluv upravujících ochranu ovzduší je buď bilaterální, ve prospěch určitého regionu ( například Dohoda mezi vládou České republiky a Polské republiky o spolupráci v oblasti ochrany životního prostředí ), či multilaterální v měřítku světovém. Co do četnosti výskytu jsou globální smlouvy vzácné, avšak mají rozhodující vliv.<sup>32</sup>

Za v současnosti nejdůležitější mezinárodní smlouvy na úseku ochrany ovzduší platí Úmluva o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států, Úmluva o ochraně ozonové vrstvy Země a Rámcová úmluva o změně klimatu. Československá federativní republika a v posledním zmíněném případě již Česká republika postupně ke všem těmto smlouvám přistoupila.

Prvním smlouvou je Úmluva o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států. Pod hlavičkou Organizace spojených národů byla vyjednána roku 1979 v Ženevě a v platnost vstoupila roku 1983. Historicky se jedná o první úmluvu v ochraně ovzduší, která zavazuje státy na obou stranách Atlantiku. Páteří má být snaha států o omezování, postupné snižování a prevenci znečišťování ovzduší, dále se týká výměny informací o stavu ovzduší mezi státy, výzkumu, pozorování. Mezi další povinnosti stran patří monitorovat a evidovat vliv znečištění ovzduší na lidské zdraví a začlenit problematiku ochrany ovzduší do vzdělávacího systému. Spolupráce se má týkat i společného vývoje nových technologií, jež by napomáhaly snižovat emise v ovzduší, s čímž souvisí i užití principu BAT - Best available techniques ( ke snižování a omezování znečištění se má užít nejlepších dostupných technologií ) . Pro svou obecnost byla smlouva od počátku kritizována, protože neobsahovala důležité náležitosti, podle nichž se její obsah měl plnit. Chyběly časové termíny, vynuocovací prostředky pro případ nedodržení závazků a další prvky.<sup>33</sup>

Bylo tedy zapotřebí, aby smlouva byla zkompletována a doplněna, což se v následujících letech stalo prostřednictvím celkem osmi prováděcích protokolů. I přes zmíněnou kritiku si myslím, že by se počáteční „neúspěch“ dal označit za určité

---

<sup>32</sup> Damohorský M., Šturma P. a kolektiv, Mezinárodní právo životního prostředí, II. část - zvláštní, Beroun, Eva Rozkotová – IFEC, 2008, str. 9

<sup>33</sup> Damohorský M., Šturma P. a kolektiv, Mezinárodní právo životního prostředí, II. část - zvláštní, Beroun, Eva Rozkotová – IFEC, 2008, str. 9 - 10

pozitivum ku prospěchu celé věci, neboť postupným doplňováním se celá smlouva v jednotlivých otázkách doplnila daleko důkladnějším a konkrétnějším způsobem, než jak by vypadala, pokud by se tak učinilo hromadně na začátku při jejím vyjednání v roce 1979.

Prvním dodatečným protokolem je Protokol o dlouhodobém financování Kooperativního programu pro monitorování a vyhodnocování dálkového šíření látek znečišťujících ovzduší v Evropě, jež byl přijat rovněž v Ženevě roku 1984 s platností od roku 1988. Financování programu zprvu zajišťovaly Organizace spojených národů a Světová meteorologická organizace. Meteorologické stanice jsou základním percepčním smyslem v pomyslném organismu ochrany ovzduší a úlohou tohoto protokolu je tedy vytvoření systému pro získávání financí k podporování programu monitoringu znečištění v ovzduší. Příspěvky jsou kategorizovány a mají formu povinnou i dobrovolnou ( povinně je skládají ročně všechny smluvní strany – státy na účet svěřeneckého fondu vytvořeného organizací ). Součástí programu je i vytvoření celosvětové sítě meteorologických stanic, které na základě měření shromažďují široké spektrum informací o ovzduší a sdílejí je s ostatními za účelem vytváření meteorologických modelů. Součástí tohoto systému je i Český hydrometeorologický ústav, jež v současné podobě oslaví v lednu příštího roku již 60.výročí. Česká republika k tomuto protokolu přistoupila v roce 1986 a závazky z něj plní.<sup>34</sup>

Další protokol byl přijat v Helsinkách roku 1985 pod názvem Protokol o snížení emisí síry nebo jejich toků přecházejících přes hranice států nejméně o 30%. V něm se signatáři zavazují snížit emise síry unikající do ovzduší do konce roku 1993. Vycházelo se přitom z hodnot síry naměřených v ovzduší roku 1980. Protokol ukládal jednotlivým státům založit vlastní program tak, aby v určeném čase dosáhly požadovaného snížení sirných emisí. Většina států požadavek splnila ( Česká republika jej dokonce nad rámec překročila a emise síry snížila k roku 1992 od roku 1980 o 32% ) .<sup>35</sup>

Na tento protokol navázal v podobném duchu i druhý protokol o síře pod názvem Protokol o dalším snížení emisí sloučenin síry, neboť se ukázalo, že předchozí snížení nemělo dostatečný efekt. Protokol byl přijat v Oslu roku 1994. Protokol se oproti prvému lišil nejen v požadovaném procentuálním snížení sirných emisí, které konkrétně

---

<sup>34</sup> Damohorský M., Šturma P. a kolektiv, Mezinárodní právo životního prostředí, II. část - zvláštní, Beroun, Eva Rozkotová – IFEC, 2008, str. 10

<sup>35</sup> Damohorský M. a kolektiv, Právo životního prostředí, Praha, C. H. Beck, 2003, str. 259



pro Českou republiku mělo představovat 72% hranici ve srovnání s hodnotami z roku 1980. Změnou bylo také určení procentuálního snížení již ne univerzálně ale pro každý stát jednotlivě. Protokol se věnoval i konkrétně obsahu síry v palivech a topných olejích, kde určil maximální přípustnou hmotnost síry, jež v nich ještě smí být obsažena. Tento požadavek měl obecnou dvouletou lhůtu od vstupu protokolu v platnost, byť v určitých případech připouštěl i výjimky.<sup>36</sup>

Čtvrtým protokolem v řadě připojeným k Úmluvě byl Protokol o snižování emisí oxidů dusíku nebo jejich přenosů přes hranice států, přijatý v Sofii roku 1988, téhož roku podepsaný i Československem a platný od roku 1991. V tomto dokumentu se kontrahenti zavázali přijmout opatření, která by do šesti let zajistila snížení soudobých objemů emisí dusíku na takovou úroveň, jež se dostávala do ovzduší roku 1987. Opatření měla být provedena v souladu s principem BAT a konkrétně šlo o stanovení emisních stropů pro nově vznikající či stávající ale velké stacionární zdroje znečištění ovzduší, tedy typicky uhelné elektrárny a teplárny.<sup>37</sup>

Co se týče budoucnosti, panuje v této otázce, tedy udržování obsahu emisí oxidu dusíku či dokonce jeho snižování, nejistota či spíše skepse, především v globálním měřítku. Problém budou představovat méně rozvinuté země, kde ještě v plném měřítku nedošlo k boomu automobilismu a dnes i u nás tak často vídanému nepříjemnému fenoménu, že silnice i dálnice jsou ucpané automobily, ale v každém sedí jen jeden cestující. Takový dvojí potenciál, tedy zvednout zisky nadnárodním automobilovým koncernům a zároveň dlouhodobě postupně negativně ovlivňovat kvalitu ovzduší, má i dnešní Čínská lidová republika.

Dle statistik Čínského svazu výrobců automobilů se k začátku roku 2014 prodej automobilů zvýšil meziročně téměř o 18% a za rok 2013 se zde prodalo přes 20 milionů vozů.<sup>38</sup> Čína má sice největší automobilový trh světa, ale nárůst automobilové dopravy, co by největšího zdroje oxidů dusíku, je globální problém. Zkoušet lidstvo přimět k tomu, aby se hromadně pustilo volantů a chopilo poslušně madel v elektrobusech

---

<sup>36</sup> Damohorský M., Šturma P. a kolektiv, Mezinárodní právo životního prostředí, II. část - zvláštní, Beroun, Eva Rozkotová – IFEC, 2008, str.11

<sup>37</sup> Damohorský M., Šturma P. a kolektiv, Mezinárodní právo životního prostředí, II. část - zvláštní, Beroun, Eva Rozkotová – IFEC, 2008, str.11

<sup>38</sup> Web Auto.cz, článek Prodej automobilů v Číně, zdroj : ČTK, 11.3.2014, dostupné na : <http://www.auto.cz/prodej-automobilu-cine-unoru-vzrostl-18-80048>

městské hromadné dopravy, je myšlenka krásně zelená, ale bohužel neefektivní. ---  
Reálně tedy v budoucnu nebude spočívat řešení v omezování dopravy jako takové, ale především za pomoci technologií ve vývoji motorů s dokonalejším a k ovzduší šetrnějším systémem spalování.

Následuje protokol přijatý v Ženevě roku 1991, který je pro Českou republiku platný od roku 1997. Protokol o omezování emisí těkavých organických látek, též VOC protokol ( volatile organic compounds ), jež má za úkol zavést snížení obsahu rozpouštědel v barvách a dalších podobných látek, které se, vedle toho že jsou samy o sobě jedovaté, podílí na tvorbě přízemního ozonu.<sup>39</sup> Smluvní strany se zde zavazují jednak ke snížení emisí těchto látek o 30% v porovnání s hodnotami mezi lety 1984 – 1990, jež má být provedeno především technologickými omezujícími opatřeními jak u stacionárních tak i u mobilních zdrojů těchto látek, zároveň se zavazují i ke stanovení mechanismů sledujících a kontrolujících dodržení předepsaných limitů.<sup>40</sup>

Další neméně důležitý je protokol přijatý roku 1998 v dánském Aarhusu, Protokol o těžkých kovech. Ten se zaměřuje jen na kadmium, olovo a rtuť, které jsou schopné dálkového přenosu ovzduším a mají prokazatelně škodlivé účinky na životní prostředí i lidské zdraví. Nicméně nejsou to jediné těžké kovy schopné působit takové účinky a omezení se tedy výhledově rozroste i na další prvky této skupiny. Omezení, jež stanovuje tento protokol se týká především emisí průmyslových a dále spaloven odpadů. Ale například nemalé množství rtuti se uvolní do ovzduší i při kremaci lidského těla, jehož chrup obsahuje amalgamové plomby. Podpisem se státy zavázaly snížit únik těchto látek do ovzduší na úroveň srovnatelnou s rokem 1990. Protokol byl ratifikován Českou republikou v srpnu 2002.<sup>41</sup>

Požadavky protokolu také znamenaly jistou změnu pro tehdejší vlastníky některých starších motorových vozidel čepujících klasický Super a Speciál, protože založily povinnost státům postupně ukončit používání olovnatého benzínu. V současné době se

---

<sup>39</sup> Web Ministerstva životního prostředí, dostupné na : [http://www.mzp.cz/cz/protokoly\\_clrtap](http://www.mzp.cz/cz/protokoly_clrtap)

<sup>40</sup> Damohorský M., Šturma P. a kolektiv, Mezinárodní právo životního prostředí, II. část - zvláštní, Beroun, Eva Rozkotová – IFEC, 2008, str.11

<sup>41</sup> Damohorský M., Šturma P. a kolektiv, Mezinárodní právo životního prostředí, II. část - zvláštní, Beroun, Eva Rozkotová – IFEC, 2008, str.12

tedy olovnatý benzín u nás již neprodává, s výjimkou AVGASu, což je druh leteckého benzínu.

Dalším protokolem přijatým rovněž v Aarhusu roku 1998 platným od roku 2003 je Protokol o perzistentních organických polutantech, na nějž navazuje i Stockholmská konvence z roku 2001.

POPs neboli perzistentní organické polutanty jsou organické látky, jež mají toxické vlastnosti, zůstávají v prostředí dlouho beze změny a mají schopnost hromadění se ve tkáních živých organismů, přenáší se ovzduším přes hranice států a mají významné škodlivé účinky na životní prostředí a stejně neblahý vliv na lidské zdraví, projevujícím se především formou těžkých vyrážek, ovlivněním plodu v těhotenství či poškozováním vnitřních orgánů. Tyto látky se vyskytují buď jako jediná chemická látka, popřípadě jako směs chemikálií tvořící určitou skupinu na základě podobné vlastnosti a společného uvolňování do životního prostředí pospolu, nebo se jedná o směs, která se v takovém složení přímo vyrábí. Do ovzduší se tyto látky dostávají jednak z průmyslových zdrojů ale i z domácích topenišť, dopravy, zemědělských postřiků či uvolňováním ze skládek odpadů. Zde se pak vznášejí ve formě par nebo navázané na pevné částice. V ovzduší se tyto polutanty postupně rozkládají vlivem slunečního záření. Doba rozkladu se liší, od řádu dnů v tropických oblastech po horizonty roků v oblastech arktických. Zmíněný dálkový přenos dokládají studie, jež obsah těchto látek zdokumentovaly v oblasti severního pólu, kde se vyskytují ve vzorcích sněhu a ledu, tedy v oblastech kde je člověk nikdy nevyráběl a nepoužíval.<sup>42</sup>

Stockholmská konvence o POPs čítá dvanáct skupin těchto polutantů, Protokol je doplňuje ještě o další čtyři. Souborně jsou děleny látky v obou dokumentech na tři skupiny : pesticidy, průmyslové chemikálie a nežádoucí vedlejší produkty. Nicméně mezi nejznámější v ČR, respektive ČSSR, patří nechvalně proslulý insekticid DDT, v Československu vyráběné až do zákazu v roce 1974 ve Spolaně Neratovice, a dále hexachlorbenzen a další.

Součástí protokolu jsou i ustanovení týkající se komunálních nebezpečných a zdravotnických odpadů, neboť i při spalování těchto materiálů se do ovzduší některé

---

<sup>42</sup> Web Ministerstva životního prostředí,  
[http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/A0750BCC7925B390C1256FAF0048ADF9/\\$file/chlatky1.pdf](http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/A0750BCC7925B390C1256FAF0048ADF9/$file/chlatky1.pdf)

perzistentní polutanty uvolňují. Ratifikace se tento protokol v České republice dočkal roku 2002.<sup>43</sup>

Posledním protokolem doplňujícím ženevskou Úmluvu o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států je Protokol o omezování acidifikace, eutrofizace a tvorby přízemního ozónu. Přijat byl ve švédském Götteborgu v roce 1999 a v platnost vstoupil roku 2006.

„*Acidifikace je okyselování půd v důsledku atmosférického spadu oxidů síry a dusíku v průmyslových oblastech. Je jednou z hlavních příčin poškozování lesních porostů.*“<sup>44</sup> Tuto koncentraci v ovzduší nazýváme kyselou atmosférickou depozicí, která může být mokrá ve formě tzv. kyselých dešťů nebo suchá, ve formě aerosolu, jak bylo zmíněno v kapitole historie o londýnském smogu.

„*Eutrofizace je postupné obohacování vody a půdy organickými živinami, obvykle dusičnany a fosfáty, takže tyto ekosystémy přestávají být omezovány nedostatkem těchto živin, což má za následek růst primární produkce zelené hmoty, tj. rostlin. Eutrofizace přirozená je proces trvající tisíce až desetitisíce let. Může být však urychlen lidskou činností ( přehnojováním, vypouštěním splaškových vod, emisemi oxidů dusíku apod. ) Rychlá, člověkem navozená eutrofizace, vyúsťuje ve vodním prostředí v bouřlivý rozvoj řas, jejichž biomasa je po odumření rozkládána bakteriemi za současné spotřeby kyslíku a k ochuzení života ve vodě. Eutrofizace půdy vede k rozšíření nitrofilních rostlin a k narušení původních společenstev.*“<sup>45</sup>

Právní úprava Götteborgského protokolu se tedy zaměřuje především na snižování okyselování a eutrofizace složek životního prostředí, vedle toho se věnuje i snižování možného vzniku jedovatého přízemního ozónu. Těchto cílů má být dosaženo stanovením emisních limitů do roku 2010 pro emise síry, oxidů dusíku, těkavých organických látek a čpavku. K dosažení těchto výsledků má být dosaženo ne jinak než za užití principu BAT. Prognózy protokolu jsou takové, že pokud by se na našem kontinentě podařilo snížit emise čpavku na požadovanou procentuální hranici ve

---

<sup>43</sup> Damohorský M., Šturma P. a kolektiv, Mezinárodní právo životního prostředí, II. část - zvláštní, Beroun, Eva Rozkotová – IFEC, 2008, str.12

<sup>44</sup> RNDr. Ambrozek L. a kolektiv, Úvod do pojmosloví v ekologii krajiny, Praha, Enigma ve spolupráci s MŽP, 2001, str. 5

<sup>45</sup> RNDr. Ambrozek L. a kolektiv, Úvod do pojmosloví v ekologii krajiny, Praha, Enigma ve spolupráci s MŽP, 2001, str. 74

srovnání s rokem 1990, především v zemědělském odvětví, postižené překyselené území by se zmenšilo přibližně šestinásobně. Česká republika je také signatářem tohoto protokolu a ratifikovala jej v srpnu 2004.

### **3. 2. 4. Úmluva o ochraně ozónové vrstvy Země**

Druhá významná samostatná úmluva v poli mezinárodního práva na ochranu ovzduší byla přijata ve Vídni roku 1985 pod názvem Úmluva o ochraně ozónové vrstvy Země. I k této úmluvě přistoupilo Československo - roku 1990. Vznikla v rámci Programu Organizace spojených národů pro životní prostředí a v platnost vešla roku 1988. Byla reakcí na dosud nepozorovaný a přitom, jak bylo zjištěno, nebezpečný přírodní fenomén vyskytující se nad Antarktidou, pro nějž se vžil název ozónová díra.

Ozonová vrstva je tenký ochranný obal Země, který ji chrání před nepříznivými účinky ultrafialového záření, nachází se ve stratosféře přibližně 25 až 35 km nad zemí a představuje ji tenká vrstva tvořená molekulami ozónu, který se skládá ze tří atomů kyslíku. V sedmdesátých letech bylo zjištěno, že uvolňováním některých člověkem vytvořených látek do ovzduší tyto látky atmosférou prostupují do zmíněných vyšších vrstev až do ozonosféry, kde způsobují zeslabení ozónové vrstvy. Mezi tyto látky patří především sloučeniny chloru a bromu označované jako halony a freony a jejich nebezpečí spočívá v tom, že jsou v atmosféře schopné přetrvávat až téměř sto let. V praxi zažily tyto látky rozmach díky tomu, že se v druhé polovině minulého století počaly používat pro provoz ledniček, mrazáků, hlavně rozmachu klimatizačních systémů, užívaly se v zemědělství i jako součást barev, ale své místo měly, a v některých výjimečných případech doposud mají ( například letectví ), v protipožární ochraně. Látky poškozující ozonovou vrstvu na tom co do nebezpečnosti pochopitelně nejsou všechny stejně a nejvíce poškozující jsou z tohoto pohledu halony, které byly z toho důvodu některými vyspělými státy zakázány již v roce 1994 a řadí se do skupiny tzv. regulovaných látek. Samotná ozonová díra vzniká v důsledku vypouštění zmíněných poškozujících látek a projevuje se oslabením ozónové vrstvy nad Antarktidou především v období mezi srpnem a listopadem a koncem roku postupně zaniká. Postihuje však území, jež je plochou přibližně dvakrát rozsáhlejší než evropský kontinent. K podobné situaci dochází i nad Arktidou v jarním období, ale zeslabení ozónové vrstvy zde není tak markantní a nepostihuje tak velkou plochu zemského

povrchu jako v prvním případě. Jako řešení tohoto problému byla tedy roku 1985 uspořádána mezinárodní konference ve Vídni, jejímž výsledkem bylo přijetí Úmluvy o ochraně ozonové vrstvy Země.<sup>46</sup>

Úmluva si dává za cíl především ochranu lidského zdraví před škodlivými vlivy vznikajícími v souvislosti se změnami v ozonové vrstvě Země. Obsahem závazků vznikajících státům ze smlouvy je povinnost stanovit opatření směřující k ochraně ozonové vrstvy, čehož se má dosáhnout vytvořením takových podmínek, aby na zemský povrch dopadalo co nejmenší množství ultrafialového záření. Za tím účelem se zde státy zavazují i k mezinárodní spolupráci, společnému výzkumu a poskytování informací týkajících se pozorování ozonové vrstvy. Samotná úmluva je však, i přes její nezpochybnitelný přínos co by impuls k monitoringu a výzkumu této problematiky, stejně jako je tomu v případě Ženevské úmluvy, velice obecná. Stanovuje základní principy a směry, jimiž by se státy měly řídit při tvorbě předpisů chránících ozonovou vrstvu. Z toho důvodu vznikl i následující konkrétní protokol včetně několika dodatků.<sup>47</sup>

### **3. 2. 5. Protokol o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu**

Montrealský protokol, zvaný tak dle místa jeho podepsání roku 1987, s platností od roku 1989, je v oblasti ochrany ovzduší a globální atmosféry na mezinárodní úrovni asi nejznámější a jednou z nejdůležitějších mezinárodních smluv. Svědčí tomu hlavně ta skutečnost, že za dosavadní dobu jeho platnosti jej postupně podepsaly a zavázaly se naplňovat jeho požadavky na snížení výroby a spotřeby látek poškozujících ozonovou vrstvu všechny státy světa, což je primát v oblasti celého mezinárodního práva životního prostředí. Pro jistou opatrně řečeno bezzubost Vídeňské úmluvy vznikla postupně potřeba stanovit konkrétní požadavky a termíny, jež by výrobu a spotřebu regulovaných látek skutečně pomohly snížit. Montrealský protokol jednak rozdělil regulované látky do dvou skupin podle míry jejich škodlivosti, jednak stanovil povinnost snížit spotřebu freonů minimálně o 50% oproti roku 1986 a to k létům 1988 –

---

<sup>46</sup> Borská J., 25 let Montrealského protokolu o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, Praha, České právo životního prostředí, monotematické číslo 2/2012(32) ročník XII, 2012, str. 113 – 115

<sup>47</sup> Damohorský M., Šturma P. a kolektiv, Mezinárodní právo životního prostředí, II. část - zvláštní, Beroun, Eva Rozkotová – IFEC, 2008, str. 12

1989. Při zpětném pohledu se dopad Montrealského protokolu dá označit za veleúspěšný, neboť v roce 2010 byla výroba a spotřeba regulovaných látek snížena již o 98% ve srovnání s rokem 1987. Nicméně jak již bylo zmíněno, výše popsané látky zůstávají v atmosféře až stovky let a ač vědci předpokládali, že do poloviny století se stav ozónové vrstvy výrazně zlepší, nejnovější studie nám říkají, že na hodnoty srovnatelné s 80.lety minulého století se nejspíše již nevrátí.<sup>48</sup>

Prvním dokumentem rozvíjejícím Montrealský protokol je tzv. Londýnský dodatek pod oficiálním názvem Změny a dodatek k Montrealskému protokolu, podepsán v Londýně roku 1990 s platností od roku 1992, v České republice po schválení parlamentem vstoupil v platnost v roce 1995. Tento protokol rozšířil katalog sledovaných a regulovaných látek a stanovil termín zákazu používání části těchto látek na rok 2000. Ustanovil také vznik finančního mechanismu k účelům naplňování protokolu ve formě Mnohostranného fondu pro implementaci Montrealského protokolu, jehož primárním cílem byla výpomoc rozvojovým zemím s dosahováním protokolem stanovených požadavků.<sup>49</sup>

Finanční zdroje, jež fond tvoří, přispívají vyspělé státy pravidelně každé tři roky a jejich výše je dobrovolná. Poslední celková výše příspěvků do fondu činila 450 milionů dolarů pro období mezi lety 2012 až 2014. Do tohoto fondu přispívá i Česká republika a to 10,5 milionu korun per anum. Všechny státy jsou rovněž členy výkonného výboru fondu, který rozhoduje o využití financí z tohoto zdroje. Ty většinou putují na projekty a opatření v rozvojových zemích a klade se důraz především na zavádění nových technologií a vzdělávání. Výsledkem tak je postupné snižování používání regulovaných látek i v tech částech světa, které by samy nebyly jinak schopny takové změny uskutečnit.<sup>50</sup>

Po necelých dvou letech následoval Dodatek k Montrealskému protokolu o látkách, které porušují ozónovou vrstvu přijatý v roce 1992 a platný od roku 1994 známý jako Kodaňský dodatek, který ukládá státům povinnost zajistit, aby spotřeba kontrolovaných

---

<sup>48</sup> Borská J., 25 let Montrealského protokolu o látkách, které poškozují ozónovou vrstvu, Praha, České právo životního prostředí, monotematické číslo 2/2012(32) ročník XII, 2012, str. 116

<sup>49</sup> Damohorský M., Šturma P. a kolektiv, Mezinárodní právo životního prostředí, II. část - zvláštní, Beroun, Eva Rozkotová – IFEC, 2008, str. 13

<sup>50</sup> Borská J., 25 let Montrealského protokolu o látkách, které poškozují ozónovou vrstvu, Praha, České právo životního prostředí, monotematické číslo 2/2012(32) ročník XII, 2012, str. 117

látek ročně nepřekročila čtvrtinu toho, co činila v roce 1986. Následovaly ještě další dvě doplnění Montrealského protokolu. Těmi byl Montrealský dodatek, přijatý roku 1997 a platný od roku 2000, který ještě zkrátil termíny týkající se omezení dispozice s látkami porušujícími ozónovou vrstvu, a Pekingský dodatek platný od roku 2001, jež se zabývá omezením bromochloromethanu. Tím se uzavírá doposavadní katalog dodatků k Montrealskému protokolu i Vídeňské úmluvě.<sup>51</sup>

Obě výše zmíněné mezinárodní smlouvy jsou pro samostatnou Českou republiku závazné od 1.ledna 1993 a za jejich plnění je u nás odpovědné Ministerstvo životního prostředí, přičemž kontaktním pracovištěm je odbor ochrany ovzduší. Dříve u nás byly za výrobu a dovoz regulovaných látek vybírány poplatky, které byly následně převáděny do Státního fondu životního prostředí. Takto vybrané finance jsou určeny k podpoře projektů vzniklých k ochraně ozónové vrstvy.<sup>52</sup>

Jedním z takových projektů u nás podpořeným Státním fondem životního prostředí bylo otevření Halonové banky v Chebu. Zde se dříve využívané halony čistí a uskladňují a dokonce je povoleno i jejich užití v kritických případech, zejména v hasičských systémech pro letový provoz. Česká republika v tomto směru dostává i svým závazkům z Vídeňské úmluvy, co se týče mezinárodní spolupráce, neboť o zkušenosti nabyté v průběhu provozu halonové banky se Česká republika podělila s řadou evropských i asijských států, které dnes na základě těchto informací provozují svá vlastní zařízení tohoto typu. Ze Státního fondu životního prostředí je ale financována také vědecká činnost. Zde je na místě uvést český projekt monitoringu stavu ozónu v Antarktidě, který nepřetržitě běží na Antarktickém poloostrově pod vedením Českého hydrometeorologického ústavu již od roku 2010. To by se mohlo zdát jako krátká doba, ale Česká republika ve vztahu k Montrealskému protokolu za ostatními vyspělými zeměmi, které navíc mnohdy mají daleko širší finanční možnosti, vůbec nezaostává, ba naopak. Dobrým příkladem je Solární a Ozonová laboratoř Českého hydrometeorologického ústavu v Hradci Králové, jež provádí monitoring

---

<sup>51</sup> Damohorský M., Šturma P. a kolektiv, Mezinárodní právo životního prostředí, II. část - zvláštní, Beroun, Eva Rozkotová – IFEC, 2008, str. 13

<sup>52</sup> Web Ministerstva životního prostředí, dostupné na :  
[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/informacni\\_brozury\\_chemicke\\_latky/\\$FILE/OZV-videnska\\_umluva\\_montrealsky\\_protokol-20120327.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/informacni_brozury_chemicke_latky/$FILE/OZV-videnska_umluva_montrealsky_protokol-20120327.pdf)



slunečního záření i ozonové vrstvy bez přestání již od roku 1962 a tedy disponuje jedněmi z nejstarších měření na světě.<sup>53</sup>

Co se týče legislativy, musela mít Česká republika odpovídající úpravu nejpozději se vstupem do Evropské unie do roku 2004. Právní úprava ochrany ozonové vrstvy a klimatu byla obsažena v zákoně o ochraně ovzduší č. 86 / 2002 Sb. Následně vstoupil v platnost zákon o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu č. 73 / 2012 Sb., čímž byla tato úprava oddělena od zákona o ochraně ovzduší. Výrazných obsahových změn však zákon oproti předchozí úpravě mnoho neobsahuje. Zákon navazuje na přímo použitelné předpisy Evropské unie a upravuje především nakládání s regulovanými látkami, obsahuje povinnost certifikace pro nakládání s regulovanými látkami a certifikáty se dělí do příslušných kategorií. Podstatná část zákona upravuje správní delikty a stanovení pokut za porušení tohoto zákona a evropských předpisů. Společně se zákonem vstoupila v účinnost i vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 257 / 2012 Sb. o předcházení emisím látek, které poškozují ozonovou vrstvu. Při shrnutí všeho shora uvedeného lze tedy konstatovat, že Česká republika své závazky z Vídeňské úmluvy i Montrealského protokolu vcelku úspěšně plní.

### **3. 2. 5. Rámcová úmluva o změně klimatu**

Další smlouvou celosvětového významu je Rámcová úmluva o změně klimatu, jež byla přijata na mezinárodní konferenci Organizace spojených národů o životním prostředí a rozvoji v Rio de Janeiro roku 1992 s účinností od roku 1994. Česká republika je rovněž signatářem spolu s dalšími 193 státy světa a ratifikována byla u nás v říjnu 1993.

Úmluva si klade za cíl dosažení ustálení koncentrace skleníkových plynů obsažených v atmosféře na takové hladiny, jež by zabránila změnám v klimatickém systému naší planety pramenícím z lidské činnosti. Dalším úkolem je vytvoření základu pro rozvoj mezinárodní spolupráce v oblasti výzkumu, informační reciprocity, vývoji nových technologií atd. Veškerá tato činnost by měla směřovat především ke snižování emisí metanu a oxidu uhličitého, souhrnně označované jako skleníkové plyny, které jsou hlavními viníky globálního oteplování planety. Sama úmluva měla kromě úsilí o

---

<sup>53</sup> Borská J., 25 let Montrealského protokolu o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, Praha, České právo životního prostředí, monotematické číslo 2/2012(32) ročník XII, 2012, str. 119 - 120

stabilizaci emisí skleníkových plynů otevřít dveře, zjednodušit a sjednotit postup pro mezinárodní vyjednávání k možným řešením některých problémů, jež se týkají probíhající změny klimatu. Jako mnohé předchozí a jak již samotný název napovídá, je i tato úmluva velice obecná a tak sama o sobě nemohla být příliš efektivní, protože státům, jež se jí zavazovaly dodržovat, nestavila za povinnost dodržet konkrétní termíny pro snížení emisí.<sup>54</sup>

Základ úmluvy je tvořen několika mezinárodněprávními principy. Prvním je princip mezigenerační spravedlnosti, který hledí především do budoucna a jeho naplňování spočívá v ochraně klimatického systému ve prospěch nejen naší, ale i budoucích generací. Druhou zásadou je uplatňování společné ale diferencované odpovědnosti, která zavádí takový usus, že rozvinuté a ekonomicky lépe zajištěné státy mají hlavní odpovědnost za zvyšující se koncentrace emisí skleníkových plynů v atmosféře a zároveň mají za povinnost výpomoc ve prospěch rozvojových zemí. Vlivy klimatických změn se neprojevují všude na planetě stejně a jsou území, která jsou postižena větší měrou, zde se uplatní princip potřeby ochrany území, jež jsou více zranitelná vůči nepříznivým vlivům těchto klimatických změn. Místo zde má i princip předběžné opatrnosti, který zdůrazňuje požadavek na prevenci, neodkladnost řešení konkrétního problému i když v současné době důsledky a rozsah změny klimatu nelze dopodrobna určit. Mezi další uvedené zásady patří i princip udržitelného rozvoje, princip spolupráce smluvních stran a další.

Doplnění Rámcové úmluvy o změně klimatu na sebe pro její nedostatky nenechalo dlouho čekat a tak byl na půdě Japonska v Kjótu přijat roku 1997 Protokol k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu. Protokol zavazuje 38 nejvyspělejších států ke stanovenému snížení emisí skleníkových plynů do roku 2010 oproti roku 1990, i když diferencovaně. Všechny soudobé státy Evropské unie měly snížit emise o 8%, Spojené státy americké o 7% atd., České republiky se týkalo snížení o 8%, úhrnně se mělo dosáhnout hranice 5,2%. Nástrojem pro řízení tohoto systému jsou obchodovatelná emisní povolení. Roku 2005 byl protokol ratifikován i Ruskem a tím byla splněna

---

<sup>54</sup> Damohorský M., Šturma P. a kolektiv, Mezinárodní právo životního prostředí, II. část - zvláštní, Beroun, Eva Rozkotová – IFEC, 2008, str. 13

podmínka, že pro platnost protokolu jej musí ratifikovat minimálně 55 států, které vypouští dohromady 55% celkových emisí skleníkových plynů.<sup>55</sup>

Za zmínku stojí i fakt, že ač Spojené státy americké, největší producent skleníkových plynů, původní protokol podepsaly, odmítli jej ratifikovat. Krokem zpět byl i počín Kanady, která od protokolu odstoupila roku 2011. Kjótský protokol byl nově změněn, respektive došlo k prodloužení jeho platnosti dodatkem podepsaným signatáři Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu, jenž byl přijat v prosinci v 2012 v katarském Dauhá. Státy Evropské Unie, Austrálie, Běloruska, Chorvatska, Islandu, Kazachstánu, Norska, Švýcarska a Ukrajiny se zde zavázaly do osmi let úhrnně snížit emise skleníkových plynů o 18 % ve srovnání s rokem 1990. Evropská unie a některé další státy doposud závazky z Kjótského protokolu plní, nicméně otázkou je, zda-li se k tomu uchýlí i ostatní státy. Aby se situace zlepšila bude záležet na budoucím postoji největších producentů skleníkových plynů, kterými jsou USA a s nimi Indie a Čína, u kterých nárůst emisí skleníkových plynů můžeme ještě čekat. A protože snižování těchto emisí by znamenalo nemalé investice do technologií, nedá se předpokládat, že by k nim tyto země v brzkou přistoupily..

### **3. 2. 6. Úmluva o rtuti**

Rtuť a její sloučeniny patří mezi toxické látky, poškozující kardiovaskulární a nervový systém všech živých organismů. V přírodě se sice rtuť vyskytuje přirozeně coby součást minerálů, či jako produkt sopečné činnosti, nicméně nikde jí nenajdeme v takové koncentraci, v jaké je schopný ji vyrobit nebo emitovat člověk. Lidskou činností se rtuť dostává do prostředí především spalováním uhlí, dřeva a ropy a další činností. Nebezpečnost rtuti tkví v tom, že vedle své vysoké toxicity je navíc způsobila být přenášena na velké vzdálenosti v atmosféře a následky jejího působení se tak projevují globálně v nezávislosti na tom, kde emise vstoupily do ovzduší. Mezi hlavní zdroje emisí rtuti jsou vedle spalovacích procesů fosilních paliv i zubní amalgamy, baterie a krematoria, v průmyslu tyto emise pak vznikají při specifické výrobě chloru a získávání zlata. Pro lidský organismus je rtuť velice nebezpečná zejména v prenatálním období, kdy ovlivňuje vývoj nervové soustavy nascitura. Další negativní vlastností rtuti

---

<sup>55</sup> Damohorský M., Šturma P. a kolektiv, Mezinárodní právo životního prostředí, II. část - zvláštní, Beroun, Eva Rozkotová – IFEC, 2008, str. 14

je schopnost bioakumulace v živých organizmech. Ohroženy jsou tak zejména přímořské národy, neboť rtuť se hromadí v tělech ryb a coby součást potravy pak vstupuje i do lidského organismu. Alarmující je, že obsah rtuti v mase ryb a mořských plodů se neustále zvyšuje a to vyvolalo potřebu zavést efektivnější legislativní opatření, jež by zastavila a snížila emise rtuti v životním prostředí.<sup>56</sup>

Po čtyřletém vyjednávání tedy spatřila světlo světa nová mezinárodní smlouva podepsaná v Japonsku v říjnu 2013, symbolicky ve městě Minamata, odtud Minamatská úmluva o rtuti. Česká republika smlouvu v Japonsku nejen podepsala, ale výrazně se podílela i na jejím uvedení v život. Úmluva totiž začala vznikat za doby předsednictví Česka v Radě Evropské unie.<sup>57</sup>

Během vyjednávání se Česká republika snažila zasadit o to, aby úmluva byla praktická a účinná. Samotný text tedy předkládá konkrétní závazky a zároveň stanovuje i systém kontrol a ustanovuje pravidla výpomoci a spolupráce s rozvojovými zeměmi. Cílem úmluvy je snížení emisí síry jak v ovzduší tak i jiných složkách životního prostředí v celosvětovém měřítku, závazky se také týkají postupného nahrazování rtuti a jejích sloučenin ve výrobcích a kontroly obsahu rtuti v odpadech. Bude nějaký čas trvat, než se chtěné změny projeví, za předpokladu že smluvní strany Minamatské úmluvy své závazky dodrží, nicméně veškerá zmíněná opatření by do budoucna měla napomoci zajistit ochranu životního prostředí i lidského zdraví před škodlivými účinky tohoto těžkého kovu.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Web Ministerstva životního prostředí, Úmluva o rtuti, dostupné na :  
[http://www.mzp.cz/cz/umluva\\_o\\_rtuti](http://www.mzp.cz/cz/umluva_o_rtuti)

<sup>57</sup> Web Ministerstva životního prostředí, Minamatská úmluva, dostupné na :  
[http://www.mzp.cz/cz/news\\_131010\\_minamatska\\_umluva](http://www.mzp.cz/cz/news_131010_minamatska_umluva)

<sup>58</sup> Minamatská úmluva – krok k omezení množství rtuti v životním prostředí, zdroj: Ministerstvo životního prostředí, 31.1.2013, dostupné na :  
<http://www.enviweb.cz/clanek/chemlatky/94500/minamatska-umluva-krok-k-omezeni-mnozstvi-rtuti-v-zivotnim-prostredi>

## 4. Prameny a právní nástroje ochrany ovzduší před znečištěním v ČR

Předmětem právní úpravy ochrany ovzduší je vnější ovzduší, jež se vyskytuje volně všude okolo nás, s výjimkou uzavřených prostor vně budov a obdobně, které se označuje jako vnitřní ovzduší, to je upraveno normami hygienickými, pracovněprávními a zdravotnickými. Hlavním úkolem předpisů upravujících ochranu ovzduší je ne zakázat, ale snížit znečišťování ovzduší na únosnou míru prostřednictvím využití prostředků nejlepší dostupné techniky BAT tak, aby byla dosažena udržitelná úroveň znečištění ovzduší. Nejefektivnějším nástrojem k takovému regulování lidské činnosti produkující znečištění je stanovení emisních limitů.<sup>59</sup>

Mezi další prostředky, jež mají k naplňování výše zmíněného úkolu napomoci, je vytvoření řady omezujících a povinností upravujících opatření, jimiž se musí řídit provozovatelé znečišťujících zdrojů a vytvoření nástrojů administrativního, ekonomického, sankčního, koncepčního a informačního charakteru.

Základ právní úpravy ochrany životního prostředí a tedy i ochrany ovzduší se v českém právu nachází v ústavních zákonech. Ústava<sup>60</sup> se ve své preambuli vyslovuje k „*odhodlání společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní ... bohatství*“ a dále v Článku 7 uvádí, že stát má za povinnost využívat přírodní zdroje šetrně a dbát o ochranu přírodního bohatství. Listina základních prav a svobod<sup>61</sup> pak tato práva ještě rozvádí ve prospěch jednotlivce v Článku 35 a ustanovuje, že každý má právo na příznivé životní prostředí, na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Zároveň stanovuje omezení stanovující, že při výkonu vlastních práv nesmí nikdo ohrožovat nebo poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje a druhové bohatství přírody.

---

<sup>59</sup> Damohorský M. a kolektiv, Právo životního prostředí, Praha, C. H. Beck, 2003, str. 256

<sup>60</sup> Ústavní zákon č. 1 / 1993 Sb., Ústava České republiky

<sup>61</sup> Zákon č. 2 / 1993 Sb., Listina základních práv a svobod

## 4. 1. Nový zákon o ochraně ovzduší

Nový zákon o ochraně ovzduší nabyl účinnosti dne 1. září 2012 pod číslem 201 / 2012 Sb. Znečištění ovzduší se týká každého z nás, ať už tím že působí na naše zdraví, tak i tím, že každý z nás se menší či větší měrou na jeho vzniku podílí, proto se zákon o ochraně ovzduší dotýká každého na území našeho státu. Smyslem tohoto zákona je, aby v co největší míře ochraňoval zranitelné ekosystémy a lidské zdraví před škodlivými důsledky znečištěného ovzduší.<sup>62</sup>

Zákon nahradil předchozí zákon o ochraně ovzduší č. 86 / 2002 Sb, který byl mnohokrát novelizován. Novelizace soudobého zákona vznikaly souběžně s přípravou nového zákona a i díky tomu se dá konstatovat, že na něj v některých ohledech navazuje. Proces vypracování nového zákona trval velmi dlouho, takřka pět let. Zásadní podíl na tom mělo enormní množství připomínek týkajících se zejména poplatků za znečišťování ovzduší a problematika znečišťování ovzduší z oblasti domácností a práce byly také zpomaleny vlivem politických změn, které se projevíly několikanásobnou personální změnou ve vedení Ministerstva životního prostředí.<sup>63</sup>

Zákon zapracovává několik evropských směrnic týkajících se ochrany ovzduší. Jsou jimi Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/107/ES o obsahu arsenu, kadmia, rtuti, niklu a polycyklických aromatických uhlovodíků ve vnějším ovzduší, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/81/ES o národních emisních stropích pro některé znečišťující látky, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/76/ES o spalování odpadů, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/80/ES o omezení emisí některých znečišťujících látek do ovzduší z velkých spalovacích zařízení, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/42/ES o omezování emisí těkavých organických sloučenin vznikajících při používání organických rozpouštědel v některých barvách a lacích a výrobcích pro opravy nátěru vozidel, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/30/ES o specifikaci benzínu,

---

<sup>62</sup> Morávek J, Tomášková V, Bernard M., Vícha O., Zákon o ochraně ovzduší, komentář, Praha, C. H. Beck, 2013, str. VII

<sup>63</sup> Tomášková V., Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší, Praha, České právo životního prostředí, monotematické číslo 2/2012(32) ročník XII, 2012, str. 17

motorové nafty a plynových olejů a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU o průmyslových emisích.<sup>64</sup>

Součástí nové úpravy je i nadále tak jako v minulém zákoně problematika biopaliv. Změnou oproti předchozímu je pak ponechání stranou úpravy týkající se světelného znečištění, což je logické, neboť s ochranou ovzduší tato problematika nesouvisí a navíc, jak již bylo v práci popsána výše, termín znečištění se používá pro vnášení nežádoucích cizorodých látek, za které se světlo dá jen těžko označit. I když může mít světlo nežádoucí účinky na lidské zdraví, například pokud pouliční osvětlení svítí v noci do oken a narušuje spánkovou hygienu, nebo může ovlivňovat v okolí měst život nočních dravců či ptáků, do zákona o ochraně ovzduší nepatří a mělo by mít vlastní právní úpravu. V nahrazeném zákoně byla součástí právní úpravy i problematika zaobírající se ochranou ozonové vrstvy Země a klimatického systému. Ta už součástí nového zákona není a byla jí vyčleněna vlastní úprava v podobě zákona č. 73 / 2012 Sb o ochraně ozonové vrstvy a o fluorovaných skleníkových plynech. Aby byl dokončen výčet oblastí, jež do působnosti zákona nespádají, je na místě uvést i skutečnosti ze samotného § 1, odst. 3 tohoto zákona a tedy že úprava se nevztahuje na vnášení radionuklidů do ovzduší, a na řešení situací vzniklých v důsledku živelních pohrom a jiných mimořádných událostí. Ty jsou upraveny atomovým a krizovým zákonem.

#### **4. 2. Cíle nového zákona o ochraně ovzduší**

Cílem nového zákona se rozumí ochrana vnějšího ovzduší, a to především předcházením jeho znečišťování a snížení úrovně znečištění takovým způsobem, aby vliv na lidské zdraví byl co nejmenší, snižování zátěže životního prostředí cizorodými látkami vnášenými do ovzduší, jež poškozují ekosystémy a vytvoření podmínek umožňujících regeneraci složek životního prostředí, které byly postiženy vlivem znečištění ovzduší.

Jeho hlavní změny oproti předchozí úpravě by se daly shrnout do několika nejzásadnějších bodů. Patří mezi ně zavedení sektorového a individuálního přístupu k regulaci zdrojů znečišťování, starší zákon nepostihoval emisně a imisně spalovací

---

<sup>64</sup> Morávek J, Tomášková V, Bernard M., Vícha O., Zákon o ochraně ovzduší, komentář, Praha, C. H. Beck, 2013, str. 2

zdroje domácností a dopravu a oproti tomu některé zdroje znečištění, zatěžoval až neúměrnými nároky, které nebyly úměrné tomu, jakou měrou zatěžovaly ovzduší znečištěním. Další snahou zákona má být zjednodušení předpisů na ochranu ovzduší, neboť předešlá úprava byla natolik roztříštěná a zákon tolikrát novelizován, že bylo jen těžko možné se v těchto předpisech zorientovat. Významnou změnou je zavedení kompenzačních opatření, v případě zavádění nových zdrojů znečištění ovzduší v místech, kde jsou přesahovány imisní limity. Další pro některé obce a města vítanou novotou v právní úpravě ochrany ovzduší je po vzoru Německa zavedení nízkoemisních zón. Zákon se zaměřuje i na kontrolu malých spalovacích zdrojů pro vytápění domácností, poplatky za spalovací zdroje k vytápění domácností, investice v ochraně ovzduší a poplatky za znečišťování ovzduší.<sup>65</sup>

### **4. 3. Členění zákona**

Nový zákon o ochraně ovzduší se dělí do devíti částí, které jsou řazeny postupně dle věcné důležitosti. Část první se věnuje úvodním ustanovením a klasicky upravuje účel, předmět právní úpravy zákona a osvětluje základní pojmy. Část druhá pojednává o znečištění a znečišťování ovzduší, určuje přípustnou úroveň znečištění a přípustnou úroveň znečišťování, jakými způsoby se úroveň znečištění posuzuje a vyhodnocuje a kde se nalézají veškeré údaje o zjištěných a měřených výsledcích. Ve třetí části zákon upravuje nástroje ke snižování úrovně znečištění a znečišťování ovzduší, jimiž jsou nástroje administrativní, koncepční a ekonomické. Národní program snižování emisí České republiky a Programy zlepšování kvality ovzduší jsou nástrojem koncepčním. Mezi nástroje administrativní se řadí úprava smogové situace a stanoviska, závazná stanoviska a rozhodnutí orgánu ochrany ovzduší, nástroj ekonomický pak představují poplatky za znečišťování ovzduší. Řadí se sem i úprava vyhlášení nízkoemisních zón, což je, jak již bylo zmíněno výše, novinka mezi nástroji ke snižování znečištění ovzduší. Čtvrtá část zákona o ochraně ovzduší upravuje obecné i zvláštní povinnosti osob, přičemž úprava cílí na provozovatele stacionárních zdrojů i jiné subjekty, tedy právnické i fyzické osoby za předpokladu, že se svými aktivitami podílejí na

---

<sup>65</sup> Kašpar J., Návrh nového zákona o ochraně ovzduší, Zpravodaj ministerstva životního prostředí, 2009, číslo 10, str. 16-17



znečišťování ovzduší. Poněkud nelogicky se ve čtvrté části objevuje i problematika biopaliv. Pátá část pojednává o opatření k nápravě, o přestupcích, jež se týkají fyzických osob a o správních deliktech, jimiž se postihují právnické osoby a podnikající fyzické osoby. V šesté části zákon stanovuje pravidla výkonu státní správy a činnosti na podporu výkonu státní správy, je zde obsažen výčet orgánů, které státní správu v této oblasti zajišťují, taktéž jejich postup při výkonu kontroly v úseku ochrany ovzduší. Upravena je i povinnost orgánů zpřístupnit veřejnosti veškeré informace týkající se ochrany ovzduší a jeho znečištění a poskytování údajů dle zákona. 11 / 2009 Sb. o základních registrech. Dále zde nacházíme úpravu podmínek autorizace pro provozování speciálních činností v oblasti ochrany ovzduší, kterou na žádost a při splnění požadavků vydává Ministerstvo životního prostředí, úpravu povinností takto autorizovaných osob a postup při přenosu činností vykonávaných jinak ministerstvem na tzv. pověřené osoby. V sedmé části zákon zpracovává evropské směrnice týkající se přechodných režimů pro velké spalovací stacionární zdroje znečištění ovzduší. Část osmá upravuje ustanovení společná, přechodná a zrušovací a poslední devátá část uzavírá zákon stanovením účinnosti a ustanoveními týkajícími se výjimek z této účinnosti. Dále je zákon doplněn o celkem jedenáct příloh, které se věnují imisním limitům, vyjmenování stacionárních zdrojů, seznamu zón a aglomerací, měření emisí znečišťujících látek, obsahu programu na zlepšování kvality ovzduší, úpravě smogových situací, výjimkám z omezení provozu v nízkoemisních zónách, jsou zde stanoveny sazby poplatků za znečišťování a minimální emisní požadavky na specifické druhy spalovacích stacionárních zdrojů.

#### **4. 4. Prováděcí předpisy k zákonu o ochraně ovzduší**

Zákon je dosud upraven pětici prováděcích předpisů. Ministerstvo životního prostředí je ze zákona o ochraně ovzduší nadáno pravomocí vydávat vyhlášky k detailnější úpravě jednotlivých oblastí. První je vyhláška o kvalitě lodních paliv<sup>66</sup>, vydaná v souladu s § 16 odst. 8 zákona o ochraně ovzduší a stanovuje požadavky

---

<sup>66</sup> Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 312/2012 Sb. o stanovení požadavků na kvalitu paliv používaných pro vnitrozemská a námořní plavidla z hlediska ochrany ovzduší

ohledně kvality lodních paliv, způsob prokazování těchto požadavků, upravuje náležitosti týkající se hlášení o kvalitě a další.

Dalším podzákoným předpisem rozvádějícím zákon je imisní vyhláška<sup>67</sup> a upravuje posuzování úrovně znečištění ovzduší, což je jeden z klíčových institutů napomáhajících v ochraně ovzduší a dotýká se fungování Českého hydrometeorologického ústavu. V pořadí třetí je emisní vyhláška<sup>68</sup>, která upravuje provoz stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší a týká se především jednorázového a kontinuálního měření emisí, stanovení emisních limitů a stropů, stanovuje požadavky na kvalitu paliv a technické podmínky provozu a upřesňuje pravidla užití kompenzačních opatření. Zákon doplňuje ještě dvojice vládních nařízení. První je nařízení o biopalivech<sup>69</sup>, jež určuje pravidla pro pěstování a následnou výrobu biopaliv z biomasy, kterým je transponována evropská směrnice 2009/30/ES týkající se paliv pro motorová vozidla. Druhým je pak vládní nařízení o emisních plaketách a upravuje zařazení vozidel do příslušných emisních kategorií, na jejichž základě jim bude vystavena odpovídající plaketa, jež umožňuje vjíždění do nízkoemisních zón. Upravena je zde i podoba a cena těchto plaket.<sup>70</sup>

## **4. 5. Další právní úprava**

### **4. 5. 1. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí**

S právní úpravou ochrany ovzduší souvisí i zákon o posuzování vlivů na životní prostředí<sup>71</sup>. Úkolem tohoto zákona je posoudit cíle a koncepce, jejichž realizace by

---

<sup>67</sup> Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 330/2012 Sb. o způsobu posuzování a vyhodnocení úrovně znečištění, rozsahu informování veřejnosti o úrovni znečištění a při smogových situacích

<sup>68</sup> Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 415/2012 Sb. o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší

<sup>69</sup> Nařízení vlády č. 351/2012 Sb. o kritériích udržitelnosti biopaliv

<sup>70</sup> Nařízení vlády č. 56/2013 Sb. o stanovení pravidel pro zařazení silničních motorových vozidel do emisních kategorií a o emisních plaketách

<sup>71</sup> Zákon č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů

mohla mít vliv na životní prostředí a veřejné zdraví. Smyslem tohoto počínání je získání uceleného odborného podkladu. Na konci této procedury je vydání stanoviska, jež má stěžejní váhu při rozhodování správního orgánu v řízeních podle zvláštních předpisů, jimiž jsou například stavební zákon, vodní zákon, horní zákon a další. Zákon záměry rozděluje dle případů do dvou skupin, přičež v první je vydání stanoviska pro další postup nutný a stanovisko musí být vydáno povinně vždy, v druhé skupině se týká jen konkrétně určených případů. Některé případy zde uvedené mají souvislost i s ochranou ovzduší. Dle přílohy č.1 k tomuto zákonu jsou jimi kupříkladu zařízení ke spalování paliv s tepelným výkonem nad 200 MW, dálkové produktovody pro přepravu plynu, a dalších látek, včetně toků oxidu uhličitého, cementárny, novostavby a další.

#### **4. 5. 2. Zákon o integrované prevenci**

Druhým zákonem, který je třeba zde ještě uvést je zákon o integrované prevenci<sup>72</sup>, který zpracovává evropskou směrnici o průmyslových emisích<sup>73</sup>. Podstatou zákona je ochrana životního prostředí před vlivy zemědělského a průmyslového znečištění, a to komplexně jako jednoho celku, ne jeho jednotlivých složek odděleně. Ochrana je prováděná regulací provozu zařízení, jejichž výčet je součástí přílohy č.1 tohoto zákona a jejichž provozovatelé musejí mít udělené integrované povolení, pokud hodlají takové zařízení provozovat nebo ho plánují teprve vystavět. Pro vydání integrovaného povolení se předkládá žádost adresovaná příslušnému krajskému úřadu, který o vydání posléze rozhoduje, v některých případech vydává povolení Ministerstvo životního prostředí. Pokud je žádosti vyhověno, udělené povolení nahrazuje veškerá jinak potřebná složková povolení.

Zákon o ochraně ovzduší v § 40 odst.2 rovněž hovoří o integrované prevenci a udává, že vydání závazného stanoviska a následné povolení provozu dle § 11 odst.2 c) a § 11 odst.2 d) tohoto zákona se neuskuteční, je – li vydáno integrované povolení příslušným krajským úřadem. Tato situace se týká stacionárních zdrojů znečištění ovzduší vyjmenovaných ve výše zmíněné první příloze zákona a patří sem řada zdrojů dělených do kategorií dle druhu činnosti, jimiž jsou energetika, výroba a zpracování

---

<sup>72</sup> Zákon č. 76/2002 Sb. o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

<sup>73</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU o průmyslových emisích

kovů, zpracování nerostů, chemický průmysl, provozy spojené s nakládáním s odpady a ostatní průmyslové činnosti.

Příloha č.2 zákona o integrované prevenci pak udává výčet znečišťujících látek. Při vydávání integrovaného povolení jsou krajským úřadem budoucímu provozovateli stacionárního zdroje znečištění stanoveny emisní limity těchto znečišťujících látek a současně je v tomto povolení určeno, jakým způsobem budou emitované látky měřeny a monitorovány.

## **5. Nástroje ochrany ovzduší**

Primárním nástrojem ochrany ovzduší v České republice je dnes pochopitelně zákon č. 201 / 2012 Sb. o ochraně ovzduší. Pokud se však chceme touto problematikou zabírat detailněji, je třeba nástroje rozdělit do několika skupin podle kritéria, jakým způsobem ty ony nástroje usměrňují či regulují chování společnosti ve vztahu ke znečištění ovzduší a jak působí na jednotlivé znečišťovatele. Z toho pohledu tedy rozeznáváme nástroje administrativní, institucionální, sankční, koncepční, ekonomické a nástroje dobrovolné.

### **5. 1. Nástroje administrativní**

Administrativní nástroje představují možnost působit na původce znečišťování ovzduší přímo. Jde tedy o nerovné postavení dvou subjektů, kde na jedné straně stojí stát, respektive příslušný správní orgán, jež prostřednictvím těchto nástrojů působí na chování původců znečištění, jež se realizuje vydáváním zákazů, příkazů, úředními rozhodnutími či chováním vyžadovaným plynoucím přímo z textu zákona. Konkrétně do této oblasti řadíme členění zdrojů znečišťování dle pohyblivosti, velikosti a dalších kritérií, vydávání úředních povolení, stanovisek, stanovení limitů či vydávání norem.

#### **5. 1. 1. Standardy kvality**

Velmi důležitým administrativním nástrojem ochrany ovzduší jsou standardy kvality, jež jsou stanoveny přípustnou úrovní znečištění a přípustnou úrovní znečišťování.

##### **5. 1. 1. 1. Přípustná úroveň znečištění**

Přípustná úroveň znečištění je určena tzv. imisními limity, a přípustnými četnostmi jejich překročení, jež jsou uvedeny v příloze č.1 zákona o ochraně ovzduší. Zde se zmiňují se jak jednotlivé jednotky limitů i povolený počet překročení v jednotlivých

obdobích – tedy za kalendářní rok ale i překročení v denních, osmihodinových a hodinových časových úsecích. Pro přehlednost jsou limity tabulkově rozděleny v několika skupinách, jimiž jsou imisní limity vyhlášené pro ochranu zdraví lidí a maximální počet jejich překročení, imisní limity vyhlášené pro ochranu ekosystémů a vegetace, imisní limity pro celkový obsah znečišťující látky v částicích PM10 vyhlášené pro ochranu zdraví lidí a imisní limity pro troposférický ozon.<sup>74</sup>

Primárním cílem ochrany ovzduší je omezení neblahých vlivů znečištěného ovzduší na zdraví člověka a zároveň působit preventivně tak, aby negativní dopad tohoto znečištění na životní prostředí a jednotlivých ekosystémech byl co možná nejmenší. Imisní limity jsou tedy částečným řešením, kompromisem, neboť sice vznikají jako omezení za účelem ochrany výše zmíněných hodnot, avšak určité znečištění dovolují a nejsou s to tak zajistit, že i při jejich dodržování nebude docházet ke škodám na ekosystémech či lidském zdraví, protože nelze zcela zastavit unikání znečištění do ovzduší z antropogenních zdrojů. Jednak proto, že by to bylo technicky takřka nemožné, dále z důvodu, že u některých polutantů nejde imisní limit spolehlivě určit a v neposlední řadě by samozřejmě taková snaha i zastavila hospodářský rozvoj.<sup>75</sup>

Dle § 3 odst. 1) zákona o ochraně ovzduší jsou imisní limity závazné pro příslušné orgány vykonávající svou působnost na úseku ochrany ovzduší. Těmi jsou Ministerstvo životního prostředí a krajské úřady a jejich úkolem zde je dohlížet na dodržování povinnosti nepřekračování imisních limitů, popřípadě přijímat taková opatření, která k dodržování povedou.

V této souvislosti je i důležité zmínit, že imisní limity, ač závazné pro orgány ochrany ovzduší, nejsou přímo závazné pro jednotlivé provozovatele zdrojů znečištění ovzduší, neboť souvislost mezi vypouštěným znečištěním a překračováním hodnot stanovených imisními limity sice existuje, ale podle zákona o ochraně ovzduší není přímo vymahatelná. Imisní limity tedy mají váhu především pro orgány ochrany ovzduší co do výkonu jejich působnosti a zároveň představují určitou hodnotu pro

---

<sup>74</sup> Zákon č. 201 / 2012 Sb. o ochraně ovzduší, příloha č.1

<sup>75</sup> Morávek J, Tomášková V, Bernard M., Vícha O., Zákon o ochraně ovzduší, komentář, Praha, C. H. Beck, 2013, str. 20

samotné občany České republiky ve formě jejich práva na příznivé životní prostředí zaručené Listinou základních práv a svobod.<sup>76</sup>

Imisní limity jsou stanoveny na celém území České republiky. Jejich monitoring, posuzování míry znečištění a vyhodnocení upravuje vyhláška Ministerstva životního prostředí o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší.<sup>77</sup> Posuzování míry znečištění zajišťuje Ministerstvo životního prostředí, fakticky jej ale provádí Český hydrometeorologický ústav. Jak jsem již zmínil, přípustná úroveň znečištění je stanovena pro celou Českou republiku, nicméně příloha č. 3 k zákonu o ochraně ovzduší dále člení naše území do zón a aglomerací, jež v současnosti představuje deset oblastí.<sup>78</sup>

I když ale imisní limity platí na celém našem území, existuje určitá „šedá“ výjimka, která říká, že tato omezení se neužijí na ovzduší ve venkovních pracovištích, jež fungují v režimu bez volného přístupu veřejnosti.<sup>79</sup> Konkrétně tedy v těchto prostorách je ochrana před vlivy znečištění v ovzduší regulována zákonem o ochraně veřejného zdraví a nařízením vlády č. 361 / 2007 Sb.<sup>80</sup> a dalšími předpisy, nicméně mimo hranice takového areálu je třeba při posuzování míry znečištění postupovat již opět dle zákona o ochraně ovzduší.<sup>81</sup>

### **5. 1. 1. 2. Přípustná úroveň znečišťování**

Přípustná úroveň znečišťování se určuje za pomoci emisních limitů, emisních stropů a stanovením technických podmínek provozu a přípustnou tmavostí kouře.<sup>82</sup> Nástroje tohoto typu spolu poměrně úzce souvisí, byť směřují každý na jiný typ provozovatelů

---

<sup>76</sup> Morávek J, Tomášková V, Bernard M., Vícha O., Zákon o ochraně ovzduší, komentář, Praha, C. H. Beck, 2013, str. 24

<sup>77</sup> Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 415 / 2012 Sb.

<sup>78</sup> Zákon č. 201 / 2012 Sb. o ochraně ovzduší, příloha č. 3

<sup>79</sup> Zákon č. 201 / 2012 Sb. o ochraně ovzduší, § 3 odst. 2 )

<sup>80</sup> Nařízení vlády č. 361 / 2007 Sb. kterým se stanoví podmínky ochrany zdraví při práci

<sup>81</sup> Morávek J, Tomášková V, Bernard M., Vícha O., Zákon o ochraně ovzduší, komentář, Praha, C. H. Beck, 2013, str. 25

<sup>82</sup> Zákon č. 201 / 2012 Sb. o ochraně ovzduší, § 4 odst. 1 )

stacionárních zdrojů, především dle jejich velikosti. Asi nejstarším institutem tohoto typu jsou emisní limity, jejichž užití v devadesátých letech vyústilo signifikantním snížením znečištění ovzduší. Samotný pojem emisní limit pak udává určité kvantum znečišťující látky, která může být vypuštěna do ovzduší ze stacionárního zdroje znečištění a je určena hmotností látky rozptýlené v stanoveném objemu vypouštěného plynu.<sup>83</sup>

Ochrana ovzduší je v tomto směru velice univerzální, neboť litera zákona přímo stanoví, že emisní limity musí být dodržovány na každém komínovém průduchu a výduchu do ovzduší.

Emisní limity se dále dělí na obecné a specifické, jejichž hlubší úpravu obsahuje vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 415 / 2012 Sb.<sup>84</sup> Zároveň platí, že pokud má určitý stacionární zdroj stanoven specifický limit, obecné emisní limity se na něj nevztahují.

Další nástroj regulace představují emisní stropy, jež byly u nás zavedeny transponováním evropských směrnic z let 2001 a 2010. Avšak emisní stropy, byť jsou institutem účinným, jsou nástrojem dlouhodobého charakteru, neboť udávají maximální povolené množství znečišťující látky, které je povoleno emitovat do ovzduší za celý rok. Prostřednictvím tohoto institutu tedy není možnost okamžité reakce na zhoršení kvality ovzduší a nezabrání ani jednotlivým velkoobjemovým únikům do ovzduší. Již z toho plyne, že emisní stropy jsou užívány především pro velké stacionární zdroje či jejich skupiny.<sup>85</sup>

V souvislosti s tím je nasnadě zmínit přílohu č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší, která obsahuje poměrně široký seznam vybraných stacionárních zdrojů, ke kterým se vážou specifické povinnosti. Spadají sem provozy či činnosti určené danou kapacitou, či takové, jež svým tepelným příkonem již přesahují stanovené hranice. Stacionární zdroje těchto specifík již potřebují pro své fungování povolení provozu udělené krajským úřadem a zároveň takovým je možno ukládat specifické emisní limity a emisní stropy či

---

<sup>83</sup> Morávek J, Tomášková V, Bernard M., Vícha O., Zákon o ochraně ovzduší, komentář, Praha, C. H. Beck, 2013, str. 42

<sup>84</sup> Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 415 / 2012 Sb. o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší

<sup>85</sup> Morávek J, Tomášková V, Bernard M., Vícha O., Zákon o ochraně ovzduší, komentář, Praha, C. H. Beck, 2013, str. 43



technické podmínky provozu. Takové zdroje, které příloha neuvádí nebo nenaplnují podmínky, aby se sem daly podřadit, žádné specifické povinnosti nemají.<sup>86</sup>

Ovšem, co se týká zjišťování úrovně znečišťování ovzduší, zde zákon hovoří tak, že takovou činnost dává za povinnost přímo provozovateli konkrétního zdroje, tedy pokud jsou mu stanoveny emisní limity, emisní stropy, či jiné povinnosti, musí zjišťovat emise takových kontrolovaných látek. Zjišťování se koná jednak měřením emisí znečišťujících látek a v některých zákonných případech i emisním výpočtem. Samotné měření se pak děje dvěma způsoby. Buď pravidelně jednorázově anebo kontinuálně, především u velkých stacionárních spalovacích zdrojů. Co se týče financování, zjišťování jednorázovým měřením si platí provozovatelé na vlastní náklad sami a je vykonáváno prostřednictvím autorizovaných osob ustanovených dle zákona o ochraně ovzduší. Vedle toho, jako jednu ze svých kontrolních činností, provádí měření emisí také Česká inspekce životního prostředí.<sup>87</sup>

### **5. 1. 2. Dělení zdrojů znečišťování**

Oproti předchozí právní úpravě se dočkal současný zákon o ochraně ovzduší nové kategorizace zdrojů znečišťování ovzduší. Zůstalo zde klasické dělení zdrojů na stacionární a mobilní, kdy mobilním se dle zákona rozumí jakákoli pohyblivá či samohybná nebo přenosná jednotka se spalovacím motorem, sloužícím k pohonu nebo jež je součástí stroje<sup>88</sup>, kterými jsou na prvním místě asi všechny druhy dopravních prostředků, stavebních strojů, přenosných generátorů a mnoho dalších zařízení. Druhým typem jsou zdroje stacionární. V zákoně č. 86 / 2002 Sb. o ochraně ovzduší se pracovalo s termíny a dělením na zdroje malé, střední, velké a zvláště velké zdroje dle toho, jakou měrou zatěžovaly ovzduší znečišťujícími látkami. Nový zákon o ochraně ovzduší říká, že je „*stacionárním zdrojem ucelená technicky dále nedělitelná stacionární technická jednotka nebo činnost, které znečišťují nebo by mohly znečišťovat, nejde-li o stacionární technickou jednotku používanou pouze k výzkumu, vývoji nebo*

---

<sup>86</sup> Tomášková V., Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší, Praha, České právo životního prostředí, monotematické číslo 2/2012(32) ročník XII, 2012, str. 22

<sup>87</sup> Tomášková V., Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší, Praha, České právo životního prostředí, monotematické číslo 2/2012(32) ročník XII, 2012, str. 23

<sup>88</sup> Zákon č. 201 / 2012 Sb. o ochraně ovzduší, § 2 odst. f )

zkoušení nových výrobků a procesů“.<sup>89</sup> Pojem stacionárního zdroje je v zákoně o ochraně ovzduší užíván často, a protože předchozí zákon byl v jeho definování ne úplně dokonalý, uvádím zde přímo jeho zákonné znění.

Stacionární zdroje znečišťování ovzduší můžeme dále členit na spalovací a jiné a dále na nevyjmenované a vyjmenované taxativně, tedy ty uvedené v příloze č.2 k zákoně o ochraně ovzduší, jak již bylo zmíněno výše.<sup>90</sup>

### 5. 1. 3. Povinnosti právnických a fyzických osob

Povinnosti osob jsou stanoveny v části čtvrté zákona o ochraně ovzduší. Základní povinnosti stanovuje § 16. Kupříkladu se uvádí, že osoba uvádějící na trh paliva na území našeho státu musí zajistit, že paliva budou mít odpovídající kvalitu stanovenou prováděcím předpisem<sup>91</sup>, dále povinnost osoby uvádějící na trh spalovací stacionární zdroj o tepelném příkonu nepřesahujícím 300kW pro vytápění nese povinnost prokázat se certifikátem dokládajícím, že zdroj splňuje emisní požadavky v souladu s přílohou č. 10 zákona o ochraně ovzduší, či stejně tak jako v zákoně . 86 / 2002 Sb. o ochraně ovzduší uložení povinnosti v otevřených ohništích nespalovat jiné než suché rostlinné materiály, jež musí být současně neznečištěné chemickými látkami. S tím souvisí i problematika spalování odpadů dle § 16 odst. 6) , a odkazem na zákon o odpadech<sup>92</sup>, kde se uvádí že odpad může být spalován pouze v zařízení, kde je tepelné zpracování takového materiálu povoleno.<sup>93</sup>

Povinnosti provozovatele stacionárního zdroje jsou vyčteny hned v paragrafu následujícím a stanoví , pokud provozuje zdroj uvedený v příloze č.2 zákona, mít na prvním místě povolení provozu, pokud ne, musí především dodržovat emisní limity a

---

<sup>89</sup> Zákon č. 201 / 2012 Sb. o ochraně ovzduší, § 2 odst. e)

<sup>90</sup> Tomášková V., Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší, Praha, České právo životního prostředí, monotematické číslo 2/2012(32) ročník XII, 2012, str. 27

<sup>91</sup> Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 415 / 2012 Sb. o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší

<sup>92</sup> Zákon č. 185 / 2001 sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů

<sup>93</sup> Zákon č. 201 / 2012 Sb. o ochraně ovzduší, § 16

emisní stropy, technické podmínky a přípustnou tmavost kouře, spalovat pouze paliva splňující stanovené požadavky na kvalitu paliv, předkládat příslušnému orgánu na požádání informace o provozu, umožnit osobám pověřeným přístup ke stacionárnímu zdroji za účelem inspekce, byť tato povinnost se nevztahuje na provozovatele takového zdroje v rodinném domě, bytě a podobně.<sup>94</sup> V takovém případě je ovšem těžké si představit, jakým způsobem zajistit to, že domácnosti budou skutečně ctít zákonná ustanovení shora uvedená.

#### **5. 1. 4. Kompenzační opatření**

Nástrojem, který se v předchozích právních úpravách ochrany ovzduší doposud nevyskytl a zavádí ho prvně stávající zákon o ochraně ovzduší, jsou kompenzační opatření.

Kompenzační opatření je institut, který napomáhá řešit problematiku vzniku nových stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší, a to především v místech, kde jsou již překračovány imisní limity, tedy klasicky ve větších aglomeracích či sídlech se silnou průmyslovou výrobou. Dosavadní situace byla hned dvojmo nevýhodná, neboť i přes překročení imisních limitů byla výstavba nových stacionárních zdrojů povolována a v souvislosti s následnou zhoršenou kvalitou ovzduší byla náprava vyžadována i na původních provozovatelích stacionárních zdrojů, k tomu ovšem při zvyšujícím se znečištění ovzduší v dané lokalitě byla ztížena možnost začít podnikání, pokud by provozovatel využíval pro svou činnost i stacionární zdroj. Tyto situace má pomoci řešit právě kompenzační opatření.<sup>95</sup>

Kompenzační opatření tedy vlastně dovoluje prolomit zákonem stanovené imisní limity. Tato možnost však pochopitelně není bezmezná a je povolena jen pro určité případy stanovené v příloze č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší č. 201 / 2012 Sb.

Pokud je imisní limit v inkriminované oblasti již překročen, nebo by zavedením nového stacionárního zdroje teprve překročen byl, definuje zákon č. 201 /2012 Sb. jaké druhy stacionární zdrojů mohou být na takovém území uvedeny do provozu a zároveň je

---

<sup>94</sup> Zákon č. 201 / 2012 Sb. o ochraně ovzduší, § 17

<sup>95</sup> Morávek J, Tomášková V, Bernard M., Vícha O., Zákon o ochraně ovzduší, komentář, Praha, C. H. Beck, 2013, str. 127

třeba, aby budoucí provozovatel provedl s uvedením do provozu příslušná kompenzační opatření.<sup>96</sup>

Kompenzační opatření nastolují určité *equilibrium*. Ve své podstatě je provozovateli povoleno umístit stacionárního zdroj dalšího znečišťování ovzduší na již zatížené území za to, že učiní takové kroky, aby na postiženém území snížil znečištění ovzduší stejnou měrou, jakou jej bude zatěžovat.

Kompenzační opatření je vydáváno na návrh žadatele a podléhá schválení krajského úřadu, současně s procedurou při vydávání povolení provozu nového stacionárního zdroje. Samozřejmě existuje několik typů takových opatření, jimiž jsou opatření rázu technického, kde je příkladem zintenzivnění funkčnosti odlučovačů v provozech s plynými exhalacemi, i netechnického jako metení a kropení silnic, a hlouběji opatření investiční a neinvestiční.<sup>97</sup>

Konkrétní úprava se nalézá v Části třetí § 11 odst. 5 – 7 zákona č. 201 / 2012 Sb. o ochraně ovzduší a dále v B sloupci přílohy č. 2 k tomuto zákonu.

### **5. 1. 5. Nízkoemisní zóny**

Znečištění ovzduší způsobené silniční dopravou se s postupným zvyšováním počtu automobilů stává poslední dobou velice aktuálním tématem, neboť jeho důsledky se spolu s ostatními stacionárními zdroji znečištění projevují právě na lidském zdraví především ve velkých aglomeracích a to nejen u nás, ale po celém světě.

Jak uvedl Janez Potočnik, komisař Evropské unie pro životní prostředí : „ *Znečištění ovzduší škodí našemu zdraví. Délku lidského života zkracuje průměrně o více než osm měsíců a v nejvíce znečištěných městech a oblastech o více než dva roky. ...* „<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> Tomášková V., Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší, Praha, České právo životního prostředí, monotematické číslo 2/2012(32) ročník XII, 2012, str. 27

<sup>97</sup> Tomášková V., Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší, Praha, České právo životního prostředí, monotematické číslo 2/2012(32) ročník XII, 2012, str. 28

<sup>98</sup> web Evropské agentury pro životní prostředí, 23.8.2014, dostupné na : <http://www.eea.europa.eu/cs/themes/air/intro>

Ne jen z těchto důvodů si tedy do soudobého zákona o ochraně ovzduší našly cestu i nové instrumenty, jež s danou problematikou souvisí a které by právě měly napomoci znečištění pocházející právě z automobilové dopravy omezit. Jsou jimi nízkoemisní zóny, regulační řády, již zmíněná kompenzační opatření a vydávání závazných stanovisek ke stavbě významných komunikací.<sup>99</sup>

Právní úprava nízkoemisních zón, ač u nás zavedena nově, má již svou historii a počátek v 90. letech minulého století v Německu, Itálii, Velké Británii, Švédsku, či Nizozemsku. Současná legislativa Evropské unie tuto problematiku jednotně neupravuje, jako možnost ji zmiňuje pouze rámcová směrnice Evropské unie o kvalitě ovzduší 2008 / 50, a tedy je ponecháno na členských státech, aby si tuto problematiku ošetřily vnitrostátními právními předpisy. Naše právní úprava nízkoemisních zón následuje poměrně přímočaře tu německou, s níž má stejný systém zón, plaket a obdobné je i třídění automobilů do emisních tříd.<sup>100</sup>

Zákon o ochraně ovzduší č. 201 / 2012 Sb. tedy nabízí obcím a městům, které jsou stíženy překračováním imisních limitů, cestu, jak tuto situaci regulovat prostřednictvím ustanovení nízkoemisní zóny formou obecně závazné vyhlášky. Takovou zónu lze stanovit pouze v oblasti s překračovanými imisními limity, v lázeňských městech či na zvlášť chráněném území. Toto omezení částečně chrání motoristy před bezúčelným využíváním či zneužitím tohoto institutu. Obec také nemůže takovou zónu vyhlášovat neomezeně. Pokud jde o vyhlášení nízkoemisní zóny v místě, kudy vede dálnice či silnice, musí být motoristům umožněn objezd takového úseku po komunikaci stejné či vyšší třídy.<sup>101</sup>

Zákonodárce ovšem myslel i na reálné životní situace, což se projevuje kupříkladu v § 14 odst. 2) zákona č. 201 / 2012 Sb., kde se mimo jiné uvádí i možnost udělení výjimky a stanovení, že omezení či zákaz vjezdu do nízkoemisní zóny se netýká osob s trvalým pobytem na území města či obce. Těžko si totiž představit, jak se člověk

---

<sup>99</sup> Tomášková V., Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší, Praha, České právo životního prostředí, monotematické číslo 2/2012(32) ročník XII, 2012, str. 33

<sup>100</sup> Morávek J, Tomášková V, Bernard M., Vícha O., Zákon o ochraně ovzduší, komentář, Praha, C. H. Beck, 2013, str. 166

<sup>101</sup> Tomášková V., Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší, Praha, České právo životního prostředí, monotematické číslo 2/2012(32) ročník XII, 2012, str. 34

v důchodovém věku s již hůře fungujícím pohybovým aparátem nemůže pohybovat po městě, protože vlastní vůz předrevoluční výroby. Další výjimku tvoří skupina vozidel vyčtených v příloze č. 8 zákona o ochraně ovzduší, jimiž jsou například vozidla integrovaného záchranného sboru, vozidla pro přepravu zdravotně postižených osob a dále vojenská, historická, poštovní a další. Pokud se ovšem vozidlo pohybuje na území obce v nízkoemisní zóně, je třeba, aby bylo označeno plaketou dle zařazení podle emisní třídy, jak je určeno v nařízení vlády o emisních plaketách<sup>102</sup>.

### **5. 1. 6. Správní akty vydávané v rámci ochrany ovzduší**

Zákon č. 201 / 2012 Sb. o ochraně ovzduší rozeznává několikero typů správních aktů, jejichž vydáváním jsou nadány orgány ochrany ovzduší. Jedná se o stanoviska, závazná stanoviska, typy rozhodnutí a povolení provozu.

Stanoviska vydávají Ministerstvo životního prostředí a krajské úřady. V případě Ministerstva se jedná o stanovisko k politice územního rozvoje a zásadám územního rozvoje v průběhu jejich pořizování, ve kterém je zkoumán soulad návrhu se zákonem a kontrolováno, zda není překračována přípustná úroveň znečištění.<sup>103</sup>

Dalším správním aktem vydávaným Ministerstvem životního prostředí je závazné stanovisko k umístění stavby pozemní komunikace v zastavěném území obce o předpokládané intenzitě dopravního proudu 15 000 a více vozidel za 24 hodin v návrhovém období nejméně 10 let a parkoviště s kapacitou nad 500 parkovacích stání<sup>104</sup>. O kvalifikaci typu stacionárního zdroje, jež využívá takovou technologii, která zatím nebyla na území České republiky použita, vydává Ministerstvo rozhodnutí<sup>105</sup>. Dále je v kompetenci ministerstva rozhodovat o udělení či odebrání autorizací k určitým

---

<sup>102</sup> 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

<sup>103</sup> Tomášková V., Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší, Praha, České právo životního prostředí, monografické číslo 2/2012(32) ročník XII, 2012, str. 30

<sup>104</sup> § 11 odst. 1 ) b) zákona č. 201 / 2012 Sb.

<sup>105</sup> § 11 odst. 1 ) c) zákona č. 201 / 2012 Sb.

činností<sup>106</sup>, jako je například jednorázové pravidelné měření emisí v provozových stacionárních zdrojů znečišťování prostřednictvím pověřených či autorizovaných osob.

Krajské úřady hrají ve spojení se znečištěním nebo naopak čistotou ovzduší klíčovou roli, neboť drží v rukou důležité pravomoci, co se týče povolení provozu a povolení výstavby stacionárního zdroje znečišťování ovzduší.<sup>107</sup>

Dle § 11 odst. 2 ) vydává krajský úřad stanovisko k územnímu plánu a regulačnímu plánu obce v průběhu jeho pořizování, kde je opět cílem zkoumání, mají-li návrhy zakomponované plnění přípustnou míru znečištění tak, jak ukládá zákon.

Dalšími akty vydávanými krajským úřadem jsou závazná stanoviska buď k umístění, či ke stavbě nebo změně stavby stacionárního zdroje znečišťování ovzduší uvedeného v příloze č.2 zákona č. 201 / 2012 Sb.( jak již bylo zmíněno v kapitole Přípustná úroveň znečišťování a Kompenzační opatření ), k řízením podle jiného právního předpisu, jimiž jsou stavební zákon, zákon o výbušninách horní zákon a další. Rozhodně neposlední v řadě, i když tak řazeno v zákoně, vydává krajský úřad povolení provozu stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 k zákonu č. 201 / 2012 Sb., které se skládá z podmínek provozu, ustavuje konkrétní emisní limity, stropy a provozní řád pro jmenovitý stacionární zdroj. Povolení se vydává v závislosti na typu provozu i na dobu určitou a krajský úřad jej v průběhu trvání může i změnit.<sup>108</sup>

Kompetence krajského úřadu tedy zůstaly oproti poslední právní úpravě takřka nezměněny, jednu z výjimek představuje změna v tom smyslu, že vydává povolení provozu stacionárního zdroje bez souvislosti s řízením o povolení stavby podle stavebního zákona.<sup>109</sup>

V kompetencích obecních úřadů s rozšířenou působností je vydávání závazných stanovisek k územnímu a stavebnímu řízení a k řízení o vydání kolaudačního souhlasu, pokud se nejedná o výstavbu stacionárních zdrojů, jež nejsou uvedeny v příloze č.2 zákona o ochraně ovzduší.

---

<sup>106</sup> § 32 - 35 zákona č. 201 / 2012 Sb.

<sup>107</sup> Tomášková V., Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší, Praha, České právo životního prostředí, monotematické číslo 2/2012(32) ročník XII, 2012, str. 30

<sup>108</sup> § 11 odst. 2 ) b, c, d) zákona č. 201 / 2012 Sb.

<sup>109</sup> Tomášková V., Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší, Praha, České právo životního prostředí, monotematické číslo 2/2012(32) ročník XII, 2012, str. 30

## 5. 2. Nástroje institucionální

Hlavními orgány činnými v oblasti ochrany ovzduší jsou Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo zdravotnictví, Česká inspekce životního prostředí, Česká obchodní inspekce, krajské úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, obecní úřady, celní úřady a Ministerstvo zemědělství.

Ústředním správním úřadem je v tomto poli Ministerstvo životního prostředí, , jež řídí výkon státní správy na úseku ochrany ovzduší a je odvolacím orgánem proti rozhodnutím vydaným Českou inspekcí životního prostředí a krajskými úřady. Ministerstvo se podílí i na tvorbě Národního programu snižování emisí a řídí programy zlepšování kvality ovzduší. V kompetenci Ministerstva je vydávání i odbírání autorizací, vydávání stanovisek, závazných stanovisek a rozhodnutí o kvalifikaci stacionárního zdroje, jak již bylo popsáno v kapitole Správní akty vydávané v rámci ochrany ovzduší.

Ministerstvo zdravotnictví spolupracuje s Ministerstvem životního prostředí a předkládá mu na základě hodnocení riziki, jež by mohla plynout ze znečištění ovzduší, návrhy na snížení imisních limitů. Za tím účelem spravuje a vede seznamy znečišťujících látek v ovzduší, které jsou podkladem pro zmíněná hodnocení. Provádí i měření koncentrací znečišťujících látek, zvláště v postižených oblastech a v té souvislosti též monitoruje zdravotní stav obyvatelstva. Ministerstvo zdravotnictví tedy v oblasti ochrany ovzduší nedisponuje žádnými významnými pravomocemi a má pozici jakéhosi sběrače dat a erudovaného informátora.

Česká inspekce životního prostředí je správní orgán, jehož posláním na úseku ochrany ovzduší je především kontrolní činnost. Dohlíží tedy především nad dodržováním obecných povinností ukládaných zákonem č. 201 / 2012 Sb. Jedním z jejích hlavních úkolů je měření emisí ke zjištění, zda-li provozovatel nepřekračuje stanovené emisní limity, mezi další kompetence patří vydávání vyjádření či možnost vydat opatření směřující ke zjednání nápravy, v případech kdy provozovatel ve lhůtě nápravu nesjedná, může vydat i rozhodnutí o zastavení provozu.

Česká obchodní inspekce provádí rovněž kontrolní činnost, ta je zde zaměřena na kontrolu kvality paliv a na kontrolu a prodej dalších výrobků, jež obsahují těkavé organické látky a řeší správní delikty, jež z pochybení při prodeji těchto látek vznikají.



Krajské úřady mají hlavní kompetence při povolování stacionárních zdrojů vyjmenovaných v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší. Dále, jak již bylo zmíněno výše, vydávají stanoviska k územnímu a regulačnímu plánu obce, závazná stanoviska k umístění nebo ke stavbě či změně stavby stacionárního zdroje dle přílohy č. 2 zákona o ochraně ovzduší a povolení provozu stacionárních zdrojů dle stejné přílohy.

Obecní úřady s rozšířenou působností mají na starost vydávání závazných stanovisek v případech, které se netýkají stacionárních zdrojů zmíněných v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší. Co se týče celních úřadů, ty mají za úkol vykonávat správu poplatků souvisejích se znečišťováním ovzduší, stejně tak jako vymáhání pokut udělených za přestupky vzniklých při porušení zákonných či stanovených povinností.

### **5. 3. Nástroje sankční**

Sankční nástroje jsou jedním z neúčinnějších nástrojů k ochraně ovzduší vůbec. Působí jednak preventivně, čímž se snaží donutit adresáty norem plnit primární povinnosti či se vyvarovat poruchového chování pod hrozbou sankce. Při nedodržení nastupuje užití funkce represivní a tedy dochází ke vzniku učitého postihu adresáta, jež může mít formu nápravných zákazu, pokut, povinnosti nahradit vzniklou škodu či až v krajním případě vést k trestu odnětí svobody.

Zákon o ochraně ovzduší č. 201 /2012 se sankcím věnuje v části páté, kde jsou rozebrána nápravná opatření i správní trestání v úseku ochrany ovzduší. Správněprávní postihy, jež mohou následovat při porušení stanovených povinností rozeznává zákon o ochraně ovzduší trojmo. A to opatření k nápravě, omezení a zastavení stacionárního zdroje a pochopitelně i systém pokut.

#### **5. 3. 1. Opatření ke zjednání nápravy a zastavení provozu stacionárního zdroje**

Nápravná opatření spočívají v podstatě v povinnosti odstranit závadný stav, jež na základě porušení původní povinnosti vznikl činností či naopak nečinností toho, kdo takový stav zapříčinil a tedy uplatnění principu „znečišťovatel platí“ a tedy v takovém případě nese náklady za odstranění nebo uvedení v předešlý stav. Povinnost provést nápravné opatření vzniká buď ex lege ze zákona nebo v druhém případě může být

podmíněna rozhodnutím orgánu ochrany ovzduší v rámci správního řízení. Nejčastěji je takovým orgánem, co se týče ochrany ovzduší Česká inspekce životního prostředí.<sup>110</sup>

Pokud provozovatel nedodrží povinnosti vyplývající pro něho ze zákona nebo z povolení provozu jsou k uložení opatření ke zjednání nápravy příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností či Česká inspekce životního prostředí. Na provedení takového opatření však musí být poskytnuta přiměřená lhůta. Pokud provozovatel tuto lhůtu nevyužije či lhůta uplyne, jsou oba orgány oprávněny vydat rozhodnutí o zastavení provozu stacionárního zdroje. Nápravná opatření fyzickým osobám ukládá obecní úřad obce s rozšířenou působností, avšak u podnikajících fyzických osob a osob právnických, pouze pokud provozují stacionární zdroj dle přílohy č.2 zákona o ochraně ovzduší. Česká inspekce životního prostředí je příslušná ukládat nápravná opatření všem provozovatelům stacionárních zdrojů. Pokud takové upozornění není pro provozovatele dostatečné a uložené opatření ke zjednání nápravy ani v poskytnuté lhůtě neprovede, může následovat ze strany České obchodní inspekce či obecního úřadu obce s rozšířenou působností razantnější krok v podobě vydání rozhodnutí o zastavení provozu stacionárního zdroje. Pokud provozovatel provozuje stacionární zdroj, jež je vyjmenován v příloze č. 2 zákona o ochraně a nedisponuje k tomu povolením provozu, je k rozhodnutí o zastavení provozu příslušná Česká inspekce životního prostředí. Povinnosti z opatření ke zjednání nápravy i zastavení provozu ukládají orgány i právnímu nástupci provozovatele, byť nebyl původcem závadného stavu. Rozhodnutí o uložení jakéhokoli nápravného opatření vyrozumívá Česká inspekce životního prostředí bezodkladně příslušný krajský úřad.

### **5. 3. 2. Pokuty udělované za přestupky**

Pokuta je poslední sankční nástroj, který zákon o ochraně ovzduší využívá co by sankci za dopuštění se přestupku či správního deliktu. Pomyslná paleta pokut je poměrně široká, neboť je závislá na tom, jaká jednotlivá povinnost byla porušena i na tom, jaká osoba takovou povinnost porušila. Pokud hovoříme o přestupku, znamená to, že, dle § 23 odst. 1) se jej dopustila fyzická osoba a také lze udělit pokutu až do 50.000

---

<sup>110</sup> Morávek J, Tomášková V, Bernard M., Vícha O., Zákon o ochraně ovzduší, komentář, Praha, C. H. Beck, 2013, str. 166

Kč, pokud se jedná o přešupek ve smyslu ustanovení § 23 odst. 1, písm. a-e), f), g), což se týká například porušení povinností spalování zakázaných materiálů v ohništích, nedodržení přípustné tmavosti kouře při provozování stacionárního zdroje, spalování výrobcem nepovolených paliv ve stacionárních zdrojích a další. Pokuta do výše 20.000 Kč může být fyzické osobě udělena za přešupek spočívající v nepředložení příslušnému orgánu ochrany ovzduší na požádání informace o provozování jeho stacionárního zdroje znečišťování ovzduší, či pokud jako provozovatel takového zdroje neprovede ve stanoveném úseku prostřednictvím odborně způsobilé osoby kontrolu technického stavu jím provozovaného stacionárního zdroje. K řízení o přešupcích je příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností, co se týče výběru a vymáhání pokut, tak jak již bylo zmíněno výše v kapitole Nástroje institucionální, k tomu je příslušný celní úřad. Zbývá dodat, že příjem z vybraných pokut se stává příjmem obce s rozšířenou působností.

### **5. 3. 3. Pokuty udělované za správní delikty**

Hovoříme –li o dopuštění se správního deliktu, je hned jasné, že osoba, jež se ho dopustila, nemůže být fyzická osoba, neboť ta je způsobilá se dopustit pouze přešupku, jak uvedeno výše. Správní delikt se tedy týká jen osob právnických a podnikajících fyzických osob<sup>111</sup>.

Maximální sazba pokut udělovaná za správní delikty je uvedena v § 25 odst. 7) zákona o ochraně ovzduší a je odvislá od toho, které ustanovení zákona v odstavcích § 25 bylo porušeno. Maximální výše těchto pokut se pohybuje do 20.tis.,50tis.,500tis. a dvou a až deseti milionů Kč<sup>112</sup>.

Pokud však právnická osoba prokáže, že vynaložila veškeré možné úsilí, aby porušení právní povinnosti zabránila a i přesto se tak stane, za správní delikt v takovém případě neodpovídá. Podstatnou změnou ve srovnání s přešupky je zde fakt, že při určování výše pokuty pro právnickou osobu se přihlíží i k závažnosti, způsobu spáchání, následkům, době spáchání i okolnostem, za nichž byl tento správní delikt spáchán. Pokud však příslušný správní orgán do jednoho roku, od doby co se o deliktu dověděl, nezahájí správní řízení pro jeho projednání, odpovědnost právnické osoby za takový

---

<sup>111</sup> Zákon č. 201 / 2012 Sb. § 25 odst. 1)

<sup>112</sup> Zákon č. 201 / 2012 Sb. § 25 odst. 7)

delikt zaniká. Absolutně odpovědnost zaniká uplynutím lhůty tříleté. Orgány příslušnými projednávat správní delikty jsou dle tohoto zákona Česká inspekce životního prostředí, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, celní úřady a Česká obchodní inspekce. Česká inspekce životního prostředí projednává primárně delikty spáchané ve spojitosti se stacionárními zdroji uvedenými v příloze č. 2 tohoto zákona, nejsou-li spáchané ve spojitosti s takto vyjmenovanými stacionárními zdroji, projedná je buď Inspekce a nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností. K projednání deliktu je příslušný ten správní orgán, jež zahájil řízení o jeho projednání jako první v pořadí. Pokud se den započetí řízení shoduje, přednost má obecní úřad obce s rozšířenou působností. Inspekce i obecní úřad s rozšířenou působností mají v takovém případě vzájemnou informační povinnost. Stejně tak jako u uložení nápravného opatření, i zde je stanovena povinnost Inspekci bezodkladně zasílat rozhodnutí o uložení pokuty krajskému úřadu, pokud byl správní delikt spáchán v souvislosti s provozem stacionárního zdroje vyjmenovaného v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší.<sup>113</sup>

Celní úřad projednává správní delikty vzniklé v souvislosti s dodávkou, označením, převozem a dokumentací pohonných hmot. Česká obchodní inspekce taktéž disponuje pravomocí projednávat správní delikty podle zákona o ochraně ovzduší. Řeší především závadné stavy vzniklé s uvedením na trh nedostatečně kvalitního paliva, emisně nevyhovujících stacionárních zdrojů s tepelným příkonem 300kW a nižším určených jako zdroj tepla pro ústřední vytápění a další případy týkající se především problematiky barviv a laků.<sup>114</sup>

Obdobně jako je tomu u přestupků, má na starost výběr a vymáhání pokut celní úřad. Rozdělení příjmu z takto vybraných prostředků je však u správních deliktů složitější. Pokud byla pokuta uložena obecním úřadem obce s rozšířenou působností, celý obnos se stává součástí rozpočtu této obce. Pokud ukládá pokutu za porušení povinností Česká inspekce životního prostředí, rovná polovina příjmu z pokuty putuje do obecního rozpočtu obce, na jejímž území byl správní delikt spáchán, přičemž za podmínky, že musí být využit za účelem ochrany životního prostředí, druhá polovina takového příjmu se stává součástí příjmů Státního fondu životního prostředí České republiky. Příjmem Fondu se stejně tak stávají i veškeré pokuty uložené celním úřadem,

---

<sup>113</sup> Zákon č. 201 / 2012 Sb. § 26 odst. 1-5)

<sup>114</sup> Zákon č. 201 / 2012 Sb. § 26 odst. 6)

Českou obchodní inspekci, stejně tak jako příjmy z pokut uložených Českou inspekci životního prostředí jednotlivým obcím.<sup>115</sup>

#### 5. 4. Nástroje koncepční

Právní úprava koncepčních nástrojů ochrany ovzduší není v současném zákoně novinkou, neboť programové nástroje v této oblasti znal již zákon o ochraně ovzduší č. 86 / 2002 Sb., který pracoval s programy na několika úrovních, zejména zaváděl Národní program snižování emisí České republiky a Národní program snižování emisí ze zvláště velkých spalovacích zdrojů. Na nižší úrovni musely zpracovávat krajské úřady krajské programy pro snižování emisí, stejně tak jako krajský program ke zlepšení kvality ovzduší, obdobně tomu bylo i u obcí. Tento systém byl zrušen roku 2005 a koncepční programy na úrovni obcí se od té doby nesly v dobrovolném režimu. Národní program snižování emisí České republiky jako koncepční nástroj je výsledkem implementace evropské směrnice 2001/81. Cílem je, aby členské státy zpracovaly své národní programy snižování emisí tak, aby se dosáhlo plnění národních emisních stropů pro oxidy síry, dusíku, těkavé organické látky a amoniak.<sup>116</sup>

Národní program snižování emisí České republiky vypracovává spolu s příslušnými ústředními úřady Ministerstvo životního prostředí za účelem snížení celkové úrovně znečištění a znečišťování na našem území. Tento program se zpracovává minimálně jednou v období čtyř let a podléhá schválení vlády. Obsahem programu je analýza úrovně znečištění a znečišťování, predikce úrovně znečištění a znečišťování do budoucna a stanovení hned několika cílů, co se týče snižování úrovně znečištění a znečišťování, jimiž jsou emisní stropy, stanovení hodnot omezení acidifikace a snížení expozice pro částice PM<sub>2,5</sub>, zavádění opatření, jako jsou emisní limity, ke snižování znečištění pocházejících z jednotlivých skupin stacionárních i mobilních zdrojů. Dále zavádí lhůty a harmonogramy určené ke splnění nastavených cílů a ustanovuje orgány, jež odpovídají za provádění národního programu.<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup> Zákon č. 201 / 2012 Sb. § 25 odst. 7)

<sup>116</sup> Morávek J, Tomášková V, Bernard M., Vícha O., Zákon o ochraně ovzduší, komentář, Praha, C. H. Beck, 2013, str. 86

<sup>117</sup> Zákon č. 201 / 2012 Sb. § 25 odst. 8)

Druhým typem koncepčních nástrojů jsou Programy zlepšování kvality ovzduší. Program zlepšování kvality ovzduší zpracovává Ministerstvo životního prostředí s příslušným krajským či obecním úřadem v případech, kdy je v zóně či aglomeraci překročen stanovený imisní limit nebo pokud je tento limit překročen vícekrát, než je stanovený povolený počet překročení. Program zlepšování kvality ovzduší má být zpracován nejpozději do 18 měsíců od konce roku, ve kterém k takovému překročení došlo. Zákon stanoví požadavek na to, aby při zpracovávání bylo využito takových opatření, aby bylo imisního limitu dosaženo v co možná nejkratší době. Program pro zlepšování kvality ovzduší by měl být Ministerstvem ve spolupráci s obecním či krajským úřadem průběžně aktualizován, je však stanoven požadavek, aby tomu tak bylo nejméně jednou za tři roky.<sup>118</sup>

## 5. 5. Nástroje ekonomické

Mezi nástroje nepřímého působení na znečišťovatele ovzduší se řadí i nástroje ekonomické. Cílem je, za pomoci finanční působení ať již pozitivního či negativního, přimět adresáty, aby se chovali takovým způsobem, aby bylo co možná nejvíce šetřeno životní prostředí. Jde tedy o určitý druh motivace. Jako příklad pozitivní motivace můžeme uvést dotace nebo formy daňových úlev.<sup>119</sup>

Poplatky za znečišťování ovzduší představují negativní ekonomický stimul znečišťovatelů ovzduší. Jejich plátcí jsou ze zákona provozovatelé stacionárních zdrojů vyjmenovaných v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší. Předmětem poplatku jsou znečišťující látky vypouštěné tímto stacionárním zdrojem a provozovatel je za účelem následného výpočtu poplatku povinen zjišťovat úroveň znečišťování. Poplatek za znečišťování se však nemusí platit za znečišťující látky v takovém zařízení, kde celková výše poplatků za poplatkové období je nižší než 50.000 Kč, což je poměrně výhodné, protože pro menší provozování mohou být poplatky i v takovémto rozsahu likvidační. Základem pro stanovení poplatku za znečišťování, je množství emisí určené v jednotkách na tuny a po vypočtení částky, jež je provozovatel povinen platit se

---

<sup>118</sup> Zákon č. 201 / 2012 Sb. § 25 odst. 8)

<sup>119</sup> Damohorský M. a kolektiv, Právo životního prostředí. 3. vydání Praha, C. H. Beck, 2010, str. 41 - 45

poplatek hradí jednou ročně.<sup>120</sup> Současný zákon zná dle přílohy č. 9 již pouze čtyři látky, jejichž emitování do ovzduší je v současnosti zpoplatněno. Jsou jimi tuhé znečišťující látky, oxid siřičitý, oxidy dusíku a látky těkavých organických sloučenin.<sup>121</sup> Z tabulky již je patrné, že sazby poplatků budou od roku 2016 každoročně narůstat až do doby, než v roce 2021 dosáhnou více než trojnásobku současných sazeb. To bude sice finančně náročnější situace pro provozovatele zdrojů znečišťování ovzduší, na druhou stranu jak již bylo zmíněno, tento finanční nátlak bude nutit znečišťovatele, aby zaváděli taková opatření a technologie, aby jejich zdroje a provozovny emitovaly do ovzduší znečišťujících látek co nejméně.

Do roku 2016 budou finance z vybraných poplatků příjmem Státního fondu životního prostředí České republiky. Rokem 2017 se výnosy počnou přerozdělovat v poměru takovém, že 65 % stále zůstává ve vlastnictví Fondu, 25 % poputuje do krajského příjmu, na jehož území je stacionární vystavěn a zbylých deset procent se stane součástí státního rozpočtu. Platí však, že tyto finance musí být z krajských i ze státního rozpočtu zpětně využity k financování opatření na ochranu životního prostředí.<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> Zákon č. 201 / 2012 Sb. § 15 odst. 1-4, 6)

<sup>121</sup> Zákon č. 201 / 2012 Sb., příloha č. 9

<sup>122</sup> Zákon č. 201 / 2012 Sb. § 15 odst. 14)

## 6. Závěr

Znečištění v ovzduší je sice v dnešní době téma, jež si na odborných konferencích a v politických kruzích získává stále více pozornosti a zdálo by se, že je to fenomén moderní doby. Ale pravdou je, že bylo součástí našeho světa již od nepaměti. První významnější zmínky o něm a o pokusech jej omezovat pochází již ze středověku a jak se rozvíjelo lidstvo docházelo i k nárůstu znečištění ovzduší a potřeba regulace začala být reálnou a již ve dvacátém století spatřují světlo světa první právní úpravy zaměřující se na tento problém. Po druhé světové válce začalo být toto téma stále aktuálnější a v rámci Evropy začaly vznikat mnohostranné dohody a úmluvy, které daly právu ochrany ovzduší dobrý podklad a založily jeho kořeny již moderním způsobem, tak jak jej známe dnes. Na našem území byly předpisy z této oblasti ve srovnáním s ostatními státy Evropy přijímány se zpožděním, což bylo dáno především našim historickým vývojem. Ovšem i v Československu a posléze České republice se ochrana ovzduší postupně modernizovala a procházela několika stádii vývoje jako reakcí na potřeby své doby a zároveň tlak ale i potřebu držet krok s ostatními státy Evropy. Posledním zákonodárným počinem na poli ochrany ovzduší byl nový zákon o ochraně ovzduší, o kterém jsem se v práci snažil pojednat. Zákon zapracovává prvky evropské legislativy a zároveň přináší mnoho nových institutů, jež mají za úkol zlepšit kvalitu ovzduší na celém území, ale i takových, které umožní lépe regulovat znečišťování ovzduší lokálně. Zákon je však ještě poměrně mladý a tak předpokládám, že se ukáže až s časem, zda-li jsou veškeré jeho části v praxi užitečné a účinné takovým způsobem, jak zamýšleli zákonodárci při jeho tvorbě. Závěrem bych doplnil, že původně jsem se v práci nechtěl věnovat jen teorii, historickým otázkám a platné právní úpravě, tak jak je zpracována, ale nadchla mne poněkud idealistická myšlenka pokusit se zapojit problematiku znečištění ovzduší na česko-polském pomezí v oblasti Krkonoš, jež v minulosti vyústila v rozsáhlé poškození místních ekosystémů. Ale při postupném zpracování a pronikání do problematiky ochrany ovzduší a po dvojnásobné návštěvě střediska Krkonošského národního parku ve Vrchlabí a konzultacích s místními pracovníky a v mezidobí i po dlouhé a velice poučné rozpravě s profesorem Josefem Fantou, jsem však dospěl k poznání, že zdroje, které by se k rozpracování tématu v této rovině daly shromáždit, nejsou dostatečné a vhodné pro užití a jejich použitím by se práce posunula na hranici enviromentální studie.



## Resumé

The topic of my diploma thesis is Legal regulation of air protection in Czech Republic and its importance on Czech – Polish borderland in the area of Giant mountains. The air pollution is a problem, which is very old and it has been bothering human kind ever since. It was here during the middle ages and because of the start of manufactory and technologies rising up using coal and steam, people started to pollute the air around them themselves and they found out, it is necessary to start to regulate the exhalations and other sources of air pollution. So there started first laws for air protection in Europe. Because of the steep rise of industry and after the Second world war, there was founded a lot of international treaties trying to guarantee the protection of air and climate world wide and now there is a lot of work done in this direction in European union. In our country there was several generations of laws regulating air protection, but the rest of Europe was still a little bit ahead of us because of our unfortunate history. But nowadays we have a brand new air protection law. In comparison with older law regulation used on our territory during time, this one has brought a lot of new instruments, that should help clean the air country-wide and along with it there are instruments that can prevent or to help to lower the air pollution in the heavily affected areas as in the big or industrial cities. The law is still rather young to judge its efficiency, so hopefully in few years we will find it useful and serving good to the people.

## Seznam použitých zdrojů

### Seznam použité literatury

- Damohorský M. a kol., Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha, C. H. Beck 2010
- Morávek J, Tomášková V, Bernard M., Vícha O., Zákon o ochraně ovzduší, komentář, Praha, C. H. Beck, 2013
- Kolektiv autorů, Právo životního prostředí, 2.díl, Brno, Masarykova univerzita, 2006
- Hendrych D. a kol., Správní právo: Obecná část, 8. vydání, Praha, C. H. Beck, 2012
- Damohorský M., Šturma P. a kolektiv, Mezinárodní právo životního prostředí, II. část - zvláštní, Beroun, Eva Rozkotová – IFEC, 2008
- Šturma P. a kolektiv, Mezinárodní právo životního prostředí, I. část – obecná, Beroun, Eva Rozkotová – IFEC, 2008
- RNDr. Ambrozek L. a kolektiv, Úvod do pojmosloví v ekologii krajiny, Praha, Enigma ve spolupráci s MŽP, 2001
- Madar Z., Právní ochrana životního prostředí v České republice, Vysoká škola aplikovaného práva, 2006
- Langrová V., Přehled judikatury z oblasti životního prostředí, Praha, ASPI, 2007
- Dvořák L., Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, komentář, Praha, ABF, 2005
- Hendrych D., Právní slovník, 3.rozšířené vydání, Praha, C. H. Beck, 2009
- České právo životního prostředí, monotematické číslo 2/2012(32) ročník XII, Praha, Česká společnost pro právo životního prostředí, 2012

## **Seznam použitých právních předpisů**

- Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě a o změně některých zákonů
- Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
- Zákon č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami
- Zákon č. 38/1995 Sb., o technických podmínkách provozu silničních vozidel na pozemních komunikacích
- Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim
- Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů
- Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů
- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu
- Zákon ČNR č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování
- Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí
- Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší

## **Seznam použitých webových stránek**

- [www.cizp.cz](http://www.cizp.cz)
- [www.mzp.cz](http://www.mzp.cz)
- [www.sfzp.cz](http://www.sfzp.cz)
- [www.monet.cz/eia](http://www.monet.cz/eia)
- [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz)
- [www.krnap.cz](http://www.krnap.cz)
- [www.eea.europa.eu](http://www.eea.europa.eu)
- [www.ispop.cz](http://www.ispop.cz)
- [www.enviweb.cz](http://www.enviweb.cz)