Západočeská univerzita v Plzni

FAKULTA PRÁVNICKÁ

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Právní úprava regulace mobilních zdrojů znečišťování ovzduší

Václav Krutina

Plzeň 2021

Právní úprava regulace mobilních zdrojů znečišťování ovzduší

Studijní program: Právo a právní věda

Studijní obor: Právo

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

Katedra správního práva

Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni

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.

České Budějovice, březen 2021 Václav Krutina

Poděkování

Na tomto místě bych chtěl poděkovat panu doc. JUDr. Vojtěchovi Stejskalovi, Ph.D. za odborné vedení, pomoc a vstřícnost při zpracování mé diplomové práce. Dále patří dík mému dědovi Ing. Karlu Dolečkovi za jeho odborné názory z oblasti techniky.

Obsah

Úvod ..... **- 1 -**

Klíčová slova ..... **- 2 -**

Abstract ..... **- 3 -**

Key words ..... **- 3 -**

1 Základní pojmosloví ..... **- 4 -**

1.1 Ovzduší ..... - 4 -

1.1.1 Ochrana ovzduší ..... - 4 -

1.2 Látky znečisťující ovzduší ..... - 9 -

1.2.1 Nejvýznamnější látky znečisťující ovzduší a jejich vliv na životní prostředí a zdraví ..... - 10 -

1.3 Znečišťování ovzduší ..... - 14 -

1.3.1 Obecné rozlišení zdrojů znečišťování ovzduší ..... - 15 -

1.3.2 Zákonné rozlišení zdrojů znečišťování ovzduší – stacionární a mobilní zdroje znečišťování ovzduší ..... - 16 -

1.4 Znečištění ovzduší ..... - 18 -

1.4.1 Smog ..... - 20 -

2 Prameny právní úpravy ..... **- 21 -**

2.1 Prameny mezinárodněprávní úpravy ..... - 21 -

2.2 Prameny evropské právní úpravy ..... - 22 -

2.2.1 Primární právo ..... - 23 -

2.2.2 Sekundární právo ..... - 23 -

2.3 Prameny české právní úpravy ..... - 28 -

2.3.1 Zařazení právní úpravy regulace mobilních zdrojů znečišťování ovzduší do českého právního systému ..... - 28 -

2.3.2 Historický vývoj české právní úpravy ..... - 28 -

2.3.3 Současná právní úprava ..... - 33 -

3 Adresáti a vykonavatelé veřejné správy v rámci oblasti regulace mobilních zdrojů znečišťování ovzduší ..... **- 36 -**

3.1 Adresáti nástrojů regulace mobilních zdrojů znečišťování ovzduší .. - 36 -

3.2 Veřejná správa v oblasti nástrojů regulace mobilních zdrojů znečišťování ovzduší ..... - 36 -

4 Nástroje regulace mobilních zdrojů znečišťování ovzduší ..... **- 41 -**

4.1 Právní úprava nejdůležitějších nástrojů regulace mobilních zdrojů znečišťování ovzduší ..... - 41 -

4.1.1 Emisní limity a emisní stropy ..... - 42 -

4.1.2 Některá práva, povinnosti a sankce souvisejících s emisními limity motorových vozidel ..... - 45 -

4.1.3 Specifika regulace provozu letadel ..... - 49 -

4.1.4 Některá práva, povinnosti a sankce souvisejících s emisními limity drážních vozidel a plavidel vnitrozemské plavby ..... - 50 -
4.1.5 Evidence dat o úrovni znečišťování ..... - 51 -
4.1.6 Imisní limity ..... - 54 -
4.1.7 Evidence dat o úrovni znečištění ..... - 57 -
4.1.8 Smogová situace ..... - 62 -
4.1.9 Regulační řád ..... - 67 -
4.1.10 Nízkoemisní zóny ..... - 68 -
4.1.11 Vztah regulačního řádu a nízkoemisní zóny ..... - 72 -
4.1.12 Ekonomické nástroje – Silniční daň ..... - 74 -
4.1.13 Koncepční nástroje ..... - 77 -
Závěr ..... - 82 -
Resumé ..... - 84 -
Seznam zkratek: ..... - 85 -
Seznam použitých zdrojů ..... - 87 -
Seznam použité literatury ..... - 87 -
Seznam použitých právních předpisů ..... - 87 -
Seznam použité judikatury ..... - 90 -
Seznam použitých internetových zdrojů ..... - 90 -

Úvod

Ochrany ovzduší před vnášením znečišťujících látek představuje velice důležitou oblast společenských vztahů, která ovlivňuje lidské zdraví a kvalitu našich životů. Pro mne osobně toto téma má veliký význam, jelikož se dlouhodobě léčím s astmatem. Už jako malý jsem poznal, že se mi dýchá lépe, pokud pobývám v přírodě či na venkově, než když pobývám ve městě. Pokud jsem nucen zdržovat se déle kupříkladu v blízkosti frekventované silniční komunikace, narůstá pravděpodobnost, že budu nucen potýkat se s dechovými obtížemi. Osobním automobilem disponuje prakticky každá rodina, přičemž není tak neobvyklé, když v rodině disponuje osobním vozem každý dospělý. Z toho důvodu regulaci mobilních zdrojů považuji za téma, které se dotýká každého z nás.

Tato diplomová práce pojednává o právní regulaci mobilních zdrojů znečišťování ovzduší. Velmi zjednodušeně řečeno, tématem této práce je právní úprava ochrany ovzduší před znečišťováním ze všeho, co se hýbe. Jelikož se jedná o velice rozsáhlou problematiku, nejprve bude vymezen rámec, který je společný pro všechny mobilní zdroje. Následně se zaměřím na ty nejvýznamnější zdroje znečišťování, mezi něž se řadí zejména silniční doprava.

V rámci této práce jsou vytyčeny tři základní cíle. **Prvním cílem** je vymezení základů ochrany ovzduší. Tomuto cíli je věnována 1. kapitola, v níž jsou formulovány základní pojmy, mezi které patří ovzduší, ochrana ovzduší, znečišťování ovzduší, znečištění ovzduší a zdroje znečišťování ovzduší. **Druhý cíl** představuje shrnutí těch nejdůležitějších pramenů právní úpravy regulace mobilních zdrojů znečišťování ovzduší, to je předmětem 2. kapitoly. V této kapitole jsou uvedeny zvlášť prameny práva mezinárodního, zvlášť prameny EU a zvlášť prameny ČR. V rámci podkapitoly, jež se věnuje českým pramenům, je shrnut též historický vývoj české právní úpravy. **Třetím cílem** je rozbor těch nejdůležitějších nástrojů právní úpravy regulace mobilních zdrojů znečišťování ovzduší. Nejprve jsou ve 3. kapitole uvedeni nejvýznamnější adresáti a vykonavatelé veřejné správy z oblasti regulace mobilních zdrojů. Samotným nástrojům je věnována kapitola 4., jež na úvod vymezuje pojem nástroje regulace a poté pojednává o těch nejzásadnějších nástrojích. V kapitole 4. budou uvedeny rovněž některé nejdůležitější sankční nástroje. Sankční nástroje budou vymezeny v rámci pojednání o těch nástrojích regulace, za jejichž porušení dochází k uplatnění těchto sankčních nástrojů. Poslední kapitola bude též zahrnovat některé kritické názory i případné úvahy de lege ferenda.

Klíčová slova

- Ochrana životního prostředí
- Znečišťování ovzduší
- Znečištění ovzduší
- Ochrana ovzduší
- Doprava

Abstract

This diploma thesis deals with the legal regulation of mobile sources of air pollution. Simply put, the topic of this thesis is the legal regulation of air protection from everything that is moving causing pollution. First, a framework that is common to all mobile resources will be presented. Because it concerns a very broad issue, I will focus on the most significant sources of pollution, which includes especially road transportation

Within this diploma thesis, three basic goals have been set. **The first goal** is to define the principles of air protection. Chapter one applies this principle, in which the basic concepts are formulated, which include atmosphere, air protection, air polluting, air pollution and sources of air polluting. **The second goal** is a summary of the most important sources of legal regulation of mobile sources of air polluting, which is the subject of Chapter two. In this chapter there are stated separately the sources of international law, separately the sources of the EU and separately the sources of the Czech Republic. Within the subchapter dealing with the Czech sources, the historical development of the Czech legislation is also summarized. **The third goal** is the analysis of the most important tools of legal regulation of mobile sources of air pollution. At first, Chapter three lists the most important addressees and executors of public administration in the field of regulation of mobile sources. Chapter four is dedicated to the tools themselves, which the introduction defined, namely the concept of tools of regulation and then discusses specifically the most fundamental tools. Chapter four will also introduce some of the most important sanctioning measures. The sanction measures will be defined within the province of those tools of regulation, for which violation occurs, thereby applying these punitive measures.

Key words

- Environmental protection
- Air polluting
- Air pollution
- Air protection
- Transportation

1 Základní pojmosloví

1.1 Ovzduší

Ovzduší v obecném pojetí lze charakterizovat jakožto plynný obal Země. Skládá se přibližně ze 78% dusíku, 21% a 1% dalších chemických látek, jako je oxid uhličitý, hélium, metan, či ozón. Dále se v něm vyskytují vodní kapičky, ledové krystalky a různé další příměsi.[1] Ovzduší se řadí k základním složkám životního prostředí a jeho stav má zásadní význam pro život na Zemi. Pro zdraví naprosté většiny živočichů jakož i člověka je proto nanejvýš důležité, aby byl zachován přirozený stav látek v ovzduší.[2]

Je nutné, aby od obecného pojetí ovzduší byla odlišena **zákonná definice ovzduší**. Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (dále jen pod zkratkou „*ZOchOvzd*“) dle § 2 písm. a) chápe ovzduší výhradně jako přízemní vrstvy atmosféry, konkrétně troposféry, s výjimkou vnitřních prostorů. K prostorům uvnitř budov se vztahuje zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a jeho prováděcí předpisy. Pod obecnou právní úpravu ovzduší není možné řadit ani prostředí v oblasti hlubinných dolů, ty jsou zvlášť upraveny zákonem č. 61/1988 o hornické činnosti, výbušninách a státní báňské správě. Dále k některým specifickým venkovním oblastem je vymezena zvláštní právní úprava, jsou jimi podle § 3 odst. 2 ZOchOvzd venkovní pracoviště, do nichž nemá veřejnost volný přístup.[3]

1.1.1 Ochrana ovzduší

K ovzduší neodlučně patří i otázka jeho ochrany. I pro ochranu ovzduší je nezbytné oddělit obecné a zákonné pojetí. Dle mého názoru je možné, aby **ochrana ovzduší v obecném pojetí** byla formulována jakožto ochrana plynného obalu Země před působením negativních vlivů. Dále bych k ochraně ovzduší v obecném slova smyslu řadil takové jednání, jež má pozitivní efekt na stav plynného obalu Země. Myslím však, že takovéto obecné formule se docela liší od pojetí právní úpravy, dle které je nutné k ochraně ovzduší přistupovat v souladu se zákonnými definicemi.

---

[1] https://www.meteocentrum.cz/encyklopedie/slozeni-atmosfery-zeme
[2] BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. XVII
[3] MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, 1 vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 9

Ochrana ovzduší ve smyslu ZOchOvzd, jenž si ji v § 1 vytyčuje jako svůj předmět, je pojata jako ochrana ovzduší před vnášením znečišťujících látek[4] či jako ochrana kvality ovzduší.[5] ZOchOvzd v § 1 ochranu ovzduší definuje jako „*předcházení znečišťování ovzduší a snižování úrovně znečišťování ovzduší, snížení zátěže životního prostředí látkami vnášenými do ovzduší a poškozujícími ekosystémy a vytvoření předpokladů pro regeneraci složek životního prostředí postižených v důsledku znečištění ovzduší.*“ Ochranou ovzduší se tedy rozumí regulace lidských činností a opatření státu, jejichž cílem je omezení současné úrovně znečištění a prevence před dalším znečišťováním. ZOchOvzd s ochranou ovzduší výslovně spojuje úpravu přípustné úrovně znečištění a znečišťování ovzduší včetně způsobu posuzování přípustné úrovně znečištění a znečišťování ovzduší a jejich vyhodnocení. Pro účely ochrany ovzduší ZOchOvzd vymezuje nástroje ke snižování znečištění a znečišťování ovzduší, s tím souvisí regulace práv a povinností osob včetně působnosti orgánů veřejné správy při ochraně ovzduší. Podle mého názoru, je právní úpravu ochrany ovzduší dle ZOchOvzd možné chápat pouze v kontextu zákonných definic jiných pojmů, především jde o pojmy vymezené v § 2 písm. a) – d) ZOchOvzd – tedy o pojmy: *ovzduší*, *znečišťující látky* (viz. kapitola 1.2), *znečišťování* (ovzduší, viz. kapitola 1.3) a *úroveň znečištění* (ovzduší viz. kapitola 1.4). Ochranou ovzduší dle ZOchOvzd se tedy rozumí ochrana přízemní vrstvy atmosféry, konkrétně troposféry, s výjimkou vnitřních prostorů; není možné ji chápat jako ochranu plynného obalu Země, na rozdíl od obecného pojetí ochrany ovzduší.

ZOchOvzd se věnuje ještě jedné problematice a to velmi omezeně a velmi specificky; jedná se o snižování emisí skleníkových plynů vznikajících v důsledku používání paliv v dopravě. Do ZOchOvzd je začleněna úprava práv a povinností dodavatelů motorového benzinu či motorové nafty a působnost orgánů veřejné správy při sledování a snižování emisí skleníkových plynů z pohonných hmot v dopravě. Snižování emisí skleníkových plynů z dopravy bývá dosahováno prostřednictvím přimíchávání biopaliv do pohonných hmot.[6] Zařazení této úpravy do ZOchOvzd je označováno za nesystematické, jelikož základní mechanismy pro

---

[4] JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol.: Právo životního prostředí: zvláštní část, 1. vydání, Brno: Masarykova universita, Právnická fakulta, 2015, str. 13-50

[5] https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kvalita_ovzdusi/$FILE/OOO-prirucka_OPLZZ_komplet-20190708.pdf – Příručka ochrany kvality ovzduší Ministerstva životního prostředí ČR

[6] BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 1-3

snižování emisí skleníkových plynů jsou zakotveny v zákoně č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.[7] Problematika snižování emisí skleníkových plynů vznikajících v důsledku používání paliv v dopravě s ochranou ovzduší dle ZOchOvzd nesouvisí. Myslím, že je možné hovořit o dvou cílech ZOchOvzd; hlavním cílem je ochrana ovzduší, druhý a *menší* cíl představuje snižování emisí skleníkových plynů vznikajících v důsledku používání paliv v dopravě.

Ze svého předmětu ZOchOvzd explicitně vylučuje některé oblasti, které dle mého názoru pod ochranu ovzduší v obecném pojetí nepochybně spadají. Ze ZOchOvzd je vyřazena úprava problematiky vnášení radionuklidů do ovzduší, ta je regulována zákonem č. 263/2016 Sb. – Atomový zákon. Dále ZOchOvzd uvádí, že se nevztahuje ke zdolávání požárů a prací při odstraňování následků nebezpečných epidemií, živelních pohrom i jiných mimořádných událostí, tyto vyloučené oblasti ze ZOchOvzd reguluje, zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému, zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (krizový zákon) a zákon č. 133/1985 Sb., České národní rady o požární ochraně.[8] Požáry, epidemie, živelné pohromy či jiné mimořádné události mohou zásadním způsobem znečišťovat ovzduší, přičemž mohou i znesnadnit či znemožnit plnění některých povinností, jež stanovuje ZOchOvzd. Ovšem uvedené události nastávají výjimečně a bývají krátkodobějšího charakteru. Zdolávání takových událostí a práce odstraňování jejich následků nepodléhají povinnostem a opatřením vyplývajícím ze ZOchOvzd,[9] čili v takových případech se některá ustanovení ZOchOvzd neaplikují a povinnosti, které ukládají, nemusejí být dodrženy (např. emisní a imisní limity).[10] Důvod vyčlenění mimořádných událostí z předmětu úpravy ZOchOvzd shledávám především v neobvyklosti a krátkodobém trvání takových událostí.

Relativně samostatné odvětví tvoří **ochrana ozónové vrstvy Země**. Tento úsek právní úpravy, by se podle mého dal zařadit pod ochranu ovzduší v obecném pojetí, nicméně funguje celkem nezávisle ve vztahu k ochraně ovzduší ve smyslu ZOchOvzd. Nejvýznamnějšími mezinárodními prameny, které zároveň položily

---

[7] MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, 1 vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 3

[8] BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 1-3

[9] MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, 1 vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 5

[10] BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 3

základy právní úpravy ochrany ozónové vrstvy, jsou Vídeňská úmluva o ochraně ozónové vrstvy a Montrealský protokol o látkách poškozujících ozonovou vrstvu. V českém právním řádě je pro ochranu ozonové vrstvy základním pramenem práva již zmíněný zákon č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, a o fluorovaných skleníkových plynech, k provedení tohoto zákona slouží vyhláška č. 257/2012 Sb., o předcházení emisím látek, které poškozují ozonovou vrstvu, a fluorovaných skleníkových plynů. Oba tyto předpisy transponují předpisy EU, zejména Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1005/2009 o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu.[11] Ozonová vrstva představuje prostředí ve stratosféře, nachází se ve výškách okolo 25-35 Km, je složena z molekul ozonu (O_3) a vzniká působením elektrických výbojů nebo krátkovlnného ultrafialového (UV) záření na molekuly kyslíku. Vrstva stratosférického ozonu ochraňuje Zemi před pronikáním škodlivých složek UV záření, které mohou mimo jiné zapříčinit poškození zraku nebo vznik různých typů rakovinných nádorů. V případě, kdy dojde ke ztenčení ozónové vrstvy, Země tak ztrácí svůj ochranný štít před UV zářením. [12] Stratosférickou ozonovou vrstvu je nutné odlišovat od přízemního – troposférického ozonu (viz. kapitola 1.2.1). Ozónovou vrstvu poškozuje celá řada látek, které jsou vypouštěny do ovzduší, přičemž je třeba rozlišovat látky poškozující ozónovou vrstvu a látky znečišťující vnější ovzduší dle pojetí ZOchOvzd (viz. kapitola 1.2). Na ozónovou vrstvu negativně působí především tzv. chlorofluorokarbony a jim podobné látky, jež jsou rovněž označovány jako freony; tyto látky jsou dosud uměle vyráběny pro průmyslové využití (např. chladící či hasící systémy). Pokud dojde k jejich uvolnění do vnějšího ovzduší, vystoupají až do stratosféry a dochází k narušení ozónové vrstvy.[13] Jako účel ochrany ozónové vrstvy považuji co největší omezení uvolňování takových látek do volného prostředí. Předmět právní úpravy ochrany ozónové vrstvy pak shledávám v regulaci práv a povinností osob a vymezení působnosti správních orgánů při ochraně ozonové vrstvy.[14]

---

[11] JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol.: Právo životního prostředí: zvláštní část, 1. vydání, Brno: Masarykova universita, Právnická fakulta, 2015, str. 51-55

[12] https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_32.pdf - České právo životního prostředí – vědecký časopis, Česká společnost pro právo životního prostředí Národní třída č. 18, Praha 1, BORSKÁ, Jana, 25 let Montrealského protokolu o látkách které poškozují ozonovou vrstvu, str. 113

[13] JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol.: Právo životního prostředí: zvláštní část, 1. vydání, Brno: Masarykova universita, Právnická fakulta, 2015, str. 51-55

[14] Zákon č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, a o fluorovaných skleníkových plynech, § 1

Ochrana klimatického systému Země v českém právním řádě představuje obdobně nezávislé odvětví jako ochrana ozónové vrstvy. I ochranu klimatu bych označil jako nerozlučně spjatou s ochranou ovzduší v obecném pojetí, ovšem v rámci české právní úpravy oblast ochrany klimatu prakticky není vázána na ochranu ovzduší dle ZOchOvzd. Základní mezinárodní pramen, jehož cílem je ochrana klimatu, představuje obecně pojatá Rámcová úmluva OSN o změně klimatu z Ria de Janeira, na níž navázal Kjótský protokol, který ji doplnil o konkrétní závazky.[15] V roce 2015 smluvní strany Rámcové úmluvy OSN přijaly tzv. Pařížskou dohodu, jež přinesla nové cíle a požadavky.[16] V rámci české právní úpravy ochrany klimatu představuje stěžejní právní předpis zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, ten je prováděn vyhláškou č. 192/2013 Sb., o stanovení formulářů žádostí o přidělení povolenek pro provozovatele letadla a o vydání povolení k emisím skleníkových plynů. Ochrany klimatu se také dotýká zákon č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, a o fluorovaných skleníkových plynech. Do oblasti ochrany klimatu spadá rovněž snižování emisí skleníkových plynů z dopravy, jež je regulováno ZOchOvzd – ovšem stále se jedná o ochranu klimatu nikoliv o ochranu ovzduší, jak jej pojímá ZOchOvzd. Česká úprava reflektuje právní předpisy EU, jež se klimatu věnují, v jejich čele stojí Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES 3 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství.[17] Klimatickým systémem se dle Rámcové úmluvy OSN rozumí „*veškerá atmosféra, hydrosféra, biosféra a geosféra a jejich vzájemné ovlivňování,*“ jinými slovy by se klimatický systém dal označit též jako „*podnebí*.“ Ovzduší je tedy nedílnou součástí klimatického systému. Dále Rámcová úmluva definuje pojem změnu klimatu, a to jako „*takovou změnu klimatu, která je vázána přímo nebo nepřímo na lidskou činnost měnící složení globální atmosféry a která je vedle přirozené variability klimatu pozorována za srovnatelný časový úsek.*“ Jakožto následek změn klimatu Rámcová úmluva rozpoznává nepříznivé účinky, jedná se „*výrazně škodlivé účinky na složení, regenerační schopnosti či produktivitu přirozených a řízených*

[15] https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_32.pdf - České právo životního prostředí – vědecký časopis, Česká společnost pro právo životního prostředí Národní třída č. 18, Praha 1, BEJČKOVÁ, Pavla, Zamyšlení nad fungováním evropského systému emisního obchodování na počátku třetího obchodovacího období, str. 103

[16] https://www.mzp.cz/cz/parizska_dohoda

[17] JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol.: Právo životního prostředí: zvláštní část, 1. vydání, Brno: Masarykova universita, Právnická fakulta, 2015, str. 64-69

ekosystémů, nebo na činnost sociálněekonomických systémů, nebo na lidské zdraví a blahobyt.“ [18] Změny klimatu jsou důsledkem především neustálého nárůstu koncentrací skleníkových plynů v atmosféře. Mezi skleníkové plyny se řadí oxid uhličitý – CO_2, metan – CH_4, či vodní páry; vyšší koncentrace těchto plynů v atmosféře vytvářejí tzv. skleníkový efekt, jehož následkem je oteplení atmosféry i zemského povrchu. Ačkoliv se skleníkové plyny vyskytují v atmosféře i přirozeně, lidská činnost k navýšení koncentrace výrazně přispívá; doprava, průmysl či zemědělství jsou zdrojem obrovského množství emisí CO_2. Účelem ochrany klimatu je co největší omezení emisí skleníkových plynů a podpora lesů a dalších zelených ploch, jelikož rostliny CO_2 spotřebovávají.[19] Za předmět právní úpravy ochrany klimatu považuji regulaci práv a povinností osob a vymezení působnosti správních orgánů při ochraně klimatu.

V přístupu k ochraně ovzduší v obecném pojetí je v českém právním řádu nutné důsledně rozlišovat ochranu ovzduší dle ZOchOvzd, ochranu ozónové vrstvy Země a ochranu klimatického systému Země. Toto rozdělení vyplývá z práva EU a shledávám je za logické, jelikož mezi oblastmi ochrany vnějšího ovzduší, ochrany ozónové vrstvy a ochrany klimatu prakticky nedochází k žádným průnikům. Společná právní úprava těchto problematik by znamenala zbytečnou nepřehlednost a nesystematičnost.[20]

Tato práce pojednává o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami ve smyslu ZOchOvzd a otázkám souvisejícími ochranou ozónové vrstvy či ochranou klimatu tu již nebude věnováno více prostoru.

1.2 Látky znečisťující ovzduší

ZOchOvzd definuje v § 2 písm. b) znečišťující látku – čili polutant – jako každou látku, „*která svou přítomností v ovzduší má nebo může mít škodlivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí anebo obtěžuje zápachem*.“ Současná právní úprava přináší širší vymezení znečišťující látky, než tomu bylo u právní úpravy minulé. Znečišťující látka nemusí nutně negativně působit na lidský organismus či životní prostředí, postačí, když bude *pouze* obtěžovat svým zápachem. Z toho

[18] https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ramcova_umluva_osn_zmena_klimatu/$FILE/OMV-cesky_umluva-20081120.pdf - Rámcová úmluva OSN o změně klimatu, 80/2005 Sb.m.s., Čl. 1
[19] JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol.: Právo životního prostředí: zvláštní část, 1. vydání, Brno: Masarykova universita, Právnická fakulta, 2015, str. 64
[20] MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, 1 vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 3

důvodu je možno na pachové látky uplatnit obecné nástroje regulace látek znečišťující ovzduší.[21]

Znečišťující látky lze rozdělit dle jejich původu na dvě základní kategorie. Látky, které pocházejí z konkrétního přímého zdroje znečišťování ovzduší, jsou označovány jako tzv. **primární polutanty**, patří mezi ně oxid siřičitý, oxid dusnatý, oxid uhelnatý, suspendované částice a mnoho dalších. Druhou skupinou jsou tzv. **sekundární polutanty**, které konkrétně definovaný přímý nemají a vznikají v ovzduší následkem různých chemických a fyzikálních procesů. Mezi typické sekundární polutanty lze zařadit přízemní ozón, či kyselinu dusičnou a kyselinu sírovou.[22]

1.2.1 Nejvýznamnější látky znečisťující ovzduší a jejich vliv na životní prostředí a zdraví

Ovzduší znečišťuje celá řada nebezpečných látek. Jejich charakterizování, včetně kvalifikace zdrojů jejich uvolňování do ovzduší a určení dopadů na životní prostředí a lidské zdraví, považuji za základní důvod právní regulace znečišťování ovzduší. Látky znečišťující ovzduší je možno vymezovat na základě chemických, fyzikálních aj. parametrů různými způsoby. Např. Agentura pro ochranu životního prostředí USA rozlišuje až 187 takových látek.[23] V českém právním řádě není v žádném právním předpise kompletní výčet všech znečišťujících látek ovzduší. ZOchOvzd uvádí několik základních polutantů; jsou jimi oxid siřičitý, oxid dusičitý, oxid uhelnatý, částice PM_{10}, $PM_{2,5}$, olova, arsenu, kadmia, niklu, benzenu, benzo(a)pyrenu a troposférického ozonu.[24]

Jedněmi z nejčastějších polutantů uvolňovaných do ovzduší jsou **oxidy dusíku – NO_x**, řadí se mezi ně oxid dusný, dusnatý, dusičitý a dusičný. Mezi jejich hlavní antropogenní zdroje (viz kapitola 2.4.1) patří doprava a spalovací procesy. Po následných reakcích ovzduším dochází ke vzniku kyseliny dusičné (HNO_3), která je nebezpečnou žíravinou, jež při vyšší koncentraci poškozuje sliznice i pokožku. Sloučeniny dusíku se následně dostávají i do půdy a do vody, kde narušují přirozené prostředí. Jejich uvolňováním dochází též ke vzniku vysoce

[21] BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 8
[22] BRANIŠ, Martin, HŮNOVÁ, Iva a kol.: Atmosféra a klima. Aktuální otázky ochrany ovzduší, 1. vydání, Praha: Univerzita Karlova, Nakladatelství Karolinum, 2009, str. 184
[23] https://www.epa.gov/haps/initial-list-hazardous-air-pollutants-modifications
[24] ZOchOvzd, Příloha č. 1

nebezpečných tzv. suspendovaných částic (viz. níže). Oxid dusičitý (NO_2), nejvíce se vyskytující v lokalitách významně ovlivněných dopravou, „*společně s kyslíkem a tzv. těkavými organickými látkami přispívá za podpory ultrafialového záření k tvorbě přízemního ozonu a vzniku tzv. fotochemického smogu* (viz. níže).“[25] „*V místech bezprostředního ovlivnění intenzivní dopravou (nad 10 000 vozidel) lze v důsledku expozice zvýšeným okamžitým koncentracím oxidu dusičitého očekávat snížení plicních funkcí, zvýšený výskyt astmatických obtíží a alergií u dětské i dospělé populace*.“[26] NO_x dále nepříznivě působí na kardiovaskulární systém.

Významným polutantem je **oxid siřičitý** – **SO_2**. Ten je do ovzduší uvolňován při spalování paliv s obsahem síry, k nimž se řadí i fosilní paliva. Případně je emitován též při vulkanické činnosti. Při kontaktu s ovzduším vzniká kyselina sírová (H_2SO_4), jež je společně s kyselinou dusičnou příčinou tzv. kyselých dešťů, které mají negativní vliv na rostliny i jiné živé organismy. I oxid siřičitý přispívá k vyšší koncentraci suspendovaných částic.[27] „*Menší koncentrace SO_2 vyvolává astma a záněty průdušek, zatímco chronická expozice negativně ovlivňuje krvetvorbu, způsobuje rozedmu plic, poškozuje srdeční sval a negativně působí na menstruační cyklus.*“[28]

Oxid uhelnatý – **CO** je produktem nedokonalého spalování fosilních paliv a to především v dopravě a v průmyslu. Vyšší koncentrace tohoto oxidu se vyskytují především v okolí pozemních komunikací. Oxid uhelnatý negativně působí na krev, jelikož se váže na krevní barvivo lépe než kyslík, tím dochází k omezení funkce krve okysličovat organismus.[29] Toto stav nedostatku kyslíku, označovaný jako tzv. hypoxie, při vážném průběhu vede k poruchám všech orgánů.[30]

---

[25] https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kvalita_ovzdusi/$FILE/OOO-prirucka_OPLZZ_komplet-20190708.pdf – Příručka ochrany kvality ovzduší Ministerstva životního prostředí ČR, str.13

[26] http://szu.cz/uploads/documents/chzp/ovzdusi/dokumenty_zdravi/rizika_CRi_2019.pdf – Odhad zdravotních rizik ze znečištění ovzduší, Česká republika – 2019, Státní zdravotní ústav, str. 7

[27] https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kvalita_ovzdusi/$FILE/OOO-prirucka_OPLZZ_komplet-20190708.pdf – Příručka ochrany kvality ovzduší Ministerstva životního prostředí ČR, str. 12-13

[28] https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kvalita_ovzdusi/$FILE/OOO-prirucka_OPLZZ_komplet-20190708.pdf – Příručka ochrany kvality ovzduší Ministerstva životního prostředí ČR, str. 129

[29] https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kvalita_ovzdusi/$FILE/OOO-prirucka_OPLZZ_komplet-20190708.pdf – Příručka ochrany kvality ovzduší Ministerstva životního prostředí ČR, str. 63

[30] VOKURKA, Martin a kol., Patofyziologie pro nelékařské směry Praha: Univerzita Karlova, Nakladatelství Karolinum, 2018, str. 83-86

Za látku znečišťující ovzduší je považován i tzv. **troposférický** či **přízemní ozón** – **O_3**. Žádné významné antropogenní zdroje přízemního ozónu neexistují. Jedná se o typický sekundární polutant, který vzniká rekcemi oxidů dusíku a těkavých organických látek za působení slunečního záření.[31] Především v letních měsících může negativně ovlivňovat zdraví. Způsobuje podráždění dýchacích cest a očních spojivek. Při vyšší koncentraci je příčinou vzniku zánětů dýchacích cest a sliznic. *Krátkodobá i dlouhodobá expozice ozónu ovlivňuje respirační nemocnost i úmrtnost*.[32]

V souvislosti s troposférickým ozónem je třeba vymezit i tzv. **těkavou organickou látku**, známou též pod zkratkou „***VOC***“. Tato látka je definována přímo v § 2 psím. m) ZOchOvzd a to jako „*jakákoli organická sloučenina nebo směs organických sloučenin, s výjimkou methanu, která při teplotě 20 °C má tlak par 0,01 kPa nebo více nebo má odpovídající těkavost za konkrétních podmínek jejího použití*.“ Toto vymezení vyplývá ze 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, jež se problematice těchto látek věnuje blíže.[33] „*Těkavé organické látky vznikají hlavně při aplikaci organických rozpouštědel a v dopravě*.“[34] Kromě důležité roli při vzniku troposférického ozónu mají samy o sobě negativní dopad na lidské zdraví. Těkavé organické látky působí zápach, některé působí narkotickým účinkem, jiné jsou toxické či karcinogenní.[35]

Další látkou znečišťující ovzduší je **Benzen** – **C_6H_6**, přičemž pravděpodobně více než 90% obsahu benzenu v atmosféře pochází z lidské činnosti. „*Hlavním zdrojem emisí benzenu jsou mobilní zdroje. Největší znečištění ovzduší benzenem se vyskytuje v oblastech s vysokou hustotou obyvatelstva a tedy s vysokým dopravním zatížením. Jediným významným přírodním zdrojem benzenu jsou lesní požáry; nicméně tento zdroj neovlivňuje kvalitu ovzduší v hustě*

---

[31] https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kvalita_ovzdusi/$FILE/OOO-prirucka_OPLZZ_komplet-20190708.pdf – Příručka ochrany kvality ovzduší Ministerstva životního prostředí ČR, str.14

[32] http://szu.cz/uploads/documents/chzp/ovzdusi/dokumenty_zdravi/rizika_CRi_2019.pdf – Odhad zdravotních rizik ze znečištění ovzduší, Česká republika – 2019, Státní zdravotní ústav, str. 11

[33] BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 15

[34] https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kvalita_ovzdusi/$FILE/OOO-prirucka_OPLZZ_komplet-20190708.pdf – Příručka ochrany kvality ovzduší Ministerstva životního prostředí ČR, str. 150,

[35] BRANIŠ, Martin, HŮNOVÁ, Iva a kol.: Atmosféra a klima. Aktuální otázky ochrany ovzduší, 1. vydání, Praha: Univerzita Karlova, Nakladatelství Karolinum, 2009, str. 148

osídlených oblastech Evropské unie."[36] Benzen je toxickou látkou a při dlouhodobějším vystavení bude narušovat srážlivost krve, imunitní systém a bude vyvolávat různá genetická onemocnění. Nejzávažnějším účinkem benzenu je jeho karcinogenní působení na lidský organismus; je příčinou nádorů jater, prsu, nosní dutiny a leukémie. „*Přibývá studií, které uvádějí důkazy o vztahu mezi expozicí benzenu ze znečištěného ovzduší a vznikem akutní leukemie u dětí. Některé studie dokonce naznačují, že toto riziko by mohlo nastat již při nižších koncentracích než je současný imisní limit 5 µg/m3 pro benzen ve venkovním ovzduší, ale tyto studie zatím nejsou využitelné pro kvantitativní hodnocení.*"[37]

Jakožto jeden z hlavních problémů kvality ovzduší je považováno znečištění **benzo(a)pyrenem** – $C_{20}H_{12}$, známého též pod zkratkou „***BaP***". Podobně jako u výše uvedených polutantů je i u benzo(a)pyrenu hlavním zdrojem emisí spalování fosilních paliv. V České republice produkují emise více než z 60% domácí topeniště při spalování uhlí a dřeva. „*Mobilní zdroje (zejména naftové motory) jsou druhým nejvýznamnějším zdrojem emisí benzo(a)pyrenu (ČHMÚ, 2012).*"[38] Benzo(a)pyren je hlavním představitelem tzv. **polycyklických aromatických uhlovodíků** (zkratka „***PAU***"), což je skupina uhlovodíků s nejméně dvěma benzenovými jádry, které mají schopnost přetrvávat ve vnějším prostředí. PAU se váží na suspendované částice, především částice $PM_{2,5}$ (viz. následující odstavec), a hromadí se i v živých organismech. Podobně jako benzen mají toxické, mutagenní i karcinogenní vlastnosti. Při vyšších koncentracích též působí podráždění.[39]

Nejzávažnější vliv na zdravotní stav mají tzv. **suspendované částice**, pro něž je mezinárodně uplatňována zkratka „***PM_x***" (*particulate matter*), přičemž v České republice z uvedených polutantů v současnosti představují nejzávažnější problém. Obecně by pro ně dalo užít označení „***polétavý prach***" a bývají nazývány též jako „***aerosol***." Jedná se o různorodou směs organických a anorganických částic, kapalného i pevného skupenství, různé velikosti, složení a původu. Česká

[36] https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kvalita_ovzdusi/$FILE/OOO-prirucka_OPLZZ_komplet-20190708.pdf – Příručka ochrany kvality ovzduší Ministerstva životního prostředí ČR, str. 63
[37] http://szu.cz/uploads/documents/chzp/ovzdusi/dokumenty_zdravi/rizika_CRi_2019.pdf – Odhad zdravotních rizik ze znečištění ovzduší, Česká republika – 2019, Státní zdravotní ústav, str. 6
[38] https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kvalita_ovzdusi/$FILE/OOO-prirucka_OPLZZ_komplet-20190708.pdf – Příručka ochrany kvality ovzduší Ministerstva životního prostředí ČR, str. 67
[39] http://szu.cz/uploads/documents/chzp/ovzdusi/dokumenty_zdravi/rizika_CRi_2019.pdf – Odhad zdravotních rizik ze znečištění ovzduší, Česká republika – 2019, Státní zdravotní ústav, str. 6

právní úprava rozeznává dvě základní skupiny těchto částic na základě jejich aerodynamického průměru. **Částice PM_{10}** jsou částice s aerodynamickým průměrem (čili průměrem za obvyklých podmínek) menším než 10 µm, zatímco **částice $PM_{2,5}$** jsou částice s aerodynamickým průměrem menším než 2,5 µm. K emitování těchto částic dochází mnoha způsoby, jimiž jsou např. spalování fosilních paliv, různé technologické procesy či větrné eroze hornin. Nejvýznamnějším zdrojem částic PM_x je doprava, přičemž dopravní prostředky mohou stát téměř za polovinou všech prachových částic, které jsou na území ČR do ovzduší uvolněny. Zhruba ¾ emisí částic PM_x z dopravy vzniká mechanickými cestami, jakými jsou otěry brzd, pneumatik či abraze vozovky. Jejich efekt na lidské zdravý může být mnohočetný, jelikož se nejedná o látky specifického složení, nýbrž jde o směs s různými nežádoucími účinky. Částice PM_{10} pronikají pod hrtan až do spodních dýchacích cest, zatímco částice $PM_{2,5}$ pronikají až do plicních sklípků.[40] Ty nejmenší částice se mohou dostat až do krevního oběhu. „*Obecně platí, že čím menší částice jsou, tím potenciálně nebezpečnější jsou pro lidské zdraví. Navíc menší částice jsou lehčí, a tudíž setrvávají v ovzduší déle.*“[41] Jak krátkodobá expozice zvýšeným koncentracím částic PM, tak dlouhodobá expozice ovzduší znečištěném částicemi PM má vliv na nárůst nemocnosti i úmrtnosti na respirační i srdečně-cévní choroby. „*Aerosolové částice PM samostatně, stejně jako celá směs látek působících znečištění venkovního ovzduší, jsou zařazeny od roku 2013 Mezinárodní Agenturou pro výzkum rakoviny (IARC) Světové zdravotnické organizace (WHO), mezi prokázané lidské karcinogeny skupiny 1, přispívající ke vzniku rakoviny plic. Tento fakt se prozatím nijak neodrazil v doporučeních pro kvantitativní komplexní hodnocení vlivu znečištěného ovzduší.*“[42]

1.3 Znečišťování ovzduší

ZOchOvzd k pojmu znečišťování ovzduší, označováno též jako **emise**, poskytuje zákonnou definici. Znečišťování ovzduší § 2 písm. c) ZOchOvzd charakterizuje jako „*vnášení jedné nebo více znečišťujících látek do ovzduší.*“ Jedná

[40] https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kvalita_ovzdusi/$FILE/OOO-prirucka_OPLZZ_komplet-20190708.pdf – Příručka ochrany kvality ovzduší Ministerstva životního prostředí ČR, str. 9, 15, 17, 152

[41] https://chmibrno.org/blog/2018/12/01/suspendovane-castice-pm-otazky-a-odpovedi/

[42] http://szu.cz/uploads/documents/chzp/ovzdusi/dokumenty_zdravi/rizika_CRi_2019.pdf – Odhad zdravotních rizik ze znečištění ovzduší, Česká republika – 2019, Státní zdravotní ústav, str. 4

se tedy o proces, jímž dochází ke znečištění ovzduší – tedy ke zhoršení kvality ovzduší. (viz. kapitola 1.4).

Pro ochranu ovzduší je nutná právní regulace znečišťování ovzduší, k tomu slouží vymezení tzv. **přípustné úrovně znečišťování**, ta je podle § 4 ZOchOvzd „*určena emisními limity, emisními stropy,* (viz. kapitola 4.1.1) *technickými podmínkami provozu a přípustnou tmavostí kouře.*“[43] Samotný pojem **úroveň znečišťování** definován v zákoně není, proto bych jej porovnával s pojmem úroveň znečištění, který v ZOchOvzd vysvětlen je (viz. kapitola 1.4). ZOchOvzd u úrovně znečištění uvádí termíny jako „*hmotnostní koncentrace*“ a „*jednotka času,*“ ta podle mého zahrnuje tři fyzikální veličiny; hmotnost, prostor a čas. Zohlednit hmotnost a čas považuji za nezbytné i pro úroveň znečišťování, na základě toho bych se pokusil úroveň znečišťování definovat jako „*hmotnostní koncentraci znečišťující látky vnášené do ovzduší za jednotku času.*“ Dle mého názoru je trochu ke škodě, že s tímto pojmem není obdobně nakládáno jako s pojmem úroveň znečištění. Z důvodu přehlednosti budu v této práci preferovat pojem úroveň znečišťování před pojmem emise.

1.3.1 Obecné rozlišení zdrojů znečišťování ovzduší

Česká právní úprava nikde samotný pojem **zdroj znečišťování ovzduší** přímo nedefinuje. Je možné pracovat s již starší definicí, dle níž se jedná o „*taková zařízení, objekty či části území, která přímo působí znečišťování ovzduší, a to v důsledku nějaké lidské činnosti*.“[44] Byť si nejsem příliš jistý ohledně podmínění, že ke znečišťování musí docházet „*v důsledku nějaké lidské činnosti,*“ řekl bych, že aplikace této definice je i pro současnou právní úpravu vyhovující. Ačkoliv přírodní děje znečišťující ovzduší jsou na území ČR spíše výjimečné, také mohou mít výrazný dopad na kvalitu ovzduší. Samozřejmě je možné regulovat pouze lidskou činnost. Těžko říci, zda by bylo vhodné, kdyby právní úprava v určitých případech přírodní děje považovala za zdroje znečišťování.

Je velmi důležité řádně charakterizovat zdroje emisí, ať už z hlediska řešení otázek problematiky látek do ovzduší emitovaných, či z hlediska dostatečné právní

[43] MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, 1 vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 9
[44] https://www.beck-online.cz/ – Právnický slovník, 3 vydání, 2009 – Pojem *Zdroj znečišťování ovzduší*

regulace těchto zdrojů. Mezi základní dělení zdrojů znečišťování ovzduší je jejich kategorizace z hlediska jejich původu. Rozlišujeme:

1) **Přirozené zdroje** čili **přírodní –** Ke znečišťování ovzduší z přírodních jevů dochází samovolně, např. výbuchem sopky, požárem, či rozkladem biologických materiálů, nelze je proto právně regulovat.
2) **Antropogenní zdroje** čili **lidské –** Antropogenní znečišťování vzniká důsledkem činnosti člověka. Řadí se mezi ně průmysl, energetika, doprava, zemědělství nebo vytápění domácností, což jsou jedny z hlavních zdrojů znečišťování ovzduší.[45]

Existuje několik dalších obecných hledisek, dle nichž lze znečišťování členit. Jedním z nich je dělení podle doby trvání znečišťování, a to na:

1) **Krátkodobé zdroje –** Působí jednorázově, po dobu určitého časového rozmezí.
2) **Dlouhodobé zdroje –** Ty je možné dále rozčlenit na:
    a) **Kontinuální zdroje** čili **nepřetržité**
    b) **Diskontinuální zdroje** čili **přetržité**

Dále je možné rozlišovat zdroje znečišťování podle umístění zdroje. Takto je možné rozlišit: **přízemní zdroje**, **vyvýšené zdroje** a **výškové zdroje**. Rozlišovat lze zdroje znečišťování též dle prostoru, na němž působí. Jsou jimi: **bodové zdroje**, **liniové zdroje**, **plošné zdroje** a **objemové zdroje**.[46]

1.3.2 Zákonné rozlišení zdrojů znečišťování ovzduší – stacionární a mobilní zdroje znečišťování ovzduší

Zákon rozlišuje zdroje znečišťování ovzduší – tedy ty antropogenní – dle toho, zda mění svou polohu v prostoru. Na základě toho vymezuje právní úprava stacionární zdroje a mobilní zdroje.

Stacionární zdroj znečišťování ovzduší je definován v § 2 písm. e) ZOchOvzd jakožto „*ucelená technicky dále nedělitelná stacionární technická jednotka nebo činnost, které znečišťují nebo by mohly znečišťovat, nejde-li o stacionární technickou jednotku používanou pouze k výzkumu, vývoji nebo zkoušení nových výrobků a procesů*.“ Takovéto vymezení je poměrně neurčité a

[45] JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol.: Právo životního prostředí: zvláštní část, 1. vydání, Brno: Masarykova universita, Právnická fakulta, 2015, str. 13
[46] BRANIŠ, Martin, HŮNOVÁ, Iva a kol.: Atmosféra a klima. Aktuální otázky ochrany ovzduší, 1. vydání, Praha: Univerzita Karlova, Nakladatelství Karolinum, 2009, str. 181-182

není úplně jasné které věci a činnosti lze pod stacionární zdroj podřadit. Ani stávající praxe není v této problematice jednotná. Je zde dán jasný úmysl zákonodárce pojmout tento termín v co největší šířce, jelikož jsou zde zahrnuta zařízení a činnosti které nejen „*mají*,“ ale i které „*by mohly*“ mít vliv na kvalitu ovzduší. Ovšem účelem právní úpravy zjevně bude upravovat spíše větší zdroje znečišťování, než ty zanedbatelné či nepatrné, to jasně vyplývá např. z toho, že jsou stanoveny minimální hranice výrobní či produkční kapacity, od nichž jsou stacionární zdroje regulovány přísněji. Pokud se k určité činnosti přistupuje jakožto ke stacionárnímu zdroji, je nutné zohledňovat dobu, po níž je tato vykonávána (viz. kapitola 1.3.1). Zásadní význam má rozlišování znečisťující činnosti dlouhodobého charakteru a znečišťující činnosti krátkodobého charakteru. Do širokého vymezení pojmu stacionárního zdroje s určitostí nespadá výjimka v podobě technické jednotky, používané pouze k výzkumu, vývoji nebo zkoušení nových výrobků a procesů. Jelikož se s touto výjimkou nepojí tak přísná omezení či povinnosti jako s běžným stacionárním zdrojem, mělo by ustanovení o ní být vykládáno restriktivně, v rámci zásad práva životního prostředí. Funkcí takové výjimky je tedy její užití pouze za účelem dosažení poznání, nikoliv za účelem jejího průmyslového využití. Při ukládání povinností jednotlivým provozovatelům, je třeba přiměřeně posuzovat význam konkrétního stacionárního zdroje a jeho vliv na kvalitu ovzduší.[47]

Mobilním zdrojem znečišťování ovzduší se podle v § 2 písm. f) ZOchOvzd rozumí „*samohybná a další pohyblivá, případně přenosná technická jednotka vybavená spalovacím motorem, pokud tento slouží k vlastnímu pohonu nebo je zabudován jako nedílná součást technologického vybavení*.“ Jedná se tedy o pohyblivé či přenosné zařízení, které disponuje spalovacím motorem, jenž produkuje látky znečišťující ovzduší. Tento spalovací motor slouží k pohonu zařízení a je jeho nedílnou součástí technologického vybavení zařízení. Stejně jako podle předchozí právní úpravy lze i v současnosti rozčlenit mobilní zdroje do tří základních kategorií:

1) **Dopravní prostředky** – Představují nejrozšířenější mobilní zdroje a nejpočetnější zdroje znečišťování ovzduší vůbec. Jsou jimi osobní a nákladní automobily, prostředky veřejné hromadné dopravy se spalovacím motorem, vlaky se spalovacím motorem, lodě a letadla.

[47] MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, 1 vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 10-11

2) **Nesilniční mobilní stroje –** Jedná se o přemístitelné stavební, zemědělské, lesnické, či jiné nesilniční stroje. Řadí se mezi ně např. buldozery, kombajny, traktory, sněžné skútry či motorová plavidla.
3) **Přenosná nářadí vybavená spalovacím motorem –** Jde o menší zařízení, jako jsou motorové pily, motorové sekačky, sbíječky a jiné obdobné nástroje.

Existují zařízení, u nichž by mohla vyvstat pochybnost, zda se jedná o stacionární či mobilní zdroj. Jedná se o přemístitelné stroje a přenosná zařízení, jejichž funkční využití však spočívá především ve vykonání činnosti na jednom místě. Takovými jednotkami jsou např. drtičky kameniva, suti a jiných materiálu. V těchto případech je nutné určit hlavní zdroj emisí znečišťujících látek. Pokud jsou polutanty produkovány za účelem pohonu dotyčné jednotky, bude zařízení klasifikováno jako mobilní zdroj. Jestliže je hlavním zdrojem znečišťování samotná činnost, k níž je zařízení určeno, půjde v takovém případě o stacionární zdroj. Ke správnému zařazení přispívá svou činností Ministerstvo životního prostředí, jenž provádí specifikaci jednotlivých zdrojů znečišťování ovzduší prostřednictvím svých stanovisek.[48]

1.4 Znečištění ovzduší

Od pojmu znečišťování ovzduší je nutné odlišit pojem znečištění ovzduší, jež lze označit též jako **imise**. Znečištění lze charakterizovat jakožto výsledek procesu znečišťování; jinými slovy imisí je emise po přenosu a rozptýlení v ovzduší. Jako znečištění je možné chápat i fyzikálně-chemické reakce, do nichž emise v ovzduší vstupuje.[49] Dle mého názoru je možné emise a imise rozlišovat na základě stavu, v němž se nachází znečišťující látka; zatímco emisi bych chápal jako stav znečišťující látky, kdy je uvolňována do ovzduší, tak imisi bych definoval jakožto stav znečišťující látky, kdy se nachází v ovzduší. Myslím, že je možné formulaci znečištění uchopit i obráceně; tedy že imise je stav ovzduší, kdy se v něm nacházejí znečišťující látky.

Česká právní úprava pracuje s pojmem **úroveň znečištění**, jíž se dle § 2 písm. d) ZOchOvzd rozumí „*hmotnostní koncentrace znečišťující látky v ovzduší (imise) nebo její depozice na zemský povrch za jednotku času*.“ Namísto pojmu

[48] BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 12-13
[49] BRANIŠ, Martin, HŮNOVÁ, Iva a kol.: Atmosféra a klima. Aktuální otázky ochrany ovzduší, 1. vydání, Praha: Univerzita Karlova, Nakladatelství Karolinum, 2009, str. 183

úroveň znečištění se v praxi rovněž používá spojení **kvalita ovzduší**,[50] jež je dána koncentrací znečišťujících látek v daném prostoru a čase. [51] Úroveň znečištění bych vnímal jakožto opak kvality ovzduší; tedy čím bude úroveň znečištění nižší, tím bude kvalita ovzduší vyšší. Úroveň znečištění tedy slouží k určení míry znečištění ovzduší. Podle mého názoru je k jejímu vyjádření uvádět tři fyzikální veličiny; hmotnost, objem a čas. Slovní spojení úroveň znečištění je v ZOchOvzd pro větší srozumitelnost preferováno před výrazem imise.

Z důvodu ochrany životního prostředí včetně lidského zdraví je zcela zásadní, aby kvalita ovzduší byla uchráněna. Pro potřeby právní regulace úrovně znečištění tak ZOchOvzd zavádí pojem **přípustná úroveň znečištění**, jež je dle § 3 určena tzv. *imisními limity* (viz kapitola 4.4.6).[52] Na první pohled by se mohla snad zdát právní úprava přípustné úrovně znečištění méně významná, když už je v zákoně regulována přípustná úroveň znečišťování, ale rozhodně tomu tak není. Na kvalitu ovzduší zdaleka nepůsobí jen zdroje znečišťování dle ZOchOvzd. „*Koncentrace znečišťujících látek v ovzduší jsou ovlivňovány především dopravou, lokálními topeništi, průmyslovou a energetickou produkcí, ale jsou také závislé na meteorologických podmínkách. Významný vliv představují rovněž lokální faktory, zejména topografie území a přeshraniční přenos znečištění.*“[53] Paradoxně se tak stává, že ačkoliv dochází ke snižování emisí, úroveň znečištění přesto zdánlivě nelogicky roste. „*Orgány ochrany ovzduší se pak na všech úrovních státní správy dostávají do situací, kdy na jedné straně provozovatelé zdrojů znečišťování ovzduší ve své většině dodržují předepsané podmínky povolení provozu zdrojů, avšak kvalita ovzduší není dobrá a lidé se oprávněně domáhají s ohledem na své zdraví, ale i se zřetelem na poškozování ekosystémů a materiální škody, jejího zlepšení.*“[54] Nakonec je to kvalita ovzduší, jež přímo působí na životní prostředí i lidské zdraví, proto považuji právě stanovení nejvýše přípustné úrovně znečištění jako základní nástroj ochrany ovzduší.

---

[50] MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, 1 vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 10
[51] JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol.: Právo životního prostředí: zvláštní část, 1. vydání, Brno: Masarykova universita, Právnická fakulta, 2015, str. 24
[52] MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, 1 vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 10
[53] https://www.cenia.cz/wp-content/uploads/2020/05/Zprava_o_ZP_CR_2018.pdf – Zpráva Ministerstva životního prostředí ČR o životním prostředí ČR za rok 2018, str. 39
[54] https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kvalita_ovzdusi/$FILE/OOO-prirucka_OPLZZ_komplet-20190708.pdf – Příručka ochrany kvality ovzduší Ministerstva životního prostředí ČR, str. 5

1.4.1 Smog

K úrovni znečištění ovzduší se úzce váže pojem **smog**, jehož název je odvozen z anglických slov *smoke* a *fog* (kouř a mlha). Jedná se o mimořádně vysokou míru znečištění ovzduší, jež je následkem kombinace některých meteorologických jevů a přítomnosti polutantů v ovzduší.

Rozlišují se dvě kategorie smogu. První z nich je tzv. **redukční** neboli **zimní smog**, který vzniká emisemi PM částic, oxidu uhelnatého a oxidu siřičitého do chladnějšího a vlhkého vzduchu, typicky při výskytu tzv. inverze. Tento typ smogu v industrializovaných zemích následkem modernizace technologií postupně ubývá, ovšem stále se v mnoha lokalitách pravidelně objevuje.

Druhý typ smogu se nazývá **fotochemický** či **letní smog**. Fotochemický smog vzniká jakožto následek řady chemických reakcí mezi látkami znečišťujícími ovzduší za působení slunečního záření. „*Základním zdrojem škodlivin, které se, ať už v podobě primárně emitovaných nebo sekundárně vznikajících látek, podílejí na tvorbě této komplexní a komplikované směsi plynů a aerosolu, je městský automobilový provoz.*“ Mezi primární polutanty stojícími za vznikem fotochemického smogu se řadí zejména oxidy dusíku, oxid uhelnatý a suspendované částice. Na tvorbě tohoto smogu se však výrazně podílejí i sekundární polutanty, především troposférický ozón, jehož škodlivé účinky jsou ještě silnější, nežli je tomu u primárních škodlivin.[55]

[55] BRANIŠ, Martin, HŮNOVÁ, Iva a kol.: Atmosféra a klima. Aktuální otázky ochrany ovzduší, 1. vydání, Praha: Univerzita Karlova, Nakladatelství Karolinum, 2009, str. 187-189

2 Prameny právní úpravy

Znečišťování ovzduší představuje globální problém, proto je regulace zdrojů znečišťování upravena jak na úrovni mezinárodního práva a práva EU, tak na úrovni českého právního řádu.

2.1 Prameny mezinárodněprávní úpravy

Počátky ochrany ovzduší před vnášením znečišťujících látek mají původ na poli mezinárodního práva. Jelikož znečišťování na území jednoho státu může zásadním způsobem ovlivnit kvalitu ovzduší na území jiných států, je mezinárodněprávní úprava obzvlášť důležitá.

Od 20. stol. se objevovaly první pokusy o ochranu životního prostředí, jednalo se však jen o ochranu dílčích složek a na regionální úrovni. Velice významným krokem pro oblast mezinárodní ochrany ovzduší se stalo rozhodnutí arbitrážního tribunálu ***Trial Smelter – USA vs. Kanada*** z roku 1942. Arbitrážní tribunál zakázal přeshraniční znečišťování ovzduší, jež byl na území USA způsobeno přenosem imisí SO_2 ze soukromé slévárny v Kanadě, zároveň byla stanovena povinnost nepoškozování životního prostředí za hranicemi jurisdikce státu, která se stala jednou ze základních zásad ochrany ovzduší a ochrany životního prostředí vůbec (zásada *sic utere tuo ut alienum non laedas*). Tuto zásadu ukotvila v roce 1972 Stockholmská deklarace OSN a v roce 1992 i Deklarace OSN z Ria de Janeira.[56]

Až v 70. letech 20. století byl v rámci mezinárodního práva zaveden systematický přístup k ochraně životního prostředí. V roce 1972 byla uspořádána **Stockholmská konference OSN**, v rámci níž byla přijata téhož roku **Stockholmská deklarace**. Tato deklarace zahrnula právo na životní prostředí mezi základní lidská práva a stanovila povinnost ochrany přírodních zdrojů a ekosystémů (včetně ovzduší) ku prospěchu současných i budoucích generací. Mimořádně důležitými zásadami, jež Stockholmská deklarace vymezila, je již zmíněná povinnost nepoškozovat životní prostředí jiných států nebo oblastí, které nespadají do jurisdikce žádného státu, a dále povinnost spolupráce všech zemí světa na předcházení, omezení a nápravě škod na životním prostředí.[57] Na Stockholmské konferenci byl vymezen **Program OSN pro životní prostředí – UNEP** (z anglického *United Nations Environment Programme*), jehož hlavními úkoly jsou

[56] https://journals.muni.cz/cpvp/article/viewFile/6335/5703
[57] Stockholmská deklarace OSN o životním prostředí, 1972, čl. 1, 2, 21, 24

„*podpora mezinárodní spolupráce v oblasti životního prostředí, koordinace environmentálních programů OSN, sledování stavu životního prostředí, navrhování globálních a regionálních řešení nejvýznamnějších environmentálních problémů, podpora rozvoje výzkumu a zajištění výměny a šíření informací o životním prostředí.*“ UNEP zastává stěžejní postavení pro příjímání mezinárodních norem, které se vztahují k životnímu prostředí.[58]

Jeden z nejdůležitějších mezinárodních pramenů práva pro oblast ochrany ovzduší představuje **Úmluva o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice státu**, která byla sjednána pod Evropskou hospodářskou komisí OSN v roce 1978 v Ženevě.[59] Úmluva má v současné době 51 smluvních stran včetně EU. Česká republika se k Úmluvě připojila v roce 1984, ještě jako součást Československé socialistické republiky.[60] Úmluva o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice státu představuje rámcovou úmluvu, jež vymezuje obecné povinnosti týkající se omezení úrovně znečišťování a řízení kvality ovzduší. Tato úmluva sice sama neobsahuje konkrétní závazky, ovšem v jejím rámci jsou vydávány protokoly, které takové povinnosti stanovují, dosud bylo přijato 8 protokolů. Prvním protokolem bylo v roce 1984 upraveno dlouhodobé financování Programu spolupráce při monitorování a vyhodnocování dálkového přenosu látek znečišťujících ovzduší v Evropě. Následující protokoly předně zavedly povinnosti snižovat emise polutantů do ovzduší. Posledním z těchto protokolů, který nesl název Protokol k omezení acidifikace, eutrofizace a tvorby přízemního ozonu z roku 1999 – tzv. Göteborský protokol, byly pro smluvní strany vymezeny národní emisní stropy pro síru, oxidy dusíku, VOC a amoniak, v rámci revizí protokolu byl schváleny i emise pro $PM_{2,5}$. Česká republika je smluvní stranou všech 8 protokolů k Úmluva o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice státu.[61]

2.2 Prameny evropské právní úpravy

Prameny práva EU zahrnují jednak smlouvy upravující fungování a činnost EU – primární právo, a jednak akty vydané na základě těchto smluv – sekundární právo, mezi jehož závazné prameny spadají nařízení, směrnice a rozhodnutí. Pro

[58] https://www.mzp.cz/cz/program_osn_pro_zivotni_prostredi_unep
[59] BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. XVIII
[60] https://www.mzp.cz/cz/umluva_o_dalkovem_znecistovani_ovzdusi_hranice
[61] BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. XVIII-XIX

členské státy jsou závazné i mezinárodní úmluvy, k nimž se EU jako smluvní strana připojila.

2.2.1 Primární právo

Vztah EU k životnímu prostředí, tedy i k ovzduší, je definován **na úrovni primárního práva**. K životnímu prostředí se vyjadřují tři stěžejní dokumenty EU, jimž jsou Smlouva o Evropské unii (SEU), Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) a Listina základních práv EU (LZPEU). EU usiluje o udržitelný rozvoj Evropy a dále o vysoký stupeň ochrany a zlepšování kvality Životního prostředí.[62] Životní prostředí spadá do oblasti sdílené pravomoci EU a členských států, do této sdílené pravomoci patří též doprava, transevropské sítě, energetika, zemědělství a mnoho dalších oblastí. Politika ochrany životního prostředí je integrována do vymezení a provádění politiky Unie a jejích činností. Politiku životního prostředí EU rozvádí čl. 191-193 SFEU,[63] přičemž je tato politika zaměřena na vysokou úroveň ochrany životního prostředí a zvyšování jeho kvality v souladu se zásadou udržitelného rozvoje.[64] Pokud by tak žádala ochrana života či zdraví lidí a zvířat, EU může omezit nebo zakázat dovoz a vývoz zboží, totéž může být učiněno z důvodu ochrany rostlin.[65]

2.2.2 Sekundární právo

Regulace znečišťování ovzduší a ochrany kvality ovzduší je v právním systému EU je rozsáhle upravena na úrovni sekundárního práva řadou nařízení a směrnic.

Pro oblast **regulace znečištění ovzduší** představuje stěžejní předpis Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu – tzv. imisní směrnice, ta přináší stanovení imisních limitů pro koncentrace zásadních znečišťujících látek v ovzduší a upravuje zjišťování koncentrací těchto látek v ovzduší.[66] Dle imisní směrnice má každý členský stát povinnost vybudovat nejméně jednu měřící stanici, přičemž musí dbát na udržení úrovně znečištění pod mezními hodnotami. Pokud úroveň znečištění

---

[62] Smlouva o Evropské unii (konsolidované znění), 12012M/TXT, čl. 3 odst. 3, čl. 21 odst. 2
[63] Smlouvy o fungování Evropské unie (konsolidované znění), 12012E/TXT, čl. 4 odst. 2, čl. 11, čl. 191-193
[64] Listina základních práv EU, čl. 37
[65] Smlouvy o fungování Evropské unie (konsolidované znění), 12012E/TXT, čl. 36
[66] BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. XIX-XX

ovzduší přesáhne mezní či cílovou hodnotu, imisní směrnice pro takové situace upravuje postupy členských států, jakými má dojít k dosažení vyhovující kvality ovzduší. Úpravu regulace znečištění ovzduší rozvádí Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/107/ES o obsahu arsenu, kadmia, rtuti, niklu a polycyklických aromatických uhlovodíků v ovzduší.[67]

Oblast **regulace znečišťování ovzduší** je daleko obsáhlejší a komplikovanější, než je tomu u oblasti regulace znečištění. Jednou z nejdůležitějších směrnic pro regulaci úrovně znečišťování je Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2284 o snížení národních emisí některých látek znečišťujících ovzduší. Tato směrnice reaguje na mezinárodní závazky EU, které mají původ v Göteborském protokolu, přičemž směrnicí 2016/2284 jsou upraveny tzv. národní emisní stropy.[68] Co se týče zdrojů znečišťování, evropská úprava rozeznává zdroje znečišťování stacionární a mobilní, což se promítá do rozdělení zdrojů i ve vnitrostátní úpravě (viz. kapitola 1.3.2). **Regulace mobilních zdrojů** je předmětem celé řady směrnic a nařízení. Jelikož těchto pramenů existuje opravdu veliké množství, nakonec jsem upustil od toho, vyjmenovat je v této práci všechny, proto následuje jen výčet těch, které shledávám za nejdůležitější.

Pro ochranu ovzduší před vnášením znečišťujících látek má zásadní význam **regulace motorových vozidel**. Rámec pro schvalování motorových vozidel – tedy těch silničních – stanoví Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/858 o schvalování motorových vozidel a jejich přípojných vozidel, jakož i systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla a o dozoru nad trhem s nimi. Konkrétním skupinám vozidel se věnují další prameny. Za účelem omezení znečišťujících látek vypouštěných norem byly přijaty tzv. emisní normy EURO, jimiž je stanoveno, jaké maximální množství škodlivin může být obsaženo ve výfukových plynech. V současnosti emise ze základních kategorií vozidel reguluje Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2007 o schvalování typu motorových vozidel z hlediska emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 5 a Euro 6) a z hlediska přístupu k informacím o opravách a údržbě vozidla; a dále Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 595/2009 o schvalování typu motorových vozidel a motorů z hlediska emisí z

[67] JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol.: Právo životního prostředí: zvláštní část, 1. vydání, Brno: Masarykova universita, Právnická fakulta, 2015, str. 18-20
[68] BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. XX

těžkých nákladních vozidel (Euro VI) a o přístupu k informacím o opravách a údržbě vozidel. V rámci úprav nařízení 715/2007 došlo též k zavedení základních mechanismů testování vozidel.[69] Technickou stránku motocyklů a jiných dvoukolových či tříkolových motorových vozidel, včetně čtyřkolek upravuje Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 168/2013 o schvalování dvoukolových nebo tříkolových vozidel a čtyřkolek a dozoru nad trhem s těmito vozidly. Parametry zemědělských a lesnických vozidel podléhá Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 167/2013 o schvalování zemědělských a lesnických vozidel a dozoru nad trhem s těmito vozidly. Předpisem, který upravuje technické požadavky nesilničních pojízdných mobilních zdrojů ve vztahu k ovzduší, je Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1628 ze dne o požadavcích na mezní hodnoty emisí plynných a tuhých znečišťujících látek a schválení typu spalovacích motorů v nesilničních mobilních strojích. Dále se k regulaci emisí z vozidel váže např. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/33/ES o podpoře čistých a energeticky účinných silničních vozidel. Specifickou regulaci emisí VOC za účelem omezení tvorby troposférického ozonu představuje 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.[70]

Úprava **regulace letecké dopravy** je v evropském právu též rozčleněna do velikého množství pramenů, přičemž úprava regulace ochrany ovzduší v rámci letecké dopravy se mi jeví jako obzvlášť komplikovaná. Ochrana životního prostředí před znečišťováním z letecké dopravy se soustředí zejména na emise CO_2, tedy oblast ochrany klimatu, nicméně prameny EU regulují technické parametry letadel a letecký provoz v souladu s vysokou ochranou životního prostředí, tedy i s ohledem na ochranu ovzduší. Zásadní význam pro ochranu ovzduší v rámci regulace letectví má Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1139 o společných pravidlech v oblasti civilního letectví a o zřízení Agentury Evropské unie pro bezpečnost letectví – EASA. Regulaci letové způsobilosti přináší Nařízení Komise (EU) č. 1321/2014 o zachování letové způsobilosti letadel a leteckých výrobků, letadlových částí a zařízení a schvalování organizací a personálu

[69] JANČÁŘOVÁ, Ilona, HANÁK, Jakub a kol.: Auta, auta, auta… a životní prostředí, 1 vydání, Brno: Masarykova universita, 2019, str. 27-28

[70] https://eur-lex.europa.eu/search.html?scope=EURLEX&text=emise+ovzdusi&lang=cs&type=quick&qid=1610448559603

zapojených do těchto úkolů. Letadlo je způsobilé k letu, pokud vyhovuje platným požadavkům letové způsobilosti a je ve stavu pro bezpečný provoz, bezpečný provoz pak musí být slučitelný se životním prostředím. Další důležitými prameny pro oblast regulace letecké dopravy představují Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/93/ o regulaci provozu letadel uvedených v části II kapitoly 3 svazku 1 přílohy 16 k Úmluvě o mezinárodním civilním letectví, druhé vydání (1988) a Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1008/2008 o společných pravidlech pro provozování leteckých služeb ve Společenství.

Regulaci emisí pocházejících z vlaků a železniční infrastruktury ukotvuje pro evropský železniční systém Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/797 o interoperabilitě železničního systému v Evropské unii. Úpravě technických požadavku pro vlaky včetně lokomotiv se věnuje nařízení Komise (EU) č. 1302/2014 o technické specifikaci pro interoperabilitu subsystému kolejová vozidla – lokomotivy a kolejová vozidla pro přepravu osob železničního systému v Evropské unii.

Oblast **regulace emisí pocházejících z vnitrozemské plavby** upravuje též Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1628 ze dne o požadavcích na mezní hodnoty emisí plynných a tuhých znečišťujících látek a schválení typu spalovacích motorů v nesilničních mobilních strojích, jímž jsou vymezeny mezní emisní limity k řadě lodních motorů.[71] Dále má pro regulace znečištění ovzduší z lodní dopravy klíčové postavení Evropský výbor pro vypracování norem pro vnitrozemskou plavbu (CESNI), jenž byl zřízen v rámci Ústřední komise pro plavbu na Rýně. Na základě Rozhodnutí Rady (EU) 2017/1192 ze dne 26. června 2017 o postoji, který má být zaujat jménem Evropské unie v Evropském výboru pro vypracování norem pro vnitrozemskou plavbu (CESNI) a na plenárním zasedání Ústřední komise pro plavbu na Rýně (CCNR) k přijetí norem týkajících se technických požadavků pro plavidla vnitrozemské plavby CESNI přijal technickou normu ES-TRIN 2015/1, v níž byly vytyčeny minimální technické požadavky na plavidla provozovaná na vnitrozemských vodních cestách. Kapitola 9 této technické normy podrobně pojednává o regulaci emisí plynných znečišťujících látek a znečisťujících částic ze spalovacích motorů. Technická norma ES-TRIN 2015/1 je začleněna do přílohy II ke Směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1629, kterou se stanoví technické požadavky pro plavidla vnitrozemské

[71] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32016R1628

plavby, čímž se tato technická norma stává pro členské státy EU všeobecně závazná.[72]

Regulace přenosných nářadí vybavených spalovacím motorem je zajištěna Nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 765/2008, kterým se stanoví požadavky na akreditaci a dozor nad trhem týkající se uvádění výrobků na trh. Toto nařízení vymezuje rámec pro dozor nad trhem s výrobky, přičemž nařízení reguluje i pravidla pro kontrolu výrobků ze třetích zemí. Cílem kontroly výrobků je zajistit, aby splňovaly požadavky na vysokou úroveň ochrany obecných zájmů, jako jsou zdraví a bezpečnost obecně, včetně ochrany životního prostředí, ochrany ovzduší nevyjímaje. Nařízením č. 765/2008 jsou též stanoveny obecné zásady, kterými se řídí označení CE,[73] jedině tímto označením je možné vyjádřit soulad výrobku s příslušnými požadavky, jež jsou stanoveny harmonizovanými právními předpisy EU.[74]

Pro ochranu ovzduší před mobilními zdroji je v neposlední řadě nutná též **regulace paliv**, která slouží k pohonu těchto zdrojů. I této oblasti se věnuje celá řada pramenů EU, ty se často soustředí jak na ochranu ovzduší před vnášením znečišťujících látek, tak na ochranu klimatu před skleníkovými plyny. Předpisem, jímž jsou stanoveny technické specifikace pro paliva motorových vozidel se vznětovými či se zážehovými motory je Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/70/ES o jakosti benzinu a motorové nafty. Úžeji zaměřenou je Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/802 2016 o snižování obsahu síry v některých kapalných palivech, prostřednictvím níž dochází k omezování emisí oxidů síry. Redukce emisí VOC – tedy i tvorby O_3 – při nakládání s palivy je předmětem Směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/63/ES o omezování emisí těkavých organických sloučenin (VOC) vznikajících při skladování benzinu a při jeho distribuci od terminálů k čerpacím stanicím a Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/126/ES o etapě II rekuperace benzinových par při čerpání pohonných hmot do motorových vozidel na čerpacích stanicích. Cíl EU upustit od užívání fosilních paliv a přechod k alternativním pohonům promítají Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 o podpoře využívání

[72] https://eur-lex.europa.eu/search.html?scope=EURLEX&lang=cs&type=quick&qid=1610552989317
[73] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 765/2008, kterým se stanoví požadavky na akreditaci a dozor nad trhem týkající se uvádění výrobků na trh, Čl. 1
[74] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 765/2008, kterým se stanoví požadavky na akreditaci a dozor nad trhem týkající se uvádění výrobků na trh, Čl. 30, odst. 3

energie z obnovitelných zdrojů a Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/94/EU o zavádění infrastruktury pro alternativní paliva.[75]

Pokud by členské státy nezohlednily ustanovení, která chrání veřejné zdraví, kvalitu ovzduší nebo kvalitu pitné vody, následkem čehož by mohlo dojít k ohrožení lidského zdraví, mohou se dotčené osoby dovolávat konkrétních ustanovení evropského práva. **Ustanovení, která chrání veřejné zdraví, kvalitu ovzduší nebo kvalitu pitné vody, mají** tedy **kogentní charakter**, tak vyplývá z dlouhodobé rozhodovací praxe SDEU.[76]

2.3 Prameny české právní úpravy

Jak v rámci mezinárodního práva, tak v rámci českého práva představuje ochrana ovzduší poměrně mladou disciplínu. Česká právní úprava je zároveň projekcí závazků z mezinárodního práva, přičemž povinnosti vyplývající z mezinárodních smluv a předpisů EU mají na formování české úpravy značný vliv.

2.3.1 Zařazení právní úpravy regulace mobilních zdrojů znečišťování ovzduší do českého právního systému

Regulace mobilních zdrojů znečišťování ovzduší je nedílnou součástí ochrany ovzduší. Právní úprava ochrany ovzduší se řadí do práva životního prostředí, jedná se o tzv. složkovou ochranu životního prostředí. Veškeré právní normy a principy, které se vztahují k právu životního prostředí, tedy platí i pro ochranu ovzduší, ledaže právní úprava ochrany ovzduší stanoví něco jiného. Samotné právo životního prostředí převážně spadá do oblasti veřejného práva.

2.3.2 Historický vývoj české právní úpravy

Prvním zákon, který na území dnešní ČR do jisté míry upravoval ochranu ovzduší, vyšel v 50. letech 20. století; jednalo se o zákon č. 4/1952 Sb., o hygienické a protiepidemické péči. Ve smyslu tohoto zákona hygienická a protiepidemická péče zahrnovala mimo jiné i péči o zdravotně příznivý stav vzduchu, vody, půdy, obytných i jiných budov a zařízení a veřejně přístupných míst.[77] Na základě

[75] https://eur-lex.europa.eu/search.html?scope=EURLEX&text=paliva+zivotni+prostredi&lang=cs&type=quick&qid=1610729073773&page=1

[76] Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. května 1991. - Komise Evropských společenství proti Spolkové republice Německo. - Směrnice. - Věc C-59/89.

[77] JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol.: Právo životního prostředí: zvláštní část, 1. vydání, Brno: Masarykova universita, Právnická fakulta, 2015, str. 14-15

zákonného zmocnění v § 15 zákona o hygienické a protiepidemické péči vydal ministr zdravotnictví nařízení č. 24/1954 Sb., o hygienické a protiepidemické ochraně vzduchu, jímž byla zavedena některá opatření na ochranu vzduchu. Dále tímto nařízením byla zřízena pásma hygienické ochrany (kolem zdrojů znečišťování a kolem objektů a míst, jejichž ovzduší má být chráněno) a uložena povinnost opatřit si v některých případech pokyny a závazné posudky orgánů hygienické a protiepidemické služby.[78] Nařízení č. 24/1954 Sb. ukládalo povinnosti velmi obecně a nevymezovalo žádné emisní či imisní limity. Ve vztahu k mobilním zdrojům znečišťování stanovilo povinnosti, že „*komunikace musí být vedeny a druhy dopravních prostředků a vozovek musí být voleny a upraveny tak, aby jejich provoz co nejméně ohrožoval zdravotní nezávadnost vzduchu.*“ Dle dalšího obecně vymezeného ustanovení se v uzavřených prostorách určených k dopravě musela učinit opatření, „*která umožňují řádnou výměnu vzduchu buď přirozeným nebo umělým větráním, po případě jeho úpravu, a která ho chrání před nadměrným znečišťováním.*“[79] Další opatření vymezovala vyhláška č. 178/1960 Sb., ministerstva financí o opatřeních na ochranu čistoty ovzduší, ovšem ta se vztahovala provozu podniků, tedy prakticky výhradně ke stacionárním zdrojům.[80]

První zákonnou úpravu ochrany ovzduší přinesl zákon č. 35/1967 Sb., o opatřeních proti znečišťování ovzduší, který přinesl poplatkovou povinnost za určité způsoby znečišťování ovzduší. Zákon se vztahoval zejména ke stacionárním zdrojům, k mobilním zdrojům se vymezoval především poplatek za „*spalování tuhých paliv u parních trakcí na vlečkách v lomech a povrchových dolech, při posunu na nádražích a ve výtopnách…*“[81] Dále tento zákon zřídil při ministerstvu lesního a vodního hospodářství Státní technickou inspekci ochrany ovzduší, ta mohla kontrolovat zařízení i ukládat opatření k zamezení nebo zmírnění znečišťování ovzduší. Zákon č. 35/1967 platil až do roku 1991 a nepředstavoval efektivní ochranu. Poplatky byly nízké a nevztahovaly se ke všem polutantům. Stav ovzduší byl neuspokojivý, v některých oblastech až katastrofální.

V lednu 1990 vzniklo Ministerstvo životního prostředí jako ústřední orgán státní správy pro životní prostředí, tedy i pro ochranu ovzduší. Po novele

---

[78] https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_32.pdf - České právo životního prostředí – vědecký časopis, Česká společnost pro právo životního prostředí Národní třída č. 18, Praha 1, DVOŘÁK, Libor, Historie legislativy na ochranu ovzduší na území ČR, str. 7

[79] Nařízení č. 24/1954 Sb., o hygienické a protiepidemické ochraně vzduchu, § 3 písm. f), §5

[80] Vyhláška č. 178/1960 Sb., ministerstva financí o opatřeních na ochranu čistoty ovzduší, § 1, § 2…

[81] Zákon č. 35/1967 Sb., o opatřeních proti znečišťování ovzduší, § 2, odst. 3, písm. a)

československé ústavy v roce 1990 došlo k ukotvení zásady šetrného využívání přírodních zdrojů na ústavní úrovni, jež byla později převzata do čl. 7 platné Ústavy ČR. Listinou základních práv a svobod bylo dále zaručeno ústavní právo každého na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Zákonem č. 282/1991 Sb., České národní rady o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa byla zřízena Česká inspekce životního prostředí – ČIŽP jako specializovaný kontrolní orgán na úseku ochrany životního prostředí.

Základ moderní právní úpravy ochrany ovzduší přinesly Zákon č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami (zákon o ovzduší) a zákon č. 389/1991 Sb., České národní rady o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečištění. Zákon o ovzduší z roku 1991 vymezil rozdělení zdrojů znečišťování na mobilní a stacionární. Byly zavedeny základní kategorie nástrojů ochrany ovzduší, které doplňovalo zavedení imisních a emisních limitů opatřením Federálního výboru pro životní prostředí z října 1991. Zákon o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečištění pak ukotvil soustavu orgánů ochrany ovzduší, státní správa této oblasti byla svěřena do působnosti MŽP, ČIŽP, okresním úřadům a orgánům obcí, mezi které se po reformě veřejné správy v letech 2000-2001 zařadily orgány krajů. Do zákonné úpravy bylo promítnuto právo na informace o životním prostředí, jež zakládala Listina, na základě čehož bylo státním orgánům uloženo informovat veřejnost o kvalitě ovzduší a jeho znečišťování, včetně informací o vyhlašování a odvolávání varovných a regulačních opatření v případech zhoršení stavu ovzduší nebo při možnosti vzniku smogové situace.[82] Úprava ochrany ovzduší z roku 1991 nicméně regulovala zejména stacionární zdroje a regulaci mobilních zdrojů se prakticky nevěnovala, k té bylo zapotřebí přijetí dalších zákonů.[83]

Úprava ochrany ovzduší byla v průběhu 90. let několikrát novelizována a doplňována dalšími zákony. Velmi důležité bylo přijetí obecného zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, kde došlo k vymezení základních pojmů, zásad a povinností při ochraně životního prostředí. Zákon č. 244/1992 Sb., České národní rady o posuzování vlivů na životní prostředí přinesl úpravu vedení procesu posuzování vlivů na životní prostředí – EIA na vybrané záměry se závažnými vlivy

---

[82] https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_32.pdf - České právo životního prostředí – vědecký časopis, Česká společnost pro právo životního prostředí Národní třída č. 18, Praha 1, DVOŘÁK, Libor, Historie legislativy na ochranu ovzduší na území ČR, str. 8-10

[83] JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol.: Právo životního prostředí: zvláštní část, 1. vydání, Brno: Masarykova universita, Právnická fakulta, 2015, str. 15

na životní prostředí, mezi něž patřila i Výstavba dálnic a silnic I. třídy, železnic, letišť stálých závodišť motorových vozidel se zpevněnou drahou, vodních cest včetně přístavů. „*V rámci procesu EIA zákon ukládal komplexně popsat a zhodnotit i vlivy na ovzduší a klima.*“[84] Automobilová doprava, jakožto zásadní mobilní zdroj znečišťování, byla regulována zákonem č. 38/1995 Sb., o technických podmínkách provozu silničních vozidel na pozemních komunikacích.[85] Následkem legislativy z 90. let tedy došlo k novému pojetí ochrany ovzduší, a to jako subsystému práva životního prostředí s velkým množstvím norem na úrovni zákona i prováděcích předpisů. Došlo k významnému poklesu emisí hlavních znečišťujících látek, což ovšem také bylo zapříčiněno poklesem průmyslové výroby a restrukturalizací národního hospodářství.

Právní úprava z 90. let musela být nahrazena novými předpisy v souvislosti s přípravou ČR na vstup do EU. Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích zrušil právní úpravu z roku 1995, přičemž po více než 20 novelizacích je platný dodnes. Dále byl přijat nový zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, jenž transponoval požadavky legislativy EU do českého právního řádu, včetně propracované úpravy regulace imisí a emisí. Dle tohoto zákona měla státní správa povinnost pro oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší zajistit zpracování programů ke snížení úrovně znečištění. Součástí úpravy ochrany ovzduší bylo i stanovení podmínek a postupu vyhlašování smogových situací a následné oprávnění orgánu ochrany ovzduší zasahovat do činností provozovatelů stacionárních i mobilních zdrojů.[86] Zákon o ochraně ovzduší z roku 2002 nezahrnoval jen úpravu ochrany ovzduší před vnášením znečišťujících látek, ale i úpravu ochrany ozónové vrstvy a ochrany klimatického systému země, přičemž ochranu ozónové vrstvy reguloval samostatný zákon, zatímco ochrana klimatu se objevila v rámci české úpravy poprvé.[87] Zákon o ochraně ovzduší z roku 2002 byl po dobu své účinnosti více než 30krát novelizován, tyto úpravy však nepozměnily základní koncepci tohoto zákona. Změny byly často vyvolány nutností

---

[84] https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_32.pdf - České právo životního prostředí – vědecký časopis, Česká společnost pro právo životního prostředí Národní třída č. 18, Praha 1, DVOŘÁK, Libor, Historie legislativy na ochranu ovzduší na území ČR, str. 10

[85] JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol.: Právo životního prostředí: zvláštní část, 1. vydání, Brno: Masarykova universita, Právnická fakulta, 2015, str. 15-16

[86] https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_32.pdf - České právo životního prostředí – vědecký časopis, Česká společnost pro právo životního prostředí Národní třída č. 18, Praha 1, DVOŘÁK, Libor, Historie legislativy na ochranu ovzduší na území ČR, str. 10-12

[87] JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol.: Právo životního prostředí: zvláštní část, 1. vydání, Brno: Masarykova universita, Právnická fakulta, 2015, str. 15, 66

implementace nové legislativu EU a mnoho jich mělo povahu čistě technického charakteru. Jednu z nejvýznamnějších novel představovala novela provedená zákonem č. 92/2004 Sb., s datem účinností k 1. květnu 2004 (den vstupu ČR do EU), jíž bylo stanoven obsah minimálního množství biopaliv v motorových benzinech a motorové naftě. Politika EU v prvním desetiletí 20. stol. kladla důraz na navyšování poměru biopaliv v motorových benzinech a motorové naftě za účelem snižování emisí skleníkových plynů, to se prostřednictvím dalších novel promítlo i do české úpravy zákona o ochraně ovzduší z roku 2002, od trendu navyšování poměru biopaliv však EU následně upustila, jelikož výroba takových paliv je energeticky velmi náročná a vysoce zatěžuje zemědělství.[88] Jedna z posledních významných novel zákona o ovzduší byla provedena Zákonem č. 288/2011 Sb., jíž se mimo zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší měnilo i znění zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.[89] Tato novela regulovala emise částic PM_x z nejvýznamnějších stacionárních zdrojů a z dopravy, za tímto účelem stanovila emisní stropy pro vymezené skupiny zdrojů na územích se zhoršenou kvalitou ovzduší. Dále byly zavedeny tzv. nízkoemisní zóny, které mohly vyhlásit obce na svém území v případech překročení některého z imisních limitů, do takových zón mohou vjíždět pouze vozidla označená emisní známkou podle jejich emisních parametrů. Novela obsahovala také změny ve způsobu stanovení podmínek provozu zdrojů.

Nástroje regulace znečišťování ovzduší zavedené novelizujícím zákonem č. 288/2011 Sb. nastínily vývoj nové právní úpravy, jež mj. byla tou dobou projednávána v Parlamentě.[90] Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (ZOchOvzd) vstoupil v platnost 2. května 2012 a je účinný od 1. září 2012, k dnešnímu dni byl 8krát novelizován.[91]

---

[88] https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_32.pdf - České právo životního prostředí – vědecký časopis, Česká společnost pro právo životního prostředí Národní třída č. 18, Praha 1, DVOŘÁK, Libor, Historie legislativy na ochranu ovzduší na území ČR, str. 13

[89] https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mrqgeyv6mryhawta – Zákon č. 288/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

[90] https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_32.pdf - České právo životního prostředí – vědecký časopis, Česká společnost pro právo životního prostředí Národní třída č. 18, Praha 1, DVOŘÁK, Libor, Historie legislativy na ochranu ovzduší na území ČR, str. 14

[91] https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mrqgezf6mrqgewtcmy – Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší

2.3.3 Současná právní úprava

Česká právní úprava ochrany ovzduší je formována především legislativou EU. Stěžejním pramenem české právní úpravy regulace nejen stacionárních ale i mobilních zdrojů je již několikrát zmíněný ZOchOvzd. Ovšem na rozdíl od právní úpravy regulace stacionárních zdrojů, jež je v ZOchOvzd poměrně uceleně obsažena, je právní úprava regulace mobilních zdrojů velice roztříštěná. Základní ustanovení pro regulaci mobilních zdrojů jsou v ZOchOvzd upraveny, nicméně jednotlivé nástroje právní regulace upravuje veliké množství pramenů práva.

Regulace motorových vozidel jakožto mobilních zdrojů znečišťování ovzduší je svěřena Zákonu č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ten ve vztahu k ochraně ovzduší vymezuje technické požadavky na provoz silničních vozidel a zvláštních vozidel a schvalování jejich technické způsobilosti, dále stanoví práva a povinnosti stanice technické kontroly a stanice měření emisí. Tento zákon upravuje také výkon státní správy a státního dozoru v oblasti podmínek provozu vozidel na pozemních komunikacích.[92] Ochraně ovzduší a technické silniční kontrole se věnují také ustanovení Zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu). Technická způsobilost automobilů, nákladních vozů a autobusů se řídí přímo použitelným předpisem EU, a to Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/858 o schvalování motorových vozidel a jejich přípojných vozidel, jakož i systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla a o dozoru nad trhem s nimi. Konkrétní technické parametry a proces schvalování včetně mezních hodnot emisí pak vymezuje Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2007 o schvalování typu motorových vozidel z hlediska emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 5 a Euro 6) a z hlediska přístupu k informacím o opravách a údržbě vozidla a Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 595/2009 o schvalování typu motorových vozidel a motorů z hlediska emisí z těžkých nákladních vozidel (Euro VI) a o přístupu k informacím o opravách a údržbě vozidel. Česká vyhláška č. 341/2014 Sb., o schvalování technické způsobilosti a o technických podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích pak stanovuje technické parametry pro motorová vozidla se dvěma či třemi koly, čtyřkolky a pro vozidla, zemědělská a

[92] Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích § 1), odst. 1, písm. b) a e), odst. 2)

lesnická, tato vyhláška také odkazuje na evropskou úpravu.[93] Dále je znečišťování z motorových vozidel regulováno prostřednictvím vyhlášky č. 211/2018 Sb., o technických prohlídkách vozidel, ta pojednává i o měření emisí v rámci technických prohlídek vozidel.[94]

Regulace letecké dopravy je předmětem Zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví. Na základě tohoto zákona je zřízen Úřad pro civilní letectví se sídlem v Praze pro výkon státní správy ve věcech civilního letectví, jenž je podřízen Ministerstvu dopravy. K provedení zákona o civilním letectví slouží Vyhláška č. 108/1997 Sb., Ministerstva dopravy a spojů, která rozvádí podmínky schvalování typů výrobků či letové způsobilosti. Dále jsou pro provozovatelé letišť a leteckých staveb, osoby pověřené provozováním leteckých služeb, provozovatelé leteckých činností a ostatní osoby zúčastněné na civilním letectví závazné tzv. letecké předpisy, a to ve znění přijatém Českou republikou zastoupenou Ministerstvem dopravy. Tyto předpisy se uveřejňují v Letecké informační příručce a jsou k dispozici na Ministerstvu dopravy a na Úřadu pro civilní letectví. Letecké předpisy jsou dle mezinárodního práva vydávány Mezinárodní organizací pro civilní letectví, Sdružením leteckých úřadů podle předpisů Evropské unie či Evropskou organizací pro bezpečnost letecké navigace (EUROCONTROL).[95]

Úprava drážní dopravy je obsažena v zákoně č. 266/1994 Sb., o dráhách. **Regulace emisí pocházejících z vlaků a železniční infrastruktury** je upravena Vyhláškou č. 209/2006 Sb., o požadavcích na přípustné emise znečišťujících látek ve výfukových plynech spalovacího hnacího motoru drážního vozidla, jež je vydána Ministerstvem dopravy dle zákona o dráhách.[96] Další velice důležitý předpis pro regulaci drážní dopravy představuje vyhláška č. 173/1995 Sb., kterou se vydává dopravní řád drah, jež upravuje způsob a podmínky schvalování technické způsobilosti drážního vozidla.[97]

Regulaci vnitrozemské plavby přináší Zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, na jehož základě byla přijata Vyhláška č. 223/1995 Sb., Ministerstva dopravy o způsobilosti plavidel k provozu na vnitrozemských vodních cestách. Tato vyhláška v úpravě problematiky emisí polutantů z lodních motorů

[93] Vyhláška č. 341/2014 Sb., o schvalování technické způsobilosti a o technických podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, § 1
[94] Vyhláška č. 211/2018 Sb., o technických prohlídkách vozidel, § 1
[95] Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně, § 3-12a, § 102
[96] Zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, § 66
[97] Vyhláška č. 173/1995 Sb., Ministerstva dopravy, kterou se vydává dopravní řád drah, § 59

explicitně odkazuje na technickou normu ES-TRIN 2015/1, jíž přijal CESNI.[98] K rekreačním plavidlům a vodním skútrům upravuje emisní limity Nařízení č. 96/2016 Sb., vlády o rekreačních plavidlech a vodních skútrech, které též vychází z předpisů EU. Emisní limity SO_2 a CO_2 ve vztahu k lodním palivům vymezuje Vyhláška č. 312/2012 Sb., o stanovení požadavků na kvalitu paliv používaných pro vnitrozemská a námořní plavidla z hlediska ochrany ovzduší.[99]

Regulace přenosných nářadí vybavených spalovacím motorem je řízena Zákonem č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky. „*Tento zákon upravuje způsob stanovování technických požadavků na výrobky, které by mohly ve zvýšené míře ohrozit zdraví nebo bezpečnost osob, majetek nebo životní prostředí, popřípadě jiný veřejný zájem.*“[100]

Regulace paliv je v českém právním řádě zajištěna Zákonem č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách), jenž v souladu s právem EU zakotvuje mj. i požadavky na složení a jakost pohonných hmot. Zákon o pohonných hmotách zavádí též nutnost sledování a monitorování složení a jakosti prodávaných pohonných hmot.[101] K provedení zákona o pohonných hmotách slouží Vyhláška č. 516/2020 Sb., o požadavcích na pohonné hmoty a provedení některých dalších ustanovení zákona o pohonných hmotách, která vymezuje přesné složení a jakost paliv. Dále tato vyhláška upravuje způsob sledování a monitorování složení a jakosti pohonných hmot.[102] Ačkoliv jsem shledal, že oblast úpravy pohonných hmot primárně cílí na regulaci emisí skleníkových plynů – tedy na ochranu klimatu, toto odvětví má dle mého názoru neoddiskutovatelný význam i pro ochranu ovzduší před vnášení znečišťujících látek.

[98] Vyhláška č. 223/1995 Sb., Ministerstva dopravy o způsobilosti plavidel k provozu na vnitrozemských vodních cestách, Příloha č. 2, kapitola 8
[99] Vyhláška č. 312/2012 Sb., o stanovení požadavků na kvalitu paliv používaných pro vnitrozemská a námořní plavidla z hlediska ochrany ovzduší, Příloha č. 3
[100] Zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, § 1
[101] Zákon č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách), § 1, odst. 1, písm. a)
[102] Vyhláška č. 516/2020 Sb., o požadavcích na pohonné hmoty a provedení některých dalších ustanovení zákona o pohonných hmotách, § 3, § 4

3 Adresáti a vykonavatelé veřejné správy v rámci oblasti regulace mobilních zdrojů znečišťování ovzduší

3.1 Adresáti nástrojů regulace mobilních zdrojů znečišťování ovzduší

Jedná se o subjekty právní úpravy regulace mobilních zdrojů znečišťování ovzduší, které představují především provozovatelé těchto zdrojů znečišťování. Dalšími osobami, k nimž jsou nástroje regulace směřovány jsou výrobci a osoby uvádějící na trh a dodavatelé vybraných výrobků; mezi tyto výrobky lze zahrnout samotné mobilní zdroje a dále např. paliva, barvy, laky a jiné výrobky obsahující VOC.[103] Dále bych mezi adresáty začlenil též oznamovatele dle Zákona o posuzování vlivů na životní prostředí – tedy osobu, která dle tohoto zákona hodlá provést záměr, jenž spadá pod posuzování vlivů na životní prostředí.[104] Jakožto adresáta bych považoval i samotnou Českou republiku, ku příkladu z imisních limitů nevyplývají povinnosti pro jednotlivé provozovatele zdrojů znečišťování ovzduší, nýbrž zavazují přímo Českou republiku a pouze Česká republika nese odpovědnost za jejich plnění.[105]

3.2 Veřejná správa v oblasti nástrojů regulace mobilních zdrojů znečišťování ovzduší

„*Veřejnou správu v oblasti ochrany ovzduší zajišťuje soustava orgánů ochrany ovzduší,*“[106] podle § 27 odst. 1 ZOchOvzd se tato soustava skládá z Ministerstva životního prostředí (MŽP), Ministerstva zdravotnictví (MZ), Ministerstva zemědělství (MZe), Česká inspekce životního prostředí (ČIŽP), Česká obchodní inspekce (ČOI), krajské úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, obecní úřady a celní úřady. „*Na území vojenských újezdů vykonávají státní správu v ochraně ovzduší újezdní úřady a Ministerstvo obrany.*“[107]

Působnosti, které ZOchOvzd územně-samosprávným celkům stanoví, představují přenesenou působnost – jedná se tedy o přenesení výkonu státní správy,

---

[103] JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol.: Právo životního prostředí: zvláštní část, 1. vydání, Brno: Masarykova universita, Právnická fakulta, 2015, str. 26

[104] Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), § 3, písm. a), k)

[105] BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 15

[106] JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol.: Právo životního prostředí: zvláštní část, 1. vydání, Brno: Masarykova universita, Právnická fakulta, 2015, str. 27

[107] Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, § 27, odst. 1), 2)

nikoliv o samosprávu. Výjimkou jsou ta ustanovení, která výslovně stanoví, že určitá že určitá působnost krajského či obecního úřadu je výkonem samostatné působnosti.[108]

Pro zajišťování odborných podkladů, jež jsou pro výkon působnosti orgánů ochrany ovzduší nezbytné, byl zaveden institut tzv. autorizované osoby. Tyto osoby disponují odbornými znalostmi a technickým zázemím, na základě čehož jsou způsobilé obstarávat pro orgány ochrany ovzduší měření úrovně znečištění a znečišťování, zpracování odporných posudků a rozptylových studií (modelování kvality ovzduší) a další důležité činnosti. Autorizovanou osobou může být jak fyzická, tak právnická osoba, pokud disponují rozhodnutím o autorizaci Ministerstva životního prostředí vydaným podle § 32 odst. 2 ZOchOvzd.[109]

Ministerstvo životního prostředí (**MŽP**) představuje ústřední správní orgán pro ochranu ovzduší, který v této oblasti řídí výkon státní správy. MŽP rozhoduje o odvoláních proti rozhodnutím, která v první instanci vydaly krajské úřady či ČIŽP, dále v oblasti ochrany ovzduší spolupracuje s příslušnými orgány jiných států. Důležitou funkcí MŽP je výkon státního dozoru v oblasti ochrany ovzduší. Dle § 8 ZOchOvzd zpracovává MŽP ve spolupráci s příslušnými ústředními úřady Národní program snižování emisí České republiky (viz. kapitola 4.1.13) a podle § 9 ZOchOvzd je pověřeno zpracováním programů zlepšování kvality ovzduší pro jednotlivé zóny a aglomerace (též kapitola 4.1.7). Na základě § 11 odst. 1 ZOchOvzd MŽP vydává stanoviska pro účely řízení podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).[110] Dle § 32 odst. 2 rozhoduje o udělení autorizace a v případech uvedených v § 33 odst. 3 a 4 může tuto autorizaci odebrat. „*Ve vztahu k autorizovaným osobám může MŽP vykonávat kontrolní činnost.*“[111] Ustanovení § 35 odst. 1 ZOchOvzd umožňuje MŽP přenést některé úkoly, jež mu byly svěřeny, na jím zřízenou právnickou osobu, což také učinilo. MŽP prostřednictvím zřizovací listiny přeneslo na Český hydrometeorologický úřad (ČHMÚ) výkon řady činností; mezi ně spadá např. posuzování a vyhodnocení úrovně znečištění dle § 5 ZOchOvzd, vedení

[108] BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 198
[109] MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, 1 vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 365-366
[110] BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 198-199
[111] MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, 1 vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 320-321

informačního systému kvality ovzduší dle § 7 ZOchOvzd či vyhlašování smogové situace a její ukončení dle § 10 ZOchOvzd. MŽP stejně jako jiné orgány ochrany ovzduší má povinnost zpřístupňovat informace dle § 30 ZOchOvzd.

Výčet v § 27 odst. 1 ZOchOvzd uvádí mezi orgány ochrany ovzduší **Ministerstvo zdravotnictví (MZ)**, to sice na úseku ochrany ovzduší podle tohoto zákona nevykonává žádné rozhodovací ani kontrolní pravomoci, ovšem předkládá návrhy ke zpřísnění imisních limitů, a to na základě zhodnocení zdravotních rizik. Zákon tuto navrhovací činnost však blíže nespecifikuje a nejsou stanoveny např. lhůty či jiné podmínky předkládání návrhu. I v rámci MZ dochází k měření úrovně znečištění ovzduší, a to prostřednictvím jeho podřízených organizací, jimiž jsou státní zdravotní ústavy. Síť monitorovacích stanic pod MZ je zapojena o státní sítě imisního monitoringu (viz. kapitola 4.1.7). V souvislosti s ochranou lidského zdraví MZ hodnotí zdravotní rizika znečištěného ovzduší a v rozsahu dohodnutém s MŽP se podílí na posuzování úrovně znečištění dle § 5 odst. 1 ZOchOvzd (viz. kapitola 4.1.7). Pro účely hodnocení a regulaci těchto rizik MZ vede seznamy referenčních koncentrací znečišťujících látek.[112]

Na základě ZOchOvzd jsou vymezeny i některé pravomoci **Ministerstva zemědělství (MZe)**, jedná se o kompetence související s úpravou biopaliv,[113] kterážto podle mého nesouvisí ani tak s ochranou ovzduší jako s ochranou klimatu. Proto bych MZ přisuzoval minimální kompetence v oblasti regulace mobilních zdrojů znečišťování ovzduší. Naopak, aniž by jej § 27 odst. 1 ZOchOvzd zmiňoval, disponuje podle mého názoru pravomocemi v oblasti regulace mobilních zdrojů znečišťování ovzduší **Ministerstvo dopravy (MD)**, jež má značný vliv na technickou způsobilosti dopravních prostředků – nejvýznamnějších mobilních zdrojů. To vyplývá např. z § 80 odst. 2 Zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích.[114] MD je dále podřízen Úřad pro civilní letectví,[115] Drážní úřad, Drážní inspekce[116] a Státní plavební správa,[117] které

---

[112] BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 199-200

[113] MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, 1 vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 324

[114] Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb., § 80, odst. 2

[115] Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, § 3 odst. 1

[116] Zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, § 53 odst. 1, § 53a odst. 1

[117] Zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, § 38 odst. 1

vykonávají státní správu a státní dozor v oblastech civilního letectví, drážní dopravy a vnitrozemské plavby.

Česká inspekce životního prostředí (**ČIŽP**) plní funkci především kontrolního orgánu, kontroluje především dodržování plnění povinností vyplývajících z § 11 odst. 2, písm. d) – jedná se tedy o povinnosti provozovatelů stacionárních zdrojů. Kontrolním orgánem je také **Česká obchodní inspekce** (**ČOI**), ta provádí kontrolu prodeje výrobků s obsahem VOC a uvádění na trh paliv.[118] Podle zákona š. 64/1986 Sb. O České obchodní inspekci, kontroluje ČOI „*umístění, rozměry a obsah štítku a plakátu s údaji o spotřebě pohonných hmot a emisích* CO_2 *v souladu s prováděcím právním předpisem při prodeji nově vyrobeného osobního automobilu a dodržování povinnosti výrobce*."[119] ČOI dále provádí kontrolu uvádění na trh spalovacích stacionárních zdrojů.[120]

Krajské úřady disponují významnými kompetencemi v oblasti regulace stacionárních zdrojů i zdrojů mobilních. Jsou příslušným orgánem ochrany ovzduší k vydání stanoviska k územnímu plánu, změně územního plánu regulačního plánu a změně regulačního plánu ve fázi jejich návrhů, a to ve lhůtách stanovených stavebním zákonem. V rámci svého stanoviska kraje zhodnotí soulad jednotlivých návrhů s požadavky ZOchOvzd, „*zejména s povinností dodržovat přípustnou úroveň znečištění, včetně posouzení možného kumulativního a synergického vlivu plánovaných změn s dalšími návrhy (záměry), ale i již provozovanými stacionárními zdroji, silniční dopravou a celkovou úrovní znečištění ovzduší v řešeném místě.*" Tato stanoviska zahrnují též požadavky na obsah uvedených územně plánovacích dokumentací.[121] Krajský úřad dále rozhoduje o udělení, změně a odnětí oprávnění k provozování stanice technické kontroly silničních vozidel a vydává osvědčení k provozování těchto stanic.[122]

---

[118] MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, 1 vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 321-322

[119] Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb., § 80 odst. 6

[120] MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, 1 vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 322

[121] MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, 1 vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 121

[122] Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb., § 80 odst. 3

Obecní úřad obce s rozšířenou působností dle § 11 odst. ZOchOvzd vydává závazná stanoviska k územnímu a stavebnímu řízení, která se týkají regulace některých stacionárních zdrojů.[123] Ačkoliv se ZOchOvzd ohledně kompetencí obecních úřadů obcí s rozšířenou působností z oblasti regulace mobilních zdrojů nevyjadřuje, přiznává těmto úřadům značné pravomoci Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích. Podle ustanovení § 80 odst. 4 obecní úřady s rozšířenou působností např. rozhodují o zápisu silničního vozidla do registru vozidel, provádí zápisy změn údajů zapisovaných v registru, schvalují technickou způsobilost jednotlivě vyrobeného, přestavěného nebo dovezeného silničního vozidla či rozhodují o udělení a odnětí povolení k provozování stanice měření emisí.[124] Běžné **obce** jsou zmocněny k regulaci znečištění ovzduší způsobeného silniční dopravou na svém území. V přenesené působnosti disponují pravomocí vydat nařízením obce regulační řád (viz. kapitola 4.1.9), dále mohou opatřením obecné povahy stanovit tzv nízkoemisní zóny (viz. kapitola 4.1.10). [125]V samostatné působnosti mohou obce regulovat prostřednictvím obecně závazných vyhlášek stacionární zdroje, např. zákazem spalování suchého rostlinného materiálu v otevřeném ohništi.

Celní úřady jsou pověřeny správou poplatků, jež spadají do oblasti regulace stacionárních zdrojů, dále ukládají pokuty v souvislosti s biopalivy. Zvláštní oblast představuje území vojenských újezdů – jedná se o újezdy Boletice, Březina, Hradiště a Libavá. Zde vykonávají státní správu **újezdní úřady** a **Ministerstvo obrany** (**MO**), a to v souladu s právní úpravou, jíž představuje zejména zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky. [126] Na základě § 33 odst. 1 písm. k) tohoto zákona je zabezpečena součinnost a koordinace újezdních úřadů s orgány státní správy, orgány krajů a obcí, ČIŽP a MŽP, jako orgány ochrany ovzduší. „*Újezdní řad je ve své činnosti podřízen Ministerstvu obrany, které proto vystupuje např. jako odvolací orgán.*“[127]

---

[123] MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, 1 vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 322

[124] Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb., § 80 odst. 4 a odst. 5

[125] Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, § 10 odst. 4, § 14 odst. 1

[126] MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, 1 vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 323-324

[127] BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 198

4 Nástroje regulace mobilních zdrojů znečišťování ovzduší

Regulaci mobilních zdrojů znečišťování ovzduší lze dle mého názoru zjednodušeně formulovat jakožto činnost sloužící k zajištění omezení či omezování znečišťování ovzduší z mobilních zdrojů. Omezení (či omezování) znečišťování ovzduší je možné dosáhnout různými způsoby – metodami působení na společenské vztahy, a právě tyto metody bych považoval za nástroje regulace. Jinými slovy bych nástroje regulace mobilních zdrojů vyjádřil jako metody usměrňování společenských vztahů, přičemž účelem takových metod je omezení znečišťování ovzduší z mobilních zdrojů. Pojem nástroje regulace lze v širším pojetí označit jakožto „*prostředky ochrany, které v sobě zahrnují i některé právní a věcné techniky*.“[128]

4.1 Právní úprava nejdůležitějších nástrojů regulace mobilních zdrojů znečišťování ovzduší

Pro oblast ochrany ovzduší považuji za jedny z nejzásadnějších nástrojů regulace přípustnou úroveň znečišťování a přípustnou úroveň znečištění, jedná se o tzv. **emisní a imisní limity** a v rámci členění nástrojů regulace spadají do kategorie standardů. V souvislosti s těmito limity je **nezbytné vést evidenci dat o úrovni znečišťování** (včetně uvádění zdrojů znečišťování) a **evidenci dat o úrovni znečištění**. Pro území, která se potýkají s vyšší mírou znečištění, je určena **zvláštní ochrana ve formě plošných mechanismů**, jedná se o regulační řády a nízkoemisní zóny. Pro ochranu ovzduší a účinnému uplatnění uvedených nástrojů je nezbytné, aby jednotlivým subjektům byly **ukládány povinnosti či udělována oprávnění**, to je prováděno jak právními předpisy, tak prostřednictvím rozhodovací činnosti veřejné správy. Povinnosti či oprávnění mohou být různé povahy, k těm nejdůležitějším z oblasti regulace mobilních zdrojů řadím např. povinnosti související s dodržováním technických požadavků u jednotlivých mobilních zdrojů. Důležité využití v rámci regulace mobilních zdrojů mají **ekonomické nástroje**, jedná se především o nástroje z oblasti daně silniční. K zajištění funkce uvedených nástrojů je nezbytné provádět **správní dozor a jiné druhy kontroly**. V případě zjištění porušení povinností dochází k **uplatnění sankčních nástrojů** a případně též k **výkonu rozhodnutí**. Regulaci mobilních zdrojů znečišťování ovzduší

[128] DAMOHORSKÝ, Milan a kol.: Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, str. 36

zajištují též **plánovací a koncepční nástroje**, mezi něž se řadí Národní program snižování emisí, programy zlepšování kvality ovzduší či Dopravní politika ČR.

4.1.1 Emisní limity a emisní stropy

V souvislosti s regulací znečišťování ovzduší je jedním ze základních pojmů tzv. **emisní limit.** Ten je v § 2 psím. i) ZOchOvzd charakterizován jakožto „*nejvýše přípustné množství znečišťující látky nebo skupiny znečišťujících látek vnášené do ovzduší ze stacionárního zdroje.*“ Emisní limit bývá nejčastěji vyjádřen jakožto hmotnost znečišťující látky obsažená v definovaném objemu odpadního plynu, převážně tak bývá uvedeno v jednotkách mg/m^3 nebo $\mu g/m^3$. Méně častým způsobem vyjádření je stanovení mezního množství znečišťující látky na jednotku produkce. Jedná se o nástroj regulace aktuálního znečišťování ovzduší, jelikož úroveň znečištění v žádném okamžiku nesmí emisní limit překročit. Ačkoliv ZOchOvzd emisní limity formuluje výslovně ve vztahu ke stacionárním zdrojům, dle mého názoru lze toto vymezení vztáhnout i pro povinnosti provozovatelů mobilních zdrojů, které jsou regulovány v jiných právních předpisech (viz. níže)

Od emisního limitu je nutné odlišit pojem **emisní strop**, který je v § 2 písm. j) ZOchOvzd definován jako „*nejvýše přípustné množství znečišťující látky vnesené do ovzduší za kalendářní rok.*“ Nejvýznamnějším rozdílem mezi emisním limitem a emisním stropem je uvedení jednotky času, k níž se úroveň znečišťování posuzuje. U emisního limitu není žádné časové rozpětí, zatímco u emisní stropu zákon explicitně určuje, že se jedná o znečišťování v rámci jednoho roku. Emisní strop je tedy nástrojem regulace dlouhodobějšího znečišťování ovzduší. „*Oba uvedené nástroje lze kombinovat.*“ [129] Emisní stropy bývají stanovovány jak pro jednotlivé stacionární zdroje, tak pro skupiny stacionárních a mobilních zdrojů nebo i pro vymezené území.[130]

Úprava emisních limitů mobilních zdrojů je vymezena mimo ZOchOvzd a představuje jasný příklad roztříštěnosti úpravy mobilních zdrojů. Emisní limity prakticky pro každou větší skupinu mobilních zdrojů jsou vymezeny zvlášť, v rozličných pramenech práva. Roztříštěná je tedy i úprava kontroly a vynucení dodržování emisních limitů.

---

[129] MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, 1 vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 14-15

[130] https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kvalita_ovzdusi/$FILE/OOO-prirucka_OPLZZ_komplet-20190708.pdf – Příručka ochrany kvality ovzduší Ministerstva životního prostředí ČR, str. 38

Emisní limity pro motorová vozidla jsou stanoveny v rámci úpravy technických požadavků na provoz silničních vozidel a zvláštních vozidel a schvalování jejich technické způsobilosti. K této problematice se váže především zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích (dále jen „ZoPPV“)[131] a dále i zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu). Jedním z nejdůležitějších prováděcích předpisů o technické způsobilosti je vyhláška č. 341/2014 Sb., o schvalování technické způsobilosti a o technických podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích.[132] Kontrola technického stavu je pak upravena vyhláškou č. 211/2018 Sb., o technických prohlídkách vozidel[133] a vyhláškou č. 82/2012 Sb., o provádění kontrol technického stavu vozidel a jízdních souprav v provozu na pozemních komunikacích (vyhláška o technických silničních kontrolách).[134] Pilíř evropské legislativy pro tuto problematiku představuje Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/858 o schvalování motorových vozidel a jejich přípojných vozidel, jakož i systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla a o dozoru nad trhem s nimi. Samotné emisní limity jsou uvedeny ve nařízeních EU, přičemž česká právní úprava na tyto přímo použitelné předpisy odkazuje a sama je neuvádí. V současnosti výrobci vozidel mají povinnost dodržet mezní hodnoty emisí, které uvádí příloha č. I a k Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2007 o schvalování typu motorových vozidel z hlediska emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 5 a Euro 6)[135] a příloha č. I k Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 595/2009 o schvalování typu motorových vozidel a motorů z hlediska emisí z těžkých nákladních vozidel (Euro VI).[136] Pro určité typy nesilničních vozidel vymezuje emisní limity Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1628 ze dne o požadavcích na mezní hodnoty emisí plynných a tuhých znečišťujících látek a schválení typu spalovacích motorů v nesilničních mobilních strojích.[137]

---

[131] Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, § 1
[132] Vyhláška č. 341/2014 Sb., o schvalování technické způsobilosti a o technických podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, § 1
[133] Vyhláška č. 211/2018 Sb., o technických prohlídkách vozidel, § 1
[134] Vyhláška č. 82/2012 Sb., o provádění kontrol technického stavu vozidel a jízdních souprav v provozu na pozemních komunikacích (vyhláška o technických silničních kontrolách), § 1
[135] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2007 o schvalování typu motorových vozidel z hlediska emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 5 a Euro 6), čl. 4
[136] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 595/2009 o schvalování typu motorových vozidel a motorů z hlediska emisí z těžkých nákladních vozidel (Euro VI), čl. 5 odst. 1
[137] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1628 ze dne o požadavcích na mezní hodnoty emisí plynných a tuhých znečišťujících látek a schválení typu spalovacích motorů v nesilničních mobilních strojích, čl. 1 + příloha II

Úpravu **emisních limitů letadel** shledávám jako nejroztříštěnější z uvedených úprav emisních limitů. Na základě častého mezinárodního charakteru letecké dopravy a mnoha typů letadel je úprava regulace znečišťování ovzduší z letadel skutečně velice členitá. Zásadní význam pro regulaci technických parametrů letadel má Agentura Evropské unie pro bezpečnost letectví – EASA, jež byla zřízena Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1139. Hlavním úkolem této agentury je zajištění bezpečnosti a ochrany životního prostředí v oblasti civilního letectví v Evropě, což zajišťuje vypracováváním technických pravidel a schvalováním společnosti, které zajišťují konstrukci, výrobu a údržbu leteckých výrobků. V rámci činnosti EASA je tedy regulováno i množství škodlivin, které letadla emitují do ovzduší.[138] K provozu letadla je nezbytné zajistit jeho letovou způsobilost, tuto problematiku upravuje přímou použitelný předpis EU: Nařízení Komise (EU) č. 1321/2014 o zachování letové způsobilosti letadel a leteckých výrobků, letadlových částí a zařízení a schvalování organizací a personálu zapojených do těchto úkolů.[139] Na úrovni práva ČR je pro regulaci znečištění ovzduší z letadel velice důležitá činnost Úřadu pro civilní letectví, který je založen na základě zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví. Tento úřad dle zákona spolupracuje s EASA. Jednou z nejdůležitějších činností Úřadu pro civilní letectví je schvalování typů leteckých výrobků a rozhodování o letové způsobilosti letadel. Závazná pravidla pro oblast letecké dopravy stanovují i výše uvedené letecké předpisy, ve znění přijatém ČR zastoupenou MD.[140] Dle mého názoru by bylo vhodné, aby se výčet konkrétních emisních limitů pro konkrétní typy letadel nalézal i v zákonné úpravě nebo aby v zákonné úpravě byl alespoň na tyto limity zřetelnější odkaz.

Emisní limity pro drážní vozidla, jsou obsaženy v příloze č. 3 vyhlášky č. 209/2006 Sb., o požadavcích na přípustné emise znečišťujících látek ve výfukových plynech spalovacího hnacího motoru drážního vozidla.[141] Tato vyhláška provádí zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, kterýžto je reflexí evropské právní úpravy.[142]

---

[138] https://www.easa.europa.eu/eaer/
[139] Nařízení Komise (EU) č. 1321/2014 o zachování letové způsobilosti letadel a leteckých výrobků, letadlových částí a zařízení a schvalování organizací a personálu zapojených do těchto úkolů, Čl. 1
[140] Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně, § 3-12a, § 102
[141] Vyhláška č. 209/2006 Sb., o požadavcích na přípustné emise znečišťujících látek ve výfukových plynech spalovacího hnacího motoru drážního vozidla, § 3 + příloha č. 3
[142] Zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, § 1

Emisní limity pro plavidla vnitrozemské plavby ukotvuje právo též EU. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1628 ze dne o požadavcích na mezní hodnoty emisí plynných a tuhých znečišťujících látek a schválení typu spalovacích motorů v nesilničních mobilních strojích, stanovuje mezní hodnoty emisí pro řadu lodních motorů.[143] Podrobnosti k dodržování emisních limitu upravuje kapitola 9 technické normy ES-TRIN, jíž přijal CESNI (Evropský výbor pro vypracování norem pro vnitrozemskou plavbu). Tato technická norma je vtažena do českého právního řádu prostřednictvím kapitoly 8 přílohy č. 2 k vyhlášce č. 223/1995 Sb., o způsobilosti plavidel k provozu na vnitrozemských vodních cestách,[144] která je prováděcím předpisem zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě.[145] Emisní limity rekreačních plavidel a vodních skútrů uvádí Nařízení č. 96/2016 Sb., vlády o rekreačních plavidlech a vodních skútrech.[146] V rámci úpravy lodních paliv jsou vymezeny emisní limity SO_2 a CO_2 ve vztahu k složení paliva, a to vyhláškou č. 312/2012 Sb., o stanovení požadavků na kvalitu paliv používaných pro vnitrozemská a námořní plavidla z hlediska ochrany ovzduší.[147]

4.1.2 Některá práva, povinnosti a sankce souvisejících s emisními limity motorových vozidel

Aby mohla být silniční vozidla, jejich systémy, konstrukční části, samostatné technické celky nebo nedokončená silniční vozidla uváděna na trh, musí být schválena jejich technická způsobilost.[148] Pro **schválení technické způsobilosti** je nutné dodržet technické požadavky vyplývající z technických předpisů EU, dodržení technických požadavků (včetně emisních limitů), jež nařízení EU vymezují, je podmínkou pro schválení typu motorových vozidel, k nimž se vztahují.[149,150] O schválení rozhoduje MD na žádost výrobce či akreditovaného

[143] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1628 ze dne o požadavcích na mezní hodnoty emisí plynných a tuhých znečišťujících látek a schválení typu spalovacích motorů v nesilničních mobilních strojích, příloha II
[144] Vyhláška č. 223/1995 Sb., Ministerstva dopravy o způsobilosti plavidel k provozu na vnitrozemských vodních cestách, Příloha č. 2, kapitola 8
[145] Zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, § 52
[146] Nařízení č. 96/2016 Sb., vlády o rekreačních plavidlech a vodních skútrech, Příloha č. 1, bod. B. 2
[147] Vyhláška č. 312/2012 Sb., o stanovení požadavků na kvalitu paliv používaných pro vnitrozemská a námořní plavidla z hlediska ochrany ovzduší, Příloha č. 3
[148] Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, § 15
[149] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2007 o schvalování typu motorových vozidel z hlediska emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 5 a Euro 6), čl. 1
[150] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 595/2009 o schvalování typu motorových vozidel a motorů z hlediska emisí z těžkých nákladních vozidel (Euro VI), čl. 1

dovozce. O schválení jednotlivě dovezených nebo vyrobených vozidel rozhoduje obecní úřad s rozšířenou působností.[151] Povinností výrobce je, aby vozidlo, které si chce nechat schválit, splňovalo technické parametry, které sám oficiálně uvádí. Pokud osoba uvede na trh silniční vozidlo, jehož technická způsobilost nebyla schválena – to platí i pro situace, kdy vozidlo neodpovídá deklarovaným skutečnostem v technické dokumentaci – dopouští se dle § 83a ZoPPV přestupku. Za tento přestupek hrozí udělení pokuty až do výše 10 000 000 Kč. Jestliže bude takový přestupek spáchán hromadným uváděním silničních vozidel na trh, lze uložit pokutu až do výše 50 000 000 Kč.[152]

Dále z § 10 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu vyplývá nezbytná povinnost – či spíše zákaz – provozovatele vozidla. „*Provozovatel vozidla nesmí přikázat ani dovolit, aby bylo v provozu na pozemních komunikacích užito vozidlo, které nesplňuje podmínky stanovené zvláštním právním předpisem*.“ Tímto ustanovením je odkázáno na § 36 ZoPPV, dle něhož **lze provozovat pouze technicky způsobilé vozidlo** k provozu na pozemních komunikacích. ZoPPV uvádí v § 37 odst. 1 **znaky technicky nezpůsobilého vozidla**, dle níž lze vyvodit nutné náležitosti technicky způsobilého vozidla.[153] Jedním ze znaků technicky nezpůsobilého vozidla je, pokud „*poškozuje životní prostředí nad míru stanovenou prováděcím právním předpisem.*“[154] Žádný takový předpis ovšem neexistuje, jelikož problematika emisí je přímo regulována unijními přímo použitelnými předpisy. Pakliže provozovatel vozidla provozuje technicky nezpůsobilé vozidlo, dopouští se dle § 125f zákona o silničním provozu přestupku, za nějž může být uložena pokuta do výše 10 000 Kč.[155] Častým problémem je provoz vozidla s odstraněným filtrem pevných částic z výfukové soustavy vozidla, načež vozidlo nesplňuje emisní normy a je tedy technicky nezpůsobilé. Pokud filtr provozovatel vozidla odmontuje a následně je bude provozovat, dopouští se přestupku dle § 83 odst. 1 písm. m) ve spojení s odst. 2 písm. c) ZoPPV, za což mu hrozí pokuta do

---

[151] JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol.: Právo životního prostředí: zvláštní část, 1. vydání, Brno: Masarykova universita, Právnická fakulta, 2015, str. 33
[152] JANČÁŘOVÁ, Ilona, HANÁK, Jakub a kol.: Auta, auta, auta… a životní prostředí, 1 vydání, Brno: Masarykova universita, 2019, str. 36-37
[153] JANČÁŘOVÁ, Ilona, HANÁK, Jakub a kol.: Auta, auta, auta… a životní prostředí, 1 vydání, Brno: Masarykova universita, 2019, str. 31
[154] Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, § 37 odst. 1, písm. b)
[155] JANČÁŘOVÁ, Ilona, HANÁK, Jakub a kol.: Auta, auta, auta… a životní prostředí, 1 vydání, Brno: Masarykova universita, 2019, str. 31-34

výše 50 000 Kč.[156] Pokud odstranění filtru provede servis a zároveň tímto úkonem bude vozidlo uvedeno do stavu, ve kterém je nezpůsobilé k provozu, má servis povinnost tuto skutečnost písemně oznámit provozovateli vozidla, a to dle § 37 odst. 2 ZoPPV. Pokud servis informační povinnost nesplní, dopustí se tak přestupku dle § 83a odst.2 písm. a) uvedeného zákona, za nějž hrozí pokuta až 500 000 Kč. Až donedávna autoservisy nebyly povinny k ohlašování vozidel s odstraněným filtrem, na nevyhovující stav vozidla se tak přicházelo až v okamžiku emisního měření ve stanici emisního měření. Autoservis, který svým jednáním způsobil technickou nezpůsobilost vozidla, ale písemně tak provozovateli vozidla oznámil, byl zproštěn jakékoliv odpovědnosti za jednání v této věci. [157] Nový přestupkový zákon – Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich – však pracuje s pojmy spolupachatel a účastník (organizátor/návodce/pomocník),[158] dle mého názoru tak lze sankcionovat jakékoliv jednání servisu, jímž uvede vozidlo do stavu nezpůsobilého k provozu.

K **ověření způsobilosti vozidla** k provozu je nutné provádět jejich kontroly jejich technického stavu. Povinností každého provozovatele je podrobit své vozidlo technickým prohlídkám, jejichž výčet je uveden v § 47 ZoPPV. Jako jeden z klíčových nástrojů pro ověření způsobilosti vozidla shledávám pravidelné technické prohlídky dle § 40 ZoPPV. V rámci technických prohlídek se provádí **měření emisí**, kteréžto lze provést ve stanicích měření emisí, a to před provedením ostatních kontrolních úkonů ve stanici technické kontroly.[159] Podrobnosti ke technickým prohlídkám včetně měření emisí upravuje vyhláška o technických prohlídkách vozidel. Provozovatel stanic měření emisí má řadu povinností, jejichž výčet uvádí § 64 zá ZoPPV. Provozovatel je tak např. povinen zajistit, aby měření prováděly osoby s platným profesním osvědčením; aby vybavení pro měření bylo řádně seřízeno; aby měření byla prováděna řádně, v souladu se stanoveným způsobem a aby technici provádějící měření nebyly odměňováni způsobem, který by je motivoval ke zkreslování výsledků měření emisí. Samotné měření provádí kontrolní technik, jenž dle § 60 ZoPPV musí disponovat platným osvědčením kontrolního technika. Jednotlivé povinnosti techniků u stanic technické kontroly a

[156] Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, § 83 odst. 1, 2
[157] JANČÁŘOVÁ, Ilona, HANÁK, Jakub a kol.: Auta, auta, auta… a životní prostředí, 1 vydání, Brno: Masarykova universita, 2019, str. 34-35
[158] Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, § 12
[159] Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních, § 47

měření emisí vymezuje § 61a ZoPPV. Kontrolní technik má povinnost „*provádět technické prohlídky v rozsahu, způsobem a v souladu s technickými podmínkami pro hodnocení výsledku technických prohlídek podle § 48.*“[160] Mezi další důležité povinnosti kontrolního technika spadá povinnost informovat osobu, která vozidlo přistavila, o všech zjištěných závadách a dále povinnost vyznačovat zjištěné závady a poznatky do informačního systému technických prohlídek. ZoPPV uvádí v § 83 několik přestupků, kterých se kontrolní technik může dopustit. Za porušení povinností může kontrolnímu technikovi hrozit pokuta ve výši až 50 000 Kč, pokud však kontrolní technik neprovede řádně kontrolu a z tohoto jednání má navíc majetkový prospěch, je možné uložit mu pokutu až do výše 500 000 Kč. Přestupku se může dopustit i provozovatel stanice měření emisí a to dle § 83a ZoPPV. Pokud provozovatel stanice nepředá údaje o technické prohlídce do informačního systému, hrozí mu pokuta do výše 50 000 Kč; pokud provozovatel stanice nezajistí dostatečné a řádně seřízené vybavení k měření emisí, pokuta může činit částku do 500 000 Kč. Nejvyšší pokuta provozovateli stanice měření emisí hrozí, jestliže nezajistí provádění řádného měření, které je v souladu se stanoveným způsobem; v takovém případě může peněžitá sankce dosáhnout až do výše 5 000 000 Kč.[161] Specifický způsob technické prohlídky představuje též technická silniční kontrola, jíž provádí Policie ČR, přičemž bude postupovat zejmé podle vyhlášky o technických silničních kontrolách. Silniční technická kontrola spočívá v prověření technického stavu vozidla na místě, během níž je možno provést též měření emisí. Podle ustanovení § 2b odst. 1 písm. k) této vyhlášky je nezbytným vybavením mobilní kontrolní jednotky mj. i přístroj potřebný k provádění měření emisí. Pokud policie při silniční technické kontrole tímto vybavením nebude disponovat, řidič je dle § 6a zákona o silničním provozu povinen zajet do stanice měření emisí, pokud zajížďka včetně cesty zpět není delší než 16 kilometrů.[162]

Zjistí-li se technickou prohlídkou silničního vozidla nebo technickou silniční kontrolou vážná závada dle § 49 písm. b) ZoPPV, je vozidlo technicky způsobilé k provozu pouze na dobu 30 dnů. „*Provozovatel silničního vozidla je povinen v této lhůtě přistavit silniční vozidlo s odstraněnou vážnou závadou stanici technické kontroly k provedení opakované technické prohlídky.*“ Pokud tak

[160] Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních, § 61a odst.1 písm. a)
[161] JANČÁŘOVÁ, Ilona, HANÁK, Jakub a kol.: Auta, auta, auta… a životní prostředí, 1 vydání, Brno: Masarykova universita, 2019, str. 40-41
[162] JANČÁŘOVÁ, Ilona, HANÁK, Jakub a kol.: Auta, auta, auta… a životní prostředí, 1 vydání, Brno: Masarykova universita, 2019, str. 35-36

provozovatel vozidla neučiní nebo „*bude-li opakovanou technickou prohlídkou zjištěna odstraňovaná závada opakovaně, je vozidlo technicky nezpůsobilé k provozu (§ 37) a nesmí být v provozu používáno. Provozovatel je povinen zajistit na vlastní náklad jeho odtažení ze stanice technické kontroly.*“[163] Pokud by byla zjištěna technickou prohlídkou silničního vozidla nebo technickou silniční kontrolou nebezpečná závada dle § 49 písm. c) ZoPPV, má provozovatel povinnost zajistit na vlastní náklad odtažení vozidla ze stanice technické kontroly; odstranění nebezpečné závady nebo přistavení silničního vozidla k opakované technické prohlídce.[164] Pokud provozovatel vozidla provozuje na pozemních komunikacích technicky nezpůsobilé vozidlo, dopouští se svým jednáním přestupku podle § 83 odst. 1 písm. m) ve spojení s odst. 2 písm. c) ZoPPV, za což mu hrozí pokuta do výše 50 000 Kč.[165]

Největší nedostatek úpravy emisních limitů pro motorová vozidla shledávám v tom, že ačkoliv je každá novější emisní norma přísnější, vztahuje se pouze na vozidla nově uváděná na trh nikoliv na vozidla v provozu. Samozřejmě je pochopitelné, že není možné, aby všechna vozidla naplňovala nejnovější emisní limity. Ovšem myslím si, že by zde mělo existovat zákonné ustanovení, jímž by došlo k omezení či vyřazení z běžného provozu těch nejstarších vozidel, která byla uváděna na trh v době, kdy se jejich produkce škodlivin do ovzduší prakticky neřešila.

4.1.3 Specifika regulace provozu letadel

O letadlech, jejichž provozovatelem je fyzická osoba s trvalým pobytem nebo právnická osoba se sídlem v ČR, vede Úřad pro civilní letectví letecký rejstřík ČR, jenž je veřejně přístupným seznamem. V tomto rejstříku nejsou evidována sportovní létající zařízení a zahraniční letadla. Letadla evidovaná v leteckém rejstříku podléhají kontrolám letové způsobilosti, které spadají pod úřad pro civilní letectví. „*Letadlo, které je evidováno v leteckém rejstříku jiného státu, jehož provozovatelem je fyzická osoba s trvalým pobytem nebo právnická osoba se sídlem v České republice, může být provozováno ve vzdušném prostoru České republiky, byl-li schválen typ letadla a jeho letová způsobilost jiným státem a uzná-li, na*

[163] Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, § 51
[164] Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, § 52
[165] Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, § 83 odst. 1, 2

základě mezinárodní smlouvy, která je součástí právního řádu, nebo na základě přímo použitelného předpisu Evropské unie, osvědčení o schválení typu letadla a osvědčení letové způsobilosti vydané jiným státem Úřad za platné.“

O technickém a provozním stavu letadel, která přistávající na území České republiky a jsou evidovaná v leteckém rejstříku státu, jenž není členským státem EU, úřad shromažďuje a zpracovává veškeré údaje, které jsou významné pro bezpečnost létání. Na základě těchto údajů úřad utváří bez zbytečného odkladu zprávu, kterou neprodleně předá Evropské komisi a na žádost příslušným orgánům členských států Evropské unie a EASA. Jestliže tyto údaje vedou k podezření z ohrožení bezpečnosti létání, předá Úřad zprávu neprodleně všem příslušným orgánům členských států Evropské unie a Evropské komisi.

Zákon o civilním letectví vylučuje vzdušném prostoru ČR provozovat letadlo, které nemá platné osvědčení letové způsobilosti nebo pro které nebylo uznáno osvědčení letové způsobilosti vydané jiným státem za platné Úřadem. Ve vzdušném prostoru ČR není též dovolený provoz letadla, pro které nebylo vydáno osvědčení o zápisu do leteckého rejstříku nebo leteckého rejstříku jiného státu. Zákon ani nepřipouští, aby bylo ve vzdušném prostoru ČR provozováno letadlo, jehož technický a provozní stav neodpovídá požadavkům bezpečnosti létání a ochrany životního prostředí stanoveným prováděcím předpisem.[166]

4.1.4 Některá práva, povinnosti a sankce souvisejících s emisními limity drážních vozidel a plavidel vnitrozemské plavby

V rámci právní úpravy **regulace drážních vozidel** je dopravce povinen „*při provozování drážní dopravy používat drážní vozidla a určená technická zařízení s platným průkazem způsobilosti a v technickém stavu, který odpovídá schválené způsobilosti.*“[167] Aby mohlo být drážní vozidlo provozováno, musí splňovat tzv. technické podmínky pro schválení typu drážního vozidla. „*Pro každý typ drážního vozidla musí být vypracovány technické podmínky, které obsahují souhrnný výčet parametrů a technickoprovozních vlastností vozidla…*“[168] Jedním z kritérií, které je posuzováno v rámci technických podmínek jsou i emise škodlivin.[169] Dodržování způsobilosti drážních vozidel – včetně emisních limitů – podléhá státní správě a

[166] Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně, § 3-12a,
[167] Zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, § 35 odst. 1 písm. d)
[168] Vyhláška č. 173/1995 Sb., Kterou se vydává dopravní řád drah, § 61 odst. 2
[169] Vyhláška č. 173/1995 Sb., Kterou se vydává dopravní řád drah, § 61 odst. 3 + příloha č. 4, část I, bod 7.16.19.

státnímu dozoru dle zákona o dráhách; pro výkon těchto činností došlo zákonem o drahách ke zřízení Drážního úřadu a Drážní inspekce.[170] Pokud se dopravce dopustí přestupku tím, že bude používat k provozování drážní dopravy vozidlo nebo určené technické zařízení, bez platného průkazu způsobilosti nebo v technickém stavu, který neodpovídá schválené způsobilosti, lze mu za tento přestupek uložit pokutu až do výše 10 000 000 Kč.[171]

Též právní úprava **regulace plavidel vnitrozemské plavby** podmiňuje provoz těchto mobilních zdrojů splněním podmínek technické způsobilosti.[172] „*Technickou způsobilost plavidla schvaluje plavební úřad* (MD či Státní plavební správa) *na žádost vlastníka nebo provozovatele plavidla.*“[173] Podmínky, jež plavidlo musí splnit, aby bylo technicky způsobilé uvádí vyhláška č. 223/1995 Sb., o způsobilosti plavidel k provozu na vnitrozemských vodních cestách, kterážto odkazuje na technickou normu ES-TRIN,[174] jež mj. ukládá dodržování emisních limitů. „*Státní dozor na vodních cestách a provozu na nich vykonává MD a Státní plavební správa.*“[175] Fyzická osoba se jako provozovatel plavidla dopustí přestupku, pokud bude provozovat plavidlo, které nesplňuje podmínky technické způsobilosti; za tento přestupek lze udělit pokutu až do výše 500 000 Kč.[176] Tohoto přestupku se může dopustit i právnická osoba nebo fyzická osoba podnikající a pokud tak učiní, lze jim udělit téže sankci – pokutu až do výše 500 000 Kč.[177] Pokud fyzická osoba jako provozovatel plavidla, používá k pohonu plavidla paliva, která nesplňují požadavky na kvalitu, dopouští se přestupku za nějž hrozí pokuta do výše 50 000 Kč.[178] Jestliže se stejného přestupku dopustí právnická osoba nebo fyzická osoba podnikající, je možné uložit jim pokutu až do výše 500 000 Kč.[179]

4.1.5 Evidence dat o úrovni znečišťování

Nezbytným nástrojem právní regulace znečišťování je zaznamenávání množství vypouštěných látek do ovzduší a následné posuzování dat ve vztahu k emisním limitům a emisním stropům. I úpravu pro zjištění celkové úrovně

[170] Zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, § 53-59
[171] Zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, § 52 odst. 1 písm. d), § 52 odst. 13 písm. b)
[172] Zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, § 9 odst. 1 písm. c), § 9 odst. 3
[173] Zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, § 10 odst. 2
[174] Vyhláška č. 223/1995 Sb., Ministerstva dopravy o způsobilosti plavidel k provozu na vnitrozemských vodních cestách, Příloha č. 2, kapitola 8
[175] Zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, § 42
[176] Zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, § 43 odst. 8 písm. a), § 43 odst. 15
[177] Zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, § 44 odst. 6 písm. b), § 44 odst. 16
[178] Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, § 23 odst. 1 písm. i), § 23 odst. 2 písm. a)
[179] Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, § 25 odst. 1 písm. p), § 23 odst. 7 písm. c)

znečišťování všech zdrojů znečišťování shledávám jako dosti roztříštěnou. Základním předpokladem pro získávání takových dat je sledování zdrojů, a to buď individuálně nebo plošně. Plošná neboli hromadná kontrola zahrnuje **vypočtení úrovně znečišťování**. Jako hrubý základ pro takový výpočet bych považoval součin množství jednotek zdrojů a tzv. emisního faktoru, což je množství polutantu uvolňovaného do ovzduší z dotčených zdrojů,[180] případně zde může být zahrnut i čas. Výpočet úrovně znečišťování z mobilních zdrojů obstarává v první řadě Centrum dopravního výzkumu (CDV) na základě údajů Českého statistického úřadu (ČSÚ) a vlastních emisích faktorů. Údaje o mobilních zdrojích v zemědělství a lesnictví zpracovává Výzkumný ústav zemědělské techniky (VÚZT).[181] Takovéto postupy, jsou značně komplikované a je nutné při nich zohlednit řadu okolností, jimiž jsou v první řadě spotřeba paliva daným druhem dopravy, emisní faktor kategorie polutantu či počet druhů paliv používaných druhem dopravy.[182] Nejlepším a nejpřesnějším způsobem určením množství uvolňování polutantů do ovzduší je **měření úrovně znečišťování**, s tím se ovšem pojí vysoké náklady a technická náročnost.[183] Měření je buď kontinuální, či jednorázové. Samo **individuální měření** je naprostou nezbytností i pro výpočty úrovně znečišťování u jednotlivých mobilních zdrojů,[184] provádí se tak např. v rámci technických prohlídek dle vyhlášky č. 211/2018 Sb., o technických prohlídkách vozidel. Povinnost **kontinuálního měření** je dána zákonem jen u provozovatelů nejvýznamnějších stacionárních zdrojů.[185]

K evidenci dat ze sledování a vyhodnocování úrovně znečišťování ovzduší slouží dle § 7 odst. 1 ZOchOvzd **registr emisí a zdrojů znečišťování ovzduší**, rovněž známý pod zkratkou **REZZO**.[186] Jedná se o systém, „*podrobné a úplné inventarizace zdrojů znečišťování ovzduší a evidence druhů a množství emisí*

---

[180] BRANIŠ, Martin, HŮNOVÁ, Iva a kol.: Atmosféra a klima. Aktuální otázky ochrany ovzduší, 1. vydání, Praha: Univerzita Karlova, Nakladatelství Karolinum, 2009, str. 182

[181] https://portal.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/oez/embil/CZ_informativni_zprava_emisni_inventury_2020.pdf#page=71&zoom=100,69,357 – Česká zpráva o emisní inventuře v roce 2020, str. 11

[182] https://www.cdv.cz/file/metodika-stanoveni-emisi-latek-znecistujicich-ovzdusi-z-dopravy/ – Ministerstvo dopravy, Stanovení emisí látek znečišťujících ovzduší z dopravy, 2006, str. 11

[183] BRANIŠ, Martin, HŮNOVÁ, Iva a kol.: Atmosféra a klima. Aktuální otázky ochrany ovzduší, 1. vydání, Praha: Univerzita Karlova, Nakladatelství Karolinum, 2009, str. 182

[184] https://www.cdv.cz/file/metodika-stanoveni-emisi-latek-znecistujicich-ovzdusi-z-dopravy/ – Ministerstvo dopravy, Stanovení emisí látek znečišťujících ovzduší z dopravy, 2006, str. 6

[185] https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kvalita_ovzdusi/$FILE/OOO-prirucka_OPLZZ_komplet-20190708.pdf – Příručka ochrany kvality ovzduší Ministerstva životního prostředí ČR, str. 80, 83

[186] § 7 odst. 1 ZOchOvzd

znečišťujících látek.“[187] Jsou zde zaznamenávány údaje jak o stacionárních zdrojích, tak o mobilních zdrojích. Dle zdrojů znečišťování je REZZO rozčleněn na čtyři oddíly. v **REZZO 1-3** jsou zaznamenávány údaje o stacionárních zdrojích, přičemž dochází k jejich rozčlenění na základě celkového příkonu stacionárního zdroje a na základě toho, zda ke sběru dat slouží výpočet či měření. **REZZO 4** slouží ke shromažďování dat o mobilních zdrojích, jako jsou silniční, železniční, lodní a letecká doprava osob, přeprava nákladu, u silniční dopravy, i provoz nejsilnějších mobilních nesilničních strojů a mechanismů. V REZZO 4 je zahrnuto znečišťování z těchto zdrojů včetně odparů z palivových systému benzinových vozidel, otěrů brzd a pneumatik i opotřebovávání vozovky. Zdroje vedené v systémech REZZO 1-2 jsou sledovány individuálně, zdroje vedené v REZZO 3-4 jsou sledovány plošně. Na základě shromážděných dat jsou provedeny tzv. emisní inventura a emisní projekce. **Emisní inventura** je statistikou zjištěné celkové úrovni znečištění ze všech stacionárních i mobilních zdrojů na území ČR za předchozí kalendářní rok. Obdobně je provedena i **emisní projekce,** jež představuje odhad vývoje úrovně znečištění, který vychází z údajů o předpokládaném vývoji HDP, předpokládané spotřebě paliv a dalších dat nezbytných pro určení úrovně znečištění.[188] Databáze REZZO je součástí informačního systému kvality ovzduší (viz. kapitola 4.1.7). Správu REZZO včetně provádění emisní inventury a emisní projekce ZOchOvzd svěřuje MŽP, to výkon této činnosti v souladu s § 35 odst.1 ZOchOvzd přenáší prostřednictví zřizovací listiny na **Český hydrometeorologický ústav** – zkráceně **ČHMÚ**.[189] ČHMÚ je ústřední státní ústav České republiky pro obory kvalita ovzduší, hydrologie, jakost vody, klimatologie a meteorologie, jedná se o příspěvkovou organizací, jejímž zřizovatelem je MŽP.[190] Systém REZZO neslouží pouze k poskytování datům orgánům veřejné správy, orgánům EU, či jiným mezinárodním institucím, ale jeho prostřednictvím dochází k informování široké veřejnosti. Evidence emisí je dostupná na webových stránkách ČHMÚ.[191]

---

[187] https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kvalita_ovzdusi/$FILE/OOO-prirucka_OPLZZ_komplet-20190708.pdf – Příručka ochrany kvality ovzduší Ministerstva životního prostředí ČR, str. 80

[188] MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, 1 vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 82

[189] BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 43

[190] https://portal.chmi.cz/o-nas/zakladni-dokumenty, https://portal.chmi.cz/files/portal/docs/reditel/pusobnost/Opatreni_2_20.pdf

[191] Konkrétně na stránce: http://pr-asu.chmi.cz:8080/EmisBilanceView/faces/viewBilance.xhtml

Další databází, jež shromažďuje údaje o znečišťování ovzduší je Integrovaný registr znečišťování (IZR), v oblasti znečišťování ovzduší se věnuje sběru dat o stacionárních zdrojích.[192] Pro oblast EU je zřízen Evropský registr úniků a přenosů (E-PRTR), i ten se věnuje pouze problematice stacionárních zdrojů.[193]

4.1.6 Imisní limity

Základem ochrany životního prostředí včetně lidského zdraví před důsledky znečištění ovzduší je tzv. **imisní limit**, ten je definován v § 2 písm. k) ZOchOvzd jako „*nejvýše přípustná úroveň znečištění stanovená tímto zákonem*." Česká právní úprava transponuje směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/107/ES o obsahu arsenu, kadmia, rtuti, niklu a polycyklických aromatických uhlovodíků v ovzduší, a směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu, ovšem stanovené hodnoty ZOchOvz představují pouze dohodnutý kompromis.[194]

Imisní limity se nevztahují k ovzduší v uzavřených prostorách. Dále je z působnosti imisních limitů dle § 3 odst. 2 ZOchOvzd vyloučeno ovzduší ve venkovních pracovištích, do kterých nemá veřejnost přístup (např. kamenolom). Je běžné, že v takových prostorech dochází ke zvýšené prašnosti. „*Pokud by zde imisní limity platily, docházelo by k jejich soustavnému překračování.*" Ovšem znečištění šířící se z takových oblastí jsou při zjišťování kvality ovzduší samozřejmě zohledněny.[195]

Imisní limity představují zákonem stanovenou míru kvality ovzduší, kterou se ČR zavazuje svým obyvatelům garantovat. Z imisních limitů nevyplývají povinnosti pro jednotlivé provozovatele zdrojů znečišťování ovzduší. Ačkoliv existuje vazba a souvislosti mezi vypouštěným znečištěním a překračováním imisních limitů, nejsou dle ZOchOvzd vymahatelné. Imisní limity zavazují pouze ČR a jen ČR nese odpovědnost za jejich plnění. Z toho důvodu ZOchOvzd stanoví závaznost imisních limitů pro orgány ochrany ovzduší při výkonu jejich působnosti, na základě čehož tyto orgány mají prosazovat a přijímat jen taková opatření, která

[192] https://irz.cz/node/6
[193] Příloha I, Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 166/2006
[194] BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 19
[195] MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, 1 vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 25

zajistí dodržování imisních limitů.[196] Tam, kde jsou imisní limity překračovány, vyvíjí orgány ochrany ovzduší činnost za účelem snížení úrovně znečištění ovzduší. Tam, kde imisní limity nejsou překračovány, udržují úroveň znečištění pod imisními limity a usilují o zachování co nejlepší kvality ovzduší, která je v souladu s udržitelným rozvojem. Z toho důvodu lze hovořit o nepřímé závaznosti imisních limitů pro provozovatele.[197]

Pro jednotlivé polutanty jsou nejvýše přípustné hranice úrovně znečištění uvedeny v příloze č. 1 k ZOchOvzd, tato příloha rozděluje imisní limity na dvě hlavní kategorie. **Imisní limity vyhlášené pro ochranu zdraví lidí** stanovují hranice maximální míry znečištění pro látky: oxid siřičitý, oxid dusičitý, oxid uhelnatý, částice PM_{10}, $PM_{2,5}$ a olovo. Příloha č. 1 zvlášť vyčleňuje imisní limity pro celkový obsah arsenu, kadmia, niklu a benzo(a)pyrenu v částicích PM_{10} vyhlášené pro ochranu zdraví lidí. **Imisní limity vyhlášené pro ochranu ekosystémů a vegetace** se vztahují k oxidu siřičitému a oxidům dusíku. Odděleně jsou vymezené imisní limity pro troposférický ozon, konkrétně určují nejvýše přípustné hranice úrovně znečištění jak pro ochranu zdraví lidí, tak pro ochranu ekosystémů a vegetace.

Imisní limit bývá vyjádřen prostřednictvím hmotnosti znečišťující látky v definovaném objemu ovzduší za časovou jednotku. Koncentrace znečištění je vyjádřena v $\mu g/m^3$, ng/m^3 a pro oxid uhelnatý v mg/m^3. K imisnímu limitu se váže tzv. **doba průměrování**, což je časový úsek, během něhož je prováděno měření úrovně znečištění, které je následně zprůměrováno. Doba průměrování bývá vyjádřena jako 1 hodina, 8 hodin, 24 hodin, či 1 kalendářní rok. Pro některé imisní limity s dobou průměrování kratší než 1 kalendářní rok je stanoven **maximální počet překročení**, který vymezuje četnost překročení nejvýše přípustné hranice úrovně znečištění, než začne být imisní limit považovaný za překročení. Např. imisní limit pro částice PM_{10}, pro nějž je stanovena 24hodinová doba průměrování a jehož maximální počet překročení má hodnotu 35, je považován za překročený, až když je 36krát překročena nejvyšší 24hodinová přípustná koncentrace – tedy až 36. den, kdy denní průměrná hodnota přesáhla stanovenou hranici.[198]

---

[196] BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 15

[197] MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, 1 vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 24

[198] BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 257-259

Ovšem ani imisní limity nemohou zaručit, že nebude docházet k žádnému ohrožení lidského zdraví či ekosystému. Dosažení takové kvality ovzduší by vyžadovalo omezení veškerých antropogenních zdrojů. „*Např. u částic $PM_{2,5}$ byly negativní účinky na lidské zdraví pozorovány i při koncentracích okolo 5 $\mu g/m^3$, přičemž stávající imisní limit pro roční průměrné koncentrace je ve výši 20 $\mu g/m^3$.*“ Nakonec u některých látek hmotnostní koncentrace v ovzduší, která by již nepředstavovala řádná rizika, dosud nebyla bezpečně prokázána. Jelikož se jedná o projekci principu trvale udržitelného rozvoje, imisní limity představují nejvyšší únosnou míru zatížení životního prostředí. Zohledňují jak potřebu regulace znečištění ovzduší, tak potřebu hospodářského rozvoje společnosti.[199]

Bohužel řada států EU se soustavně dopouští překračování imisních limitů, přičemž tak dochází k porušování čl. 13 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu, který členským státům ukládá povinnost zajistit, „*aby úrovně oxidu siřičitého, PM_{10}, olova a oxidu uhelnatého ve vnějším ovzduší nepřekračovaly v žádné části jejich zón a aglomerací mezní hodnoty stanovené v příloze XI.*“ Ačkoliv tato směrnice prodloužila lhůty pro dosažení některých mezních hodnot a určila podmínky pro zproštění povinnosti mezní hodnoty uplatňovat, i přesto se mnoho členských států dopouští neplnění povinností plynoucích z této směrnice.[200] Soudní dvůr EU se problematikou porušování imisních limitů opakovaně zabývá a řízení o nesplnění povinnosti státem v souvislosti s překračováním mezních hodnot pro koncentrace znečišťujících látek v ovzduší je součástí jeho běžné agendy. Pro obsah návrhu na zahájení takového řízení vytyčil Soudní dvůr jakožto nezbytnost upřesnění časového období, během něhož byly mezní hodnoty překračovány. „*Neuvedení takového zásadního údaje pro obsah návrhu na zahájení řízení, jakým je období… nesplňuje požadavky souvislosti, jasnosti a přesnosti.*“ [201] Pokud by období v návrhu uvedeno nebylo nebo pokud by bylo uvedeno neurčitě, jak se tomu stalo u žaloby Komise na Itálii a žaloby Komise na Portugalsko, není Soudnímu dvoru umožněno provést přezkum žaloby, následkem čehož bude odmítnutí žaloby (či její

[199] MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, 1 vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 20-21
[200] https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_32.pdf - České právo životního prostředí – vědecký časopis, Česká společnost pro právo životního prostředí Národní třída č. 18, Praha 1, STEJSKAL, Vojtěch, Judikatura soudního dvora EU, str. 127-128
[201] https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_32.pdf - České právo životního prostředí – vědecký časopis, Česká společnost pro právo životního prostředí Národní třída č. 18, Praha 1, STEJSKAL, Vojtěch, Judikatura soudního dvora EU, str. 133

části, pro níž období není upřesněno).[202,203] Porušováním povinností, jež ukládá členským státům směrnice 2008/50/ES, se zabýval Soudní dvůr i v posledních letech; např. opakovaně se potýká s potížemi s dodržováním imisních limitů Itálie,[204] k dlouhodobému překračování denních mezních hodnot částice PM_{10} docházelo v Polské republice,[205] s týmž problémem se potýká i Bulharská republika[206] a řada znečišťujících látek překračovala mezní hodnoty v Norském království.[207] I Česká republika dlouhodobě zápolí s překračováním imisních limitů, již od roku 2005 dochází k trvalému porušování evropských požadavků na kvalitu ovzduší. Ačkoliv Česká republika přijímá řadu opatření, stále trvá hrozba podání žaloby ze strany Komise.[208] Naštěstí ze zprávy Evropské komise o přezkumu prováděcích právních předpisů z oblasti životního prostředí z roku 2019 vyplývají i některé příznivější údaje, přičemž Komise konstatuje, že „*Evropská komise se i nadále zabývá trvalým porušováním požadavků na kvalitu ovzduší (u PM10 a NO2), které má významné negativní dopady na zdraví a životní prostředí, a to prostřednictvím řízení pro porušení povinností… Pokud jde o překračování norem kvality ovzduší EU u PM10, zdá se, že opatření, která Česká republika plánuje nebo zavedla, budou při správném provedení dostačovat k odstranění zjištěných nedostatků. Z tohoto důvodu bude Komise i nadále pečlivě sledovat, jak jsou tato opatření prováděna a zda se s jejich pomocí daří situaci rychle zlepšovat.*“[209]

4.1.7 Evidence dat o úrovni znečištění

Pro účinnou regulaci znečištění a řízení kvality ovzduší je nezbytné správné zjištění kvality ovzduší; tento požadavek ostatně vyplývá jak z mezinárodního

---

[202] Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. prosince 2012. - Evropská komise v. Italská republika. Ve věci C-68/11
[203] Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. listopadu 2012. - Evropská komise v. Portugalská republika. Ve věci C-34/11
[204] Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. listopadu 2020. – Evropská komise v. Italská republika. Ve věci C-644/18
[205] Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. února 2018. – Evropská komise v. Polská republika. Věc C-336/16
[206] Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. dubna 2017. - Evropská komise v. Bulharská republika. Ve věci C-488/15
[207] Rozsudek Soudního dvora ze dne 2. října 2015. – Kontrolní úřad ESVO v. Norské království. Ve věci E-7/15
[208] https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_32.pdf - České právo životního prostředí – vědecký časopis, Česká společnost pro právo životního prostředí Národní třída č. 18, Praha 1, STEJSKAL, Vojtěch, Judikatura soudního dvora EU, str. 137
[209] https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_cz_cs.pdf – EVROPSKÁ KOMISE, Informační přehled přezkumu provádění enviromentální politiky v České republice 2019, Zpráva o zemi – Česká republika, str. 17

práva, tak z práva EU. Podmínky posuzování a vyhodnocování úrovně znečištění je detailně upravena směrnicemi EU; jsou jimi již uvedené směrnice 2004/107/ES o obsahu arsenu, kadmia, rtuti, niklu a polycyklických aromatických uhlovodíků v ovzduší, a směrnice 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu. Evropskou úpravu zaznamenávání dat o úrovni znečištění do českého právního řádu transponuje v první řadě § 5 ZOchOvzd.[210]

V souvislosti s úrovní znečišťování hovoří ZOchOvzd o „*zjišťování a vyhodnocení úrovně znečišťování,*“ zatímco u úrovně znečištění uvádí „*posuzování a vyhodnocení úrovně znečištění.*“ Důvod užití těchto rozdílných pojmů mi není jasný. Směrnice 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu vymezuje pojem *posuzování*, kterýžto definuje ve čl. 2 odst. 4 jakožto „*všechny metody měření, výpočtu, prognózy nebo odhadu úrovní*.“ Já osobně užití diferenční terminologie v ZOchOvzd ve vztahu k znečišťování a znečištění považuji za mírně matoucí. Dle mého názoru je *zjišťování* nadřazeným pojmem pro pojmy *posuzování* a *vyhodnocení*, jelikož za prostředky ke zjištění určité informace považuji sběr určitých dat, jejich posouzení a následně jejich vyhodnocení. Myslím, že ZOchOvzd se regulaci zjišťování úrovně znečištění fakticky věnuje, proto se domnívám, že mírné zmatení je snad jediným negativním dopadem rozličného pojmosloví.

Posuzování úrovně znečištění § 5 odst. 1 ZOchOvzd svěřuje MŽP, jež tuto činnost dle § 35 odst. 1 ZOchOvzd přenáší na ČHMÚ. Na základě toho tedy ČHMÚ provádí stacionární měření úrovně znečištění ovzduší a modeluje rozptyl znečišťujících látek v ovzduší. Zjištěné hodnoty jsou následně porovnávány s přípustnou úrovní znečištění; na základě toho je možné přijímat opatření ke snížení úrovně znečištění ovzduší tam, kde jsou imisní limity překračovány, a opatření k udržení úrovně znečištění ovzduší tam, kde je kvalita ovzduší vyhovující.[211]

Základem pro posuzování úrovně znečištění je vyčlenění území, na nichž se tato činnost provádí. Pro účely monitoringu je Česká republika dle § 5 odst. 2 ZOchOvzd rozdělena na tzv. zóny a aglomerace, které jsou uvedeny v příloze č. 3.

---

[210] BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 34-35

[211] MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, 1 vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 56-57

k ZOchOvzd.[212] **Zóna** „*je obecně jakékoliv území vymezené pro účely posuzování a řízení kvality ovzduší.*“ Pro vytyčení zóny je vhodné, aby byly vytvořeny co největší územní celky, které disponují obdobnými znaky, jakými jsou hustota osídlení krajiny, využití území, či skladba zdrojů znečišťování. Dále je při určení zón zohledněno administrativní dělení státu, přičemž by nemělo docházet k překryvu pravomocí nebo naopak k přílišnému členění pravomocí příslušných orgánu ochrany ovzduší.[213] Vymezení jednotlivých zón vychází z klasifikace územních statistických jednotek NUTS 2 (nomenklatura územních statistických jednotek), přičemž jedna zóna zahrnuje území jednoho až tří krajů. Příloha č. 3 k ZOchOvzd rozpoznává 7 zón, a to zónu Střední Čechy (Středočeský kraj), Jihozápad (Jihočeský kraj a Plzeňský kraj), Severozápad (Karlovarský kraj a Ústecký kraj, Severovýchod (Liberecký kraj, Pardubický kraj a Královéhradecký kraj), Jihovýchod (kraj Vysočina a Jihomoravský kraj), Střední Morava (Olomoucký kraj a Zlínský kraj) a Moravskoslezsko (Moravskoslezský kraj).[214] **Aglomerace** představují specifické zóny, jež jsou městskou aglomerací s počtem obyvatel vyšším než 250 000. „*Pojmové rozlišení zóny a aglomerace není kriticky důležité… Využití pojmu aglomerace má v zásadě dva hlavní významy. Jedním z nich jsou přísnější požadavky na posuzování úrovně znečištění a druhým je jednoduché upozornění na to, že některá zóna má ze své podstaty silné předpoklady pro zhoršenou kvalitu ovzduší a současně potřebuje s ohledem na vysoký počet obyvatel zvýšenou pozornost ze strany orgánů ochrany ovzduší.*“ Příloha č. 3 k ZOchOvzd vymezuje 3 aglomerace; aglomeraci Prahu, aglomeraci Brno a aglomeraci Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek.[215]

Samotný způsob posuzování je také dán transpozicí směrnic EU, přičemž v českém právním řádě tuto problematiku reguluje vyhláška č. 330/2012 Sb., o způsobu posuzování a vyhodnocení úrovně znečištění, rozsahu informování veřejnosti o úrovni znečištění a při smogových situacích, tzv. „*imisní vyhláška*.“ Na základě § 2 odst. 1 této vyhlášky provádí ČHMÚ posuzování prostřednictvím výpočtu, měření anebo kombinací měření a výpočtu. Česká úprava je oproti

[212] BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 35
[213] MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, 1 vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 57
[214] BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 35
[215] MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, 1 vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 57

evropské přísnější v tom, že nepřipouští méně kvalitní metody posuzování, jako jsou orientační měření a odhad.[216] Pro to, jaká metoda posuzování bude pro konkrétní oblast uplatněna, má zásadní význam, zda byla v předchozích letech překročena tzv. **mez pro posuzování úrovně znečištění**. Pro posuzované polutanty je stanovena horní i dolní mez pro posuzování úrovně znečištění včetně povoleného počtu překročení, konkrétní limity k jednotlivým látkám uvádí příloha č. 4 vyhlášky č. 330/2012 Sb. Vyhodnocování úrovně znečištění se provádí nejméně každých 5 let, pokud dojde k významné změně činností souvisejícími s koncentrací polutantů uváděných v § 2 odst. 2 vyhlášky č. 330/2012 Sb., provádí se hodnocení častěji. „*Mez pro posuzování se považuje za překročenou, pokud byla v dané zóně překročena nejméně ve třech z předcházejících pěti kalendářních let (byť klidně i jen na jednom jediném místě). U mezí pro posuzování úrovně znečištění s dobou průměrování kratší než jeden kalendářní rok se mez považuje za překročenou, pokud je překročena v průběhu jednoho kalendářního roku vícekrát, než je maximální počet překročení stanovený v příloze č. 4 k vyhlášce č. 330/2012 Sb.*“[217] Pro posuzování úrovně znečištění se může uplatnit **výpočet** v těch zónách, kde úroveň znečištění nepřesahuje dolní mez pro posuzování úrovně znečištění. Metoda **měření** se použije ve všech aglomeracích a v těch zónách, kde úroveň znečištění dosahuje nebo přesahuje horní mez pro posuzování úrovně znečištění. V případě troposférického ozónu se zohledňuje, zda úroveň znečištění překračuje během posledních 5 let imisní limit stanovený v příloze č. 1 k ZOchOvzd. **Kombinace měření a výpočtu** může být aplikována v těch zónách, ve kterých je úroveň znečištění nižší než horní mez pro posuzování.[218]

K posuzování koncentrace znečišťujících látek je Ministerstvem životního prostředí zřízena tzv. **státní síť imisního monitoringu** (**SSIM**). Rozsah této sítě – čili seznam měřicích lokalit pro konkrétní území v rámci zóny nebo aglomerace – je vymezen ve Věstníku MŽP. Jednotlivá měření v rámci této sítě jsou zajišťována prostřednictvím stacionárních stanic měření úrovně znečištění.[219] Provozováním státní imisní sítě včetně hodnocení kvality ovzduší na celém území České republiky

---

[216] BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 35

[217] MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, 1 vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 58-59

[218] § 2 odst. 1 písm. a) – c) vyhlášky č. 330/2012 Sb., o způsobu posuzování a vyhodnocení úrovně znečištění, rozsahu informování veřejnosti o úrovni znečištění a při smogových situacích

[219] https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/23AD643BBD2CE3FEC1257B28003B2271/$file/Vestnik_2_2013.pdf , str. 29

a zajišťování dalších úkolů s tím souvisejících je také pověřen ČHMÚ.[220] Existuje mnoho faktorů, podle kterých mohou být zařízení určená k monitoringu rozlišována. Pokud se stanice SSIM klasifikují podle lokality, zakládá se rozlišení podle dominantního zdroje znečišťování na dané lokalitě, ačkoli dané stanice měří znečištění nikoliv znečišťování. Dle lokalit tak lze rozlišit stanice dopravní, stanice průmyslové a stanice pozaďové, přičemž dopravní stanice orientované výhradně na dopravu v bezprostřední blízkosti komunikace jsou označovány jako stanice „*hot spot*." Dalším kritériem pro rozlišování stanic je typ oblasti dle rozložení populace, na jehož základě jsou vyčleněny stanice městské, příměstské a venkovní. Oblasti, tedy i stanice lze dále specifikovat, jako např. obytné, obchodní, průmyslové, zemědělské, či přírodní.[221] Kromě měření v rámci SSIM využívá ČHMÚ i řadu dalších stacionárních měření, které provádějí autorizované osoby. Pokud monitoring prováděný autorizovanou osobou splňuje požadavky vyhlášky č. 330/2012 Sb., „*lze jej použít jako plnohodnotné stacionární měření. V ostatních případech se k naměřeným datům pouze přihlíží. Tato měření jsou obvykle prováděna na základě požadavku některého samosprávného celku (velmi často obce) nebo na základě požadavku provozovatele stacionárního zdroje.*"[222]

O výsledcích posuzování a vyhodnocování úrovně znečištění pro celé území České republiky vede ČHMÚ z pověření Ministerstva životního prostředí podle § 35 odst. 1 ZOchOvzd **informační systém kvality ovzduší**, známý též pod zkratkou **ISKO**, jehož součástí jsou již zmíněné registry emisí a zdrojů znečišťování ovzduší REZZO 1-4 (viz. kapitola 4.1.5). Jedná se o tzv. informační systém veřejné správy, přičemž práva a povinnosti, které souvisejí s vytvářením, užíváním, provozem a rozvojem upravuje zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy. Veškeré shromážděné údaje v rámci ISKO o zaznamenané úrovni znečištění a úrovni znečišťování jsou každoročně vyhodnocena, zpracována a uveřejněna formou ročenky. Data z ISKO systému jsou nezbytným předpokladem k výkonu působnosti orgánů ochrany ovzduší, dále jsou poskytována orgánům EU, či jiným mezinárodním institucím a jsou rovněž zdrojem informování široké veřejnosti. Provozování ISKO je projekcí jednoho ze základních principů práva

[220] https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kvalita_ovzdusi/$FILE/OOO-prirucka_OPLZZ_komplet-20190708.pdf – Příručka ochrany kvality ovzduší Ministerstva životního prostředí ČR, str. 21
[221] https://chmibrno.org/blog/2018/11/25/typy-stanic-imisniho-monitoringu/
[222] MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, 1 vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 61

životního prostředí, a to principu informovanosti veřejnosti.[223] Informace o stavu znečištění jsou dostupné na portálu ČHMÚ.[224,225]

4.1.8 Smogová situace

ZOchOvzd v § 10 odst. 1 pojem smogová situace definuje jakožto „*stav mimořádně znečištěného ovzduší*“ a to konkrétně vymezenými polutanty, jimž jsou oxid siřičitý, oxid dusičitý, částice PM_{10} a troposférický ozón. Takovouto situaci shledává zákonodárce jakožto stav, při němž dochází k akutnímu ohrožení lidského zdraví. Osobám s chronickými dýchacími potížemi, jinými onemocněními, starším lidem, dětem, ale i ostatním je při smogové situaci doporučeno, aby se zdrželi pobytu venku, především by neměly být provozovány aktivity spojené se zvýšenou frekvencí dýchání.[226] Jedná se o tzv. krátkodobý nástroj regulace znečištění, jehož cílem je co nejrychlejší zabránění růstu úrovně znečištění a zlepšení situace. Vyhlášení smogové situace slouží především k včasnému informování veřejností a k efektivnímu omezení uvolňování znečišťujících látek do ovzduší ze zvláště významných zdrojů.[227]

Smogová situace nastává okamžikem, kdy úroveň znečištění ovzduší uvedenými polutanty překročí některou z prahových hodnot, které jsou uvedené v příloze č. 6 k ZOchOvzd. Tato příloha obsahuje dva, respektive tři typy prahových hodnot, které představují hodnoty koncentrace znečišťujících látek, jež i při krátkodobé expozici vážně ohrožují lidské zdraví. Rozlišení prahových hodnot spočívá v počtu reprezentativních měřících lokalit v oblasti minimálně 100 km^2, na nichž byla úroveň znečištění překročena.[228] Seznam měřicích lokalit a jejich reprezentativnost pro konkrétní území v rámci zóny nebo aglomerace je stanoven ve Věstníku MŽP.[229] Vymezení reprezentativních měřících lokalit zajišťuje, aby opatření na reagující na smogovou situaci byla aktivována pouze v situaci, kdy

---

[223] MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, 1 vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 82
[224] Konkrétně na stránce: https://www.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/web_generator/
[225] BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 44
[226] BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 55-56
[227] MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, 1 vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 100-102
[228] BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 55-56
[229] https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_mzp_2019/$FILE/SOTPR-Vestnik_zari_2019-190927.pdf

dochází k překročení prahových hodnot na většině území. ZOchOvzd klade požadavek, aby nedocházelo k vyhlášení smogové situace z ojedinělých místních výkyvů úrovně znečištění, ale naopak výlučně na základě vážnějšího stavu ovzduší. Je vyloučeno vyhlášení smogové situace z důvodu krátkodobých vysokých koncentrací, které jsou zaznamenány např. na měřících lokalitách typu hot spot, jež mají reprezentativnost jen na několika čtverečních metrech. Dále je pro vyhlašování smogové situace stanovena podmínka, aby situace v konkrétní měřící lokalitě nebyla ojedinělá a i jiných lokalitách byl zaznamenáván vzestup koncentrace znečištění ovzduší. ZOchOvzd pověřuje sledováním úrovně znečištění pro účely vyhlášení smogové situace MŽP, které také tuto činnost převádí dle § 35 odst. 1 ZOchOvzd na ČHMÚ.[230]

Prvním typem prahových hodnot jsou **informativní prahové hodnoty pro oxid siřičitý, oxid dusičitý a částice PM_{10}.** Pro oxid siřičitý a pro oxid dusičitý je stanovena hodinová doba průměrování, pro částice PM_{10} činí doba průměrování dvanáct hodin. K překročení informativní prahové hodnoty pro oxid siřičitý a oxid dusičitý postačí, aby alespoň na jediné reprezentativní měřící lokalitě v dané oblasti minimálně 100 km^2 úroveň znečištění dosáhla vyšších hodnot, než uvádí bod 1., písm. a) a b) v příloze č. 6 k ZOchOvzd. Pro překročení informativní prahové hodnoty pro částice PM_{10} je nutné, aby dvanáctihodinový klouzavý průměr hodinové koncentrace částic PM_{10} přesáhl hranici v bodě 1., písm. c) v příloze č. 6 k ZOchOvzd a to alespoň na polovině měřicích lokalit reprezentativních pro úroveň znečištění v oblasti minimálně 100 km^2, nebo na dvou měřicích lokalitách, pokud jsou pro úroveň znečištění v oblasti reprezentativní právě dvě měřicí lokality, a zároveň zde musí být předpoklad, založený na základě vyhodnocení předpovědi meteorologických podmínek a imisní situace během následujících 24 hodin, že nedojde k zlepšení situace. Pokud dojde k překročení informativní prahové hodnoty, je vyhlášena smogová situace, ovšem zatím ještě nedochází k regulaci zdrojů.

Druhý typ prahových hodnot představují **regulační prahové hodnota pro oxid siřičitý, oxid dusičitý a částice PM_{10}**, které jsou překročeny, pokud alespoň v polovině reprezentativních měřících lokalit nebo na dvou měřicích lokalitách, pokud jsou pro oblast reprezentativní právě dvě, v oblasti minimálně 100 km^2 úroveň znečištění dosáhla vyšších hodnot, než uvádí bod 2. v příloze č. 6 k

[230] MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, 1 vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 103

ZOchOvzd. Pro částice PM_{10} je i v rámci regulativní hodnoty stanovena podmínka, že se zároveň na základě vyhodnocení předpovědi meteorologických podmínek a imisní situace během následujících 24 hodin nepředpokládá pokles koncentrace těchto částic. Pro překročení regulativní prahové hodnoty stanovuje bod 2. přílohy č. 6 k ZOchOvzd vyšší průměrnou koncentraci polutantů v ovzduší, pro oxid siřičitý a oxid dusičitý dokonce dvojnásobnou, než určuje bod 1. přílohy č. 6 k ZOchOvzd pro informativní prahovou hodnotu. Co se týče časového hlediska, platí pro překročení regulativní prahové hodnoty stejné podmínky, jako je tomu u informativní prahové hodnoty. Jestliže dojde k překročení regulativní prahové hodnoty, musejí být neprodleně přijata regulativní opatření ke zlepšení stavu ovzduší; dochází tedy k omezování zdrojů znečišťování. V rámci novelizace ZOchOvzd provedené zákonem č. 369/2016 Sb. se pro informativní i regulativní prahovou hodnotu změnilo posuzování koncentrace částic PM_{10}; dříve 24hodinová doba průměrování koncentrace částic PM_{10} byla nahrazena 12hodinovým klouzavým průměrem, přičemž v minulé úpravě se hodnoty považovaly za překročené až v okamžiku, kdy 24hodinová průměrná koncentrace překračovala limity ve dvou po sobě následujících dnech. Ze zavedení kratší doby průměrování logicky vyplývá, že hodnoty v bodě 1. a 2. v příloze č. 6 k ZOchOvzd mohou být překročeny dříve, na základě toho může být dříve vyhlášena smogová situace a případně mohou být dříve uplatněna regulativní opatření. Takovouto změnu zákona vnímám jako jednoznačně pozitivní krok pro ochranu životního prostřední. Aby nedocházelo k vyhlašování smogových situací v případech, kdy je to *zbytečné*, byl v rámci novely přijat již zmíněný požadavek, že se při překročení prahových hodnot nepředpokládá pokles koncentrace pod konkrétní prahovou hodnotu během následujících 24 hodin, a to na základě vyhodnocení předpovědi meteorologických podmínek a imisní situace.

Bod 3. přílohy č. 6 k ZOchOvzd zvlášť vymezuje **informativní a varovnou prahovou hodnotu pro troposférický ozón**. K překročení prahových hodnot pro troposférický ozón dochází již po jedné hodině, kdy je jeho koncentrace v ovzduší vyšší, než udává bod 3. přílohy č. 6 k ZOchOvzd. Obě prahové hodnoty pro troposférický ozón jsou považovány za překročené, pokud alespoň na jedné měřicí lokalitě reprezentativní pro úroveň znečištění v oblasti minimálně 100 km^2 překročila hodinová koncentrace troposférického ozonu hodnoty udávané bodem 3. přílohy č. 6 k ZOchOvzd. Pro varovnou prahovou hodnotu pro troposférický ozón, je stanovena vyšší koncentrace této látky v ovzduší, než je tomu

u informativní prahové hodnoty. Oba limity stanovené bodem 3. přílohy č. 6 k ZOchOvzd pro troposférický ozón mají pouze informativní charakter a při jejich překročení se k regulaci nepřistupuje. Příčinu, proč pro troposférický ozón není pro vymezena regulativní prahová hodnota, shledávám v tom, že se jedná o sekundární polutant. Ovšem zdrojem troposférického ozónu jsou především emise z dopravy v kombinaci s letním počasím, proto nezahrnutí regulativní prahové hodnoty pro troposférický ozón do právní úpravy je podle mého názoru nevyhovující.

Spolu s podmínkami vzniku smogové situace příloha č. 6 k ZOchOvzd upravuje i podmínky ukončení tohoto stavu. K ukončení smogové situace dochází, pokud na žádné měřicí lokalitě reprezentativní pro úroveň znečištění v oblasti minimálně 100 km^2 není naměřená koncentrace znečišťujících látek vyšší než příslušná prahová hodnota; tento stav musí trvat nepřetržitě alespoň 12 hodin, přičemž na základě meteorologické předpovědi není v průběhu následujících 24 hodin očekáváno opětovné překročení některé z prahových hodnot.[231] „*Podmínka, že není v průběhu následujících 24 hodin očekáváno opětovné překročení prahové hodnoty, je podle ČHMÚ a ve shodě s MŽP interpretována tak, že na všech stanicích jsou ve výhledu 24 hodin očekávány koncentrace pod odpovídající prahovou hodnotou.*“[232] Jestliže meteorologické podmínky nelze označit jako podmiňující smogovou situaci a zároveň podle meteorologické předpovědi je v průběhu následujících 24 hodin téměř vyloučeno opětovné překročení některé z prahových hodnot, lze ukončit smogovou situaci již po 3 hodinách namísto po 12 hodinách, pokud koncentrace znečišťujících látek nepřetržitě dosahují nižších úrovní, než jaké stanovují příslušné prahové hodnoty. Ukončením smogové situace dochází k odvolání varování a regulačních opatření.[233]

Vznik i ukončení smogové situace vyhlašuje MŽP dle § 10 odst. 2 ZOchOvzd okamžitě poté, co k mimořádnému stavu znečištění došlo, ovšem i tato činnost je na základě § 35 odst. 1 ZOchOvzd převedena ČHMÚ. Ačkoliv dochází k přenosu pravomocí, MŽP se nemůže zříci své odpovědnosti za zajištění správného a přesného fungování vyhlašování vzniku a ukončení smogové situace, jež slouží zejména ochraně veřejnosti.[234] Smogová situace bývá vyhlášena prostřednictvím

---

[231] BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 282-284
[232] https://www.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/smog/SVRS_pravidla-fungovani.pdf
[233] ZOchOvzd, Příloha č. 6, bod 4.
[234] MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, 1 vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 104

veřejně přístupného informačního systému; ČHMÚ provozuje na základě pověření MŽP tzv. Smogový varovný a regulační systém (SVRS).[235] Informace o smogové situaci ČHMÚ zveřejňuje spolu s dalšími výstražnými informacemi na svých webových stránkách.[236] Současně s vyhlášením smogové situace musí být o tomto stavu neprodleně informovány ČIŽP, dotčené krajské a obecní úřady i dotčení provozovatelé stacionárních zdrojů, kterým jsou uloženy zvláštní podmínky provozu dle § 10 odst. 3. ZOchOvzd. Bez prodlení informují veřejnost o vzniku smogové situace i krajské úřady příslušné k zóně či aglomeraci, ve kterých k překročení prahových hodnot dojde, činí tak na základě podkladů poskytnutých ČHMÚ. Minimální rozsah, v jakém má být veřejnost informována, stanovuje § 5 vyhlášky č. 330/2012 Sb., na jehož základě také jsou také vydávána doporučení, např. na omezení automobilové dopravy. Vznik smogové situace je též nutné oznámit v médiích.[237] Osoby, které provozují televizní nebo rozhlasové vysílání, jsou povinny zveřejnit jí poskytnuté informace o riziku vzniku nebo o vzniku smogové situace a o jejím ukončení, a to bez nároku na úhradu nákladů. Provozovatelé televizního či rozhlasového vysílání mají povinnost informace o smogové situaci zveřejnit neprodleně a bez úprav obsahu, přičemž tak základě žádosti MŽP – respektive ČHMÚ.[238] Pojmy rozhlasové a televizní vysílání jsou definovány v zákoně č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání (ZoRTV). Termín provozovatel televizního či rozhlasového vysílání též upravuje ZoRTV, který dále reguluje práva a povinnosti těchto provozovatelů.[239]

Pro případ překročení regulační prahové hodnoty ZOchOvzd upravuje dvě regulační opatření. Zdrojům, které v příslušném území významně přispívají ke zvýšení úrovně znečištění ovzduší, mohou být krajským úřadem stanoveny **zvláštní podmínky provozu**, aplikují se jedině vůči stacionárním zdrojům. Druhým regulačním opatřením pro případ překročení regulační prahové hodnoty je tzv.

---

[235] https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kvalita_ovzdusi/$FILE/OOO-prirucka_OPLZZ_komplet-20190708.pdf – Příručka ochrany kvality ovzduší Ministerstva životního prostředí ČR, str. 75

[236] Konkrétně na stránce: https://www.chmi.cz/files/portal/docs/meteo/om/vystrahy/index.html

[237] MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, 1 vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 104-106

[238] BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 58

[239] Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, § 2

regulační řád, ten obsahuje opatření na omezení provozu výhradně silničních motorových vozidel.[240]

4.1.9 Regulační řád

Regulační řád představuje fakultativní nástroj, který mohou obce uplatňovat při řešení smogových situací, jak uvádí § 10 odst. 4 ZOchOvzd. Jedná se o krátkodobé opatření sloužící pouze k regulaci silniční motorové dopravy, které, je-li to třeba, vydá rada obce v přenesené působnosti formou nařízení. „*Regulační řád má charakter prováděcího právního předpisu a k jeho vydání je nutné výslovné zákonné zmocnění. O vydání regulačního řádu má obec povinnost informovat Ministerstvo životního prostředí,*“ dále se dle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, zasílá krajskému úřadu.

Tento nástroj regulace je vhodný zejména pro obce, na jejichž území se nachází objízdné trasy a zároveň zde není uplatněno dlouhodobé opatření na regulaci dopravy, jímž jsou nízkoemisní zóny dle § 14 ZOchOvzd. Regulační řád není možné vydat, je-li zřejmé, že omezení provozu vozidel v obci nemůže přispět ke snížení úrovně znečištění. Obec by k tomuto kroku měla tedy přistoupit pouze v případě, pokud reálně hrozí, že na území dané obce může dojít k překročení stanovených prahových hodnot a tedy i vzniku smogové situace. „*Regulační řád a v něm stanovená opatření mají smysl tehdy, kdy lze smogovou situaci řešit právě regulací dopravy.*“ Pro určení vhodnosti regulačního řádu je možné využít data z předchozích několika let. Obce mohou s MŽP konzultovat věcný obsah regulačních řádů, přičemž MŽP (ČHMÚ) poskytuje obcím za tímto účelem odbornou pomoc.[241]

Regulační řád obsahuje opatření na omezení provozu výhradně silničních motorových vozidel, v jeho rámci by tedy docházelo např. k omezení osobní automobilové dopravy či k posílení městské hromadné dopravy. Pokud by došlo k porušení povinnosti stanovené v nařízení obce, jímž byl vydán regulační řád, může být toto jednání posuzováno jakožto přestupek podle § 4 odst. 1 zákona

[240] MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, 1 vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 106
[241] MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, 1 vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 107-108

251/2016 Sb., o některých přestupcích. Za spáchání takového přestupku je možné uložit pokutu ve výši až 100 000 Kč.[242]

4.1.10 Nízkoemisní zóny

Pokud by byly zaváděny, nízkoemisní zóny by představovaly účinný plošný mechanismus regulace mobilních zdrojů. Tento fakultativní nástroj, jenž je upraven v § 14 ZOchOvzd, představuje omezení dopravy – tedy i znečištění – na území či na části území obce. Nízkoemisní zónou dochází k vymezení oblasti, na níž je zakázán vjezd vozidlům, která nejsou označena tzv. emisní plaketou nebo která nesplňují zákonné podmínky pro výjimku ze zákazu vjezdu bez plakety.[243]

Nízkoemisní zónu vydává rada obce v přenesené působnosti jako opatření obecné povahy. Postup vydávání tohoto opatření odpovídá § 172 a § 173 správního řádu, nicméně ZOchOvzd zavádí v § 14 odst. 3 několik odchylek. „*Proti návrhu opatření obecné povahy nelze podat námitky. Účinnost opatření obecné povahy lze stanovit nejdříve 12 měsíců ode dne jeho oznámení veřejnou vyhláškou.*“ Dále je obec povinna informovat MŽP o přijetí opatření, a to nejpozději do 1 měsíce ode dne jeho oznámení veřejnou vyhláškou, přičemž MŽP je povinno vést veřejně přístupný centrální registr všech nízkoemisních zón.[244]

Emisní plaketa představuje ekologickou známku, jež uvádí příslušnost silničního vozidla k emisní kategorii. Jedná se o průkaz o splnění emisních parametrů. Problematiku emisních plaket a zařazení silničních vozidel do emisních kategorií podrobně upravuje nařízení č. 280/2020 Sb., vlády o stanovení pravidel pro zařazení silničních motorových vozidel do emisních kategorií a o emisních plaketách (dále jen „nařízení o emisních plaketách“). Toto nařízení zavádí sedm emisních kategorií – emisní kategorie 1-6 a emisní kategorii E. Ke každé z kategorií, krom kategorie 1, se váže emisní plaketa určité barvy, vozům s emisní kategorií 1 nepřísluší žádná plaketa. Přesnou podobu jednotlivých plaket uvádí příloha č. 2 k nařízení o emisních plaketách. Zařazení do emisních kategorií 1-6 je stanoven na základě několika předpisů EU, např. nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2007 o schvalování typu motorových vozidel z hlediska emisí

[242] BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 57-58
[243] BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 89-90
[244] BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 93

z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 5 a Euro 6) a z hlediska přístupu k informacím o opravách a údržbě vozidla a Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 595/2009 o schvalování typu motorových vozidel a motorů z hlediska emisí z těžkých nákladních vozidel (Euro VI) a o přístupu k informacím o opravách a údržbě vozidel. Samotný způsob zařazení vozidel do emisních kategorií je detailně upraven v příloze č. 1 k nařízení o emisních plaketách. Čím se vozidlo považuje za ekologicky šetrnější, tím bude zařazeno do vyšší emisní kategorie. Do emisní kategorie E se zařadí silniční motorové vozidlo, které splňuje požadavky uvedené v části IV. přílohy č. 1 k tohoto nařízení; na základě toho se do této kategorie zařazují vozidla kategorie M, N nebo L, které používají jako palivo výlučně elektrickou energii nebo vodík, či používají vodík nebo elektrickou energii v kombinaci s jiným palivem, je-li hodnota emisí CO_2 v kombinovaném provozu nejvýše 50 g/km.[245] Uvádění emisí CO_2 a neuvedení emisí některého polutantu uvedeného v příloze č. 1 k ZOchOvzd v úpravě nařízení o emisních plaketách mi přijde přinejmenším zvláštní. CO_2 představuje látku negativně ovlivňující klimatický systém země, nejedná se však o látku znečišťující ovzduší dle přílohy č. 1 k ZOchOvzd (viz. kapitola 1.2.1). Nařízením o emisních plaketách je prováděn § 14 ZOchOvzd o nízkoemisních zónách, což je nástroj regulace znečištění ovzduší nikoliv však nástroj ochrany klimatického systému země. V rámci provedení § 14 ZOchOvzd bych považoval za daleko účelnější uvést do přílohy č. 1 k nařízení o emisních plaketách látky znečišťující ovzduší dle přílohy č. 1 k ZOchOvzd.

Výroba emisních plaket je podle § 14 odst. 6 zajištěna Státním fondem životního prostředí. Následnou distribucí plaket jsou pověřeny obecní úřady obcí s rozšířenou působností a MŽP. Cena za plaketu je stanovena též nařízením o emisních plaketách, přičemž dle § 14 odst. 8 ZOchOvzd nesmí být vyšší než 200 Kč. Tato úplata je příjmem z poloviny Státního fondu životního prostředí a polovina je příjmem osoby, která plaketu distribuuje.[246] „*Pro získání emisní plakety je provozovatel silničního motorového vozidla povinen předložit technický průkaz silničního motorového vozidla.*“[247]

[245] Nařízení č. 280/2020 Sb., vlády o stanovení pravidel pro zařazení silničních motorových vozidel do emisních kategorií a o emisních plaketách
[246] BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 94-95
[247] Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, § 14 odst. 7

Nízkoemisní zóny umožňují obci prostřednictvím emisních kategorií určit, jaké vozy smějí do dané oblasti vjet. Čím je vyšší emisní kategorie vozidla, tím je menší pravděpodobnost, že jí bude vjezd do nízkoemisní zóny zakázán. Lze tedy předpokládat, že vozidla emisní kategorie E budou moci vjíždět do všech vyhlášených nízkoemisních zón. Do nízkoemisní zóny je též povolen vjezd všech vozů, které spadají do tzv. **zákonné výjimky ze zákazu vjezdu**. Taxativně výčet těchto vozů dle § 14 odst. 1 psím. b) ZOchOvzd vymezuje příloha č. 8 k tomuto zákonu; spadají sem např. vozidla integrovaného záchranného systému, vozidla k řešení mimořádné události, vozidla přepravující osoby zdravotně postižené či zvláštní vozidla dle § 3 odst. 3 zákona o podmínkách provozu na pozemních komunikacích (zemědělské a lesnické traktory včetně jejich přípojných vozidel apod.). Do nízkoemisní zóny je také umožněn vjezd silničním motorovým vozidlům, které jsou označené emisní plaketou vydanou v jiném státě než v ČR. Aby byla zahraniční emisní plaketa v ČR uznána, musí být podmínky pro označení silničních motorových vozidel a podmínky provozu v nízkoemisní zóně v daném cizím státě obdobné jako jsou podmínky v ČR.

V rámci úpravy nízkoemisní zóny umožňuje § 14 odst. 2 ZOchOvzd vymezit také tzv. **výjimku pro rezidenty**, na jejímž základě mohou „*do nízkoemisní zóny mohou vjet také silniční motorová vozidla, jejichž provozovatel má na území nízkoemisní zóny trvalý pobyt nebo přechodný pobyt na základě povolení k dlouhodobému pobytu.*“ Vozidla spadající do výjimky pro rezidenty nemusí disponovat emisní plaketou opravňující k vjezdu do nízkoemisní zóny, pro takové případy však musí obec v opatření obecné povahy, kterým nízkoemisní zónu zavádí, stanovit také (snadno rozeznatelný) způsob, jakým budou vozidla rezidentů označena.

V opatření obecné povahy, jímž je nízkoemisní zóna zaváděna, může být dle § 14 odst. 5 vymezena tzv. **dočasná nebo trvalá individuální výjimka**. Na základě této výjimky je také umožněno vozu vjíždět do nízkoemisní zóny, přestože nesplňuje emisní parametry. O individuální výjimce rozhoduje obecní úřad obce, který nízkoemisní zónu stanovil, pokud provozovatel, jehož se má výjimka týkat, podal u tohoto úřadu žádost. Výjimka může či nemusí být udělena, na její udělení neexistuje právní nárok. Tento druh výjimky lze žadateli udělit, pouze pokud prokáže tzv. vážný zájem; taxativní výčet těchto vážných zájmů uvádí § 14 odst. 5 písm. a) – d), přičemž se jedná o nemoc, bezmoc a jiné postižení žadatele či důvody související s pracovní dobou nebo podnikáním. Jako vážný důvod je uvedena také

potřeba zajištění přepravy věcí na kulturní, sportovní, společenskou, vzdělávací nebo výchovnou akci. Stejně jako u výjimky pro rezidenty i pro individuální výjimku musí být opatřením obecné povahy, jež nízkoemisní zónu zavádí, stanoven (snadno rozeznatelný) způsob, jakým budou vozidla spadající pod individuální výjimku označena.

Základní náležitosti opatření obecné povahy, jímž se zřizuje nízkoemisní zóna, vymezuje § 14 odst. 3 ZOchOvzd. V takovém opatření obecné povahy musí být stanoveno **území** nízkoemisní zóny, **emisní kategorie** silničních motorových vozidel, které mají do nízkoemisní zóny dovolen vjezd, a **způsob označení silničního motorového vozidla, pro nějž platí výjimka ze zákazu vjezdu**; jedná se o vozy uvedené v § 14 odst. 1 písm. b), odst. 2 a také o vozy, dle odst. 5. Současná právní úprava zavádí též jednu **nutnou podmínku pro stanovení nízkoemisní zóny**, jež musí být vždy dodržena. V dřívější úpravě bylo zavedení nízkoemisní zóny vázáno na jeden ze tří předpokladů; obec se musela nacházet ve zvláště chráněném území, muselo jít o lázeňské místo či v ní došlo k překračování imisních limitů. Jelikož k překračování imisních limitů dochází na značné části území ČR a nízkoemisní zóna je mj. míněna také jako nástroj prevence, který by bylo možné využít i v obcích, kde k překračování imisních limitů nedochází, byly výše uvedené podmínky novelou ZOchOvzd provedenou zákonem č. 369/2016 Sb. zrušeny. „*Jedinou podmínkou, jež musí být pro zřízení dle platné právní úpravy splněna, je existence objízdné trasy vedoucí po komunikaci stejné nebo vyšší třídy, která se nachází mimo nízkoemisní zónu anebo nevede přes zastavěné území této nebo sousední obce (§ 14 odst. 3 ZOchOvzd).*“ Z toho důvodu je vhodné, aby obec nejprve zpracovala studii proveditelnosti nízkoemisní zóny, v níž zhodnotí stávající dopravu, přičemž je též třeba zohlednit územní plán obce (zejména plánované komunikace).[248] Přestože je jediná, podmínka v podobě existence objízdné trasy představuje zásadní překážku pro zavádění nízkoemisních zón, jíž většina obcí nezvládá překonat. Absence obchvatů a nedostatek parkovacích míst vně zón je jedním z hlavních důvodů, proč i velká města nízkoemisní zóny nezavádí.[249]

Pokud by došlo k přijetí nízkoemisní zóny, bylo by nutné provést **nezbytná opatření související s vydáním nízkoemisní zóny**, jedná se zejména o **zavedení odpovídajícího dopravního značení** na objízdných trasách a místech vjezdu do

[248] BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 89-93

[249] https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/doprava/zakaz-vjezdu-starym-dieselum-ostravu-to-nespasi-praha-s-brne/r~9b734a1a2edc11e996370cc47ab5f122/

zóny a výjezdu ze zóny. Pro zřízení tohoto značení by bylo nutné podat písemný návrh na změnu dopravního značení u příslušného úřadu, s přiložením dokumentace o umístění a určení značek. Věcně příslušný úřad pro místní úpravu provozu na pozemních komunikacích je stanoven v § 77 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu; jedná se MD pro dálnice, místně příslušný krajský úřad pro silnice I. třídy a místně příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností pro silnice II. a III. třídy místní komunikace a pro veřejně přístupné účelové komunikace. Po zavedení odpovídajícího značení by následoval **dozor nad dodržováním stanovených pravidel fungování nízkoemisní zóny**, ten by vykonávala Policie ČR a obecní policie. Pokud by došlo k vjedu do nízkoemisní zóny bez emisní plakety (nejedná-li se o vozidlo, pro nějž platí výjimka), bylo by toto jednání vyhodnoceno jakožto porušení zákazu vjezdu – tedy jako dopravní přestupek.[250]

4.1.11 Vztah regulačního řádu a nízkoemisní zóny

Jedná se o dva **fakultativní nástroje, jimiž obec může regulovat znečištění ovzduší pocházející z dopravy**. Nízkoemisní zóny podle § 14 ZOchOvzd, na rozdíl od regulačních opatření dle § 10 odst. 4, neregulují dopravu pouze ve vztahu k smogovým situacím, nýbrž za účelem omezení znečištění ovzduší z dopravy obecně.

Koexistence regulačních řádů a nízkoemisních zón není vyloučena. „*Oba nástroje mohou být vydány společně, přičemž platí, že regulační řád je jakousi specifickou úpravou a regulací dopravy vůči nízkoemisní zóně (pokud byla vyhlášena). Obec ale může přijmout i jen jeden z obou nástrojů, jejich existence a přijetí nejsou vzájemně podmíněny. Charakter nízkoemisní zóny předpokládá stanovení dlouhodobých obecných podmínek pro regulaci silniční dopravy na území obce, zatímco regulační řád stanoví krátkodobá specifická opatření v případě překročení prahových hodnot a vzniku smogové situace (tedy stavu mimořádně znečištěného ovzduší) … ZOchOvzd současně předpokládá, že je obec nebude přijímat tam, kde jejich přijetí nemá smysl a nelze jimi dosáhnout zlepšení stavu.*“[251] Tyto dva nástroje regulace dopravy mohou existovat vedle sebe,

[250] BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 93

[251] MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, 1 vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 323-324

existence jednoho není podmíněna existencí druhého a zároveň se ani mezi sebou nevylučují.[252] Jak úprava smogové situace (§ 10 odst. 5 ZOchOvzd), tak úprava nízkoemisních zón (§ 14 odst. 4 ZOchOvzd) pamatuje i na případy vzniku smogové situace pro území, na němž je zavedena nízkoemisní zóna dle § 10 odst. 1 ZOchOvzd. Pro takové případy mohou být opatřením obecné povahy stanoveny tzv. **zvláštní podmínky provozu**. Prostřednictvím takových zvláštních podmínek je umožněno provoz v rámci nízkoemisní zóny pro případ smogové situace dále regulovat – tedy může dojít k dodatečném omezení okruhu emisních kategorií silničních motorových vozidel, která mají mimo trvání smogové situace vjezd do nízkoemisní zóny povolen.[253]

Oba nástroje spojuje i jeden **zásadní problém**. Dosud ani jedna obec v ČR žádný regulační řád či nízkoemisní zónu nepřijala.[254,255] Nejblíže k přijetí regulačního řádu v ČR bylo hlavní město Praha, kde „*90 % prachu pochází podle meteorologů z aut.*“[256] Podle pracovní skupiny, jež regulační řád pro Prahu připravovala, „*by jakákoliv regulace dopravy znamenala nadměrné riziko dopravního kolapsu*,“ z toho důvodu Praha v nejbližších letech žádné opatření na omezení provozu silničních motorových vozidel pro případ vzniku smogové situace mít nebude.[257] Právní úprava regulace dopravy v rámci smogových situací zůstává tak zcela nevyužitá. Stejně tak je na tom i obecná regulace dopravy v podobě nízkoemisních zón, neexistence obchvatů často přijetí tohoto nástroje vylučuje.[258] Já osobně jako další zásadní důvod nevyužití těchto nástrojů shledávám v tom, že ekonomické zájmy jsou pro politické zástupce v radách obcí zkrátka atraktivnější nežli zájmy ekologické. Následkem toho ekonomicky nevýhodné fakultativní uplatnění regulačních řádů a především nízkoemisních zón vždy ustupuje jiné činnosti, jež může přinést hmatatelnější benefity, nežli je zlepšení kvality ovzduší. Myslím, že mohu s jistotou konstatovat, že je nutné, aby došlo zavedení obchvatů a zlepšení organizace dopravy. V rámci úpravy de lege ferenda, by dle mého názoru

---

[252] MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, 1 vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 108
[253] BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 93-94
[254] https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/poskytnute_informace_2020/$FILE/SOTPR-MZP_2020_130_491_odpoved-200729.pdf
[255] https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3128288-cesko-zavadi-nove-emisni-plakety-mesta-se-ale-do-vyhlasovani-omezujicich-zon-nehrnou
[256] https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2394211-smog-v-praze-ma-omezit-regulace-aut-reseni-se-ale-protahuje
[257] https://prahatv.eu/zpravy/praha/praha/8802/regulacni-rad-pro-smogove-situace-nebude-
[258] https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/doprava/zakaz-vjezdu-starym-dieselum-ostravu-to-nespasi-praha-s-brne/r~9b734a1a2edc11e996370cc47ab5f122/

mohl pomoci např. určitý druh ekonomického nástroje, který by rady obcí motivoval k vývoji většího úsilí na přijetí regulačních řádů a nízkoemisních zón.

Účelné využití regulačních řádů či nízkoemisních zón by mohlo být zpochybněno z důvodu, že při jejich uplatnění by došlo jen k malému snížení škodlivin. I kdyby se skutečně prokázalo, že nízkoemisní zóny mají na zlepšení kvality ovzduší minimální vliv – což si nemyslím – i přesto bych byl pro jejich uplatňování. Zavedení tohoto nástroje přinejmenším působí jako stimul na provozovatele vozidel, aby si pořídili ekologičtější vozidlo. Jako příklad může posloužit Německo, kde dochází k zřizování nízkoemisních zón ve velkém měřítku, následkem čehož se tamější provozovatelé zbavují starších vozů, které pak putují na východ – v mnoha případech právě do českých autobazarů.[259] Proto je dle mého názoru uplatňování těchto nástrojů nezbytné.

4.1.12 Ekonomické nástroje – Silniční daň

Ekonomické nástroje představují důležitý prostředek regulace zdrojů znečišťování ovzduší. ZOchOvzd vymezuje poplatkovou povinnost pro některé provozovatele stacionárních zdrojů (provozovatelé uvedení v příloze č. 2 k ZOchOvzd), ekonomickou regulaci mobilních zdrojů však neupravuje.[260] Účinný prostředek regulace mobilních zdrojů znečišťování ovzduší, z oblasti ekonomických nástrojů, je **silniční daň**, jíž upravuje zákon č. 16/1993 Sb., České národní rady o dani silniční (dále jen „zákon o dani silniční“).

Předmět silniční daně představují silniční motorová vozidla a jejich přípojná vozidla (dále jen „vozidla), pokud jsou registrovaná či používaná v ČR. Silniční dani podléhají vozidla používaná poplatníkem daně z příjmu; jedná se jak o poplatníky daně z příjmů fyzických, tako o poplatníky daně z příjmu příjmů právnických osob – jde tedy o vozy používané k podnikání. Výjimku představuje používání vozidla k činnosti veřejně prospěšného poplatníka daně z příjmů právnických osob. Předmětem daně jsou vždy nákladní automobily či přípojná vozidla, s největší povolenou hmotností nad 3,5 tuny registrovaná v České republice. Naopak daňová povinnost nevzniká ke speciálním pásovým automobilům a ostatním vozidlům a zvláštním vozidlům podle § 3 ZoPPV; vyňaty

[259] https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/doprava/zakaz-vjezdu-starym-dieselum-ostravu-to-nespasi-praha-s-brne/r~9b734a1a2edc11e996370cc47ab5f122/
[260] JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol.: Právo životního prostředí: zvláštní část, 1. vydání, Brno: Masarykova universita, Právnická fakulta, 2015, str. 41-42

jsou tak např. zemědělské a lesnické traktory a jejich přípojná vozidla. Za předmět daně nejsou považována ani vozidla, jimž byla udělena zvláštní registrační značka dle § 23 vyhlášky č. 343/2014 Sb., Ministerstva dopravy o registraci vozidel;[261] jedná např. o historická či sportovní vozidla, kterým byl vydán průkaz historického či sportovního vozidla.[262]

Daňové povinnosti podléhá jako **poplatník silniční daně** každý, kdo je jako provozovatel vozidla zapsán v technickém průkazu vozidla, případně kdo užívá vozidlo, v jehož technickém průkazu je zapsána jako provozovatel osoba, která zemřela, zanikla nebo byla zrušena. Poplatníkem může být také osoba, která užívá vozidlo, jehož provozovatel je odhlášen z registru vozidel. Dále se poplatníkem stává zaměstnavatel, pokud vyplácí cestovní náhrady svému zaměstnanci. Poplatníkem je i osoba, která používá vozidlo registrované a určené jako mobilizační rezerva nebo pohotovostní zásoba, a postavení poplatníka silniční daně může mít též organizační složka osoby se sídlem nebo trvalým pobytem v zahraničí.[263]

Jako nástroj regulace znečištění ovzduší na mě do jisté míry působí již způsob, kterým je stanoven **základ silniční daně**. Tento základ mohou představovat tři skutečnosti. U osobních automobilů je daň stanovena na základě zdvihového objemu jeho motoru v cm^3, pokud se nejedná o vozidla na elektrický pohon. Dále zákon o dani silniční vymezuje základ daně jako „*součet největších povolených hmotností na nápravy v tunách a počet náprav u návěsů,*“ či jako „*největší povolená hmotnost v tunách a počet náprav u ostatních vozidel.*“[264]

Ke každému základu daně se nedílně váže **sazba daně**. V rámci daně silniční je vymezena tzv. pevná sazba daně – jedná se tedy o pevné částky. Ke konkrétnímu základu, jenž je vyjádřen jako rozpětí zdvihového objemu či hmotnosti, se váže přesně vyčíslená sazba; např. u vozů, jejichž základ daně je určen jakožto zdvihový objem nad 800 cm^3 do 1 250 cm^3, činí sazba daně 1 800 Kč. U osobních vozidel jsou tak stanoveny částky od 1 200 Kč do 4 200 Kč. U jiných než osobních vozidel činí sazbu daně částky v rozmezí od 1 800 Kč do 37 800 Kč. Případně sazba daně může činit 25 Kč za den, je-li poplatníkem zaměstnavatel, pokud vyplácí cestovní náhrady svému zaměstnanci, nebo osoba, jenž používá

[261] Zákon č. 16/1993 Sb., České národní rady o dani silniční, § 2
[262] Vyhláška č. 343/2014 Sb., o registraci vozidel, § 23 písm. b)
[263] Zákon č. 16/1993 Sb., České národní rady o dani silniční, § 4
[264] Zákon č. 16/1993 Sb., České národní rady o dani silniční, § 5

vozidlo registrované a určené jako mobilizační rezerva; či organizační složka osoby se sídlem v zahraničí – je-li to pro uvedené osoby výhodnější.

Usuzuji, že jistý vliv na stav ovzduší, muže mít i institut **snížení sazby silniční daně**. Z různých důvodů může dojít ke snížení silniční daně a jedním z takových důvodů je i doba, jež uplynula od data jejich první registrace – u nových vozidel tak bude docházet ke snížení sazby daně. Nárok na snížení daně vázané na datum první registrace vozidel existuje po dobu 108 měsíců, to je rozděleno na tři období trvající 36 kalendářních měsíců. Prvních 36 kalendářních měsíců se sazba daně snižuje o 48 %, druhých 36 kalendářních měsíců se sazba daně snižuje o 40 % a třetích 36 kalendářních měsíců se sazba daně snižuje o 25 %. Úprava silniční daně zahrnuje i opak tohoto institutu – zákon o dani silniční vymezuje též **zvýšení sazby silniční daně.** Pokud bylo vozidlo registrováno do 31. prosince 1989, ať už v ČR nebo v zahraničí, dojde ke zvýšení sazby daně o 25 %.[265]

Výše daně se tedy odvíjí od zdvihového objemu motoru či od hmotnosti vozidla a dále je ovlivněna i jeho stářím. Dle mého názoru tak často, nikoliv však výlučně, platí, že čím ekologičtější vozidlo, tím menší daňové povinnosti jeho provozovatel podléhá. Zdvihový objem motoru, hmotnost vozidla či stáří shledávám jako parametry, které se více či méně projevují na množství škodlivých polutantů emitovaných do ovzduší. Některé okolnosti, které v rámci regulace mobilních zdrojů považuji za velice důležité, však úprava silniční daně vůbec nezohledňuje. Myslím, že pro ochranu ovzduší by bylo prospěšné, kdyby se na výši silniční daně projevovali např. i spotřeba vozidla či množství škodlivých látek, které vozidla emitují. Tento můj názor podpořil i můj děd Ing. Karel Doleček, který značnou část svého života působil jako strojní inženýr.

Jakožto hlavní ekonomický nástroj pro regulaci mobilních zdrojů považuji **osvobození od silniční daně**. Existuje celá řada kategorií vozidel, jež mohou být od silniční daně osvobozena, jedná se např. o vozidla provozovaná ozbrojenými silami, vozidla policie, vozidla požární ochrany používaná jednotkou hasičského záchranného sboru, vozidla poskytovatele zdravotních služeb či vozidla důlní a horské záchranné služby. Jednu z osvobozených kategorií představují i ekologicky šetrnější vozidla, která vymezuje § 3 písm. f zákona o dani silniční. Podle tohoto ustanovení mohou být od silniční daně osvobozena vozidla pro dopravu osob nebo pro dopravu nákladů, jejichž maximální povolená hmotnost činí

[265] Zákon č. 16/1993 Sb., České národní rady o dani silniční, § 5

méně než 12 tun. Aby došlo k osvobození od daně, musí tato vozidla splnit jednu z následujících podmínek; musí mít elektrický pohon; musí mít hybridní pohon kombinující spalovací motor a elektromotor; musí používat jako palivo zkapalněný ropný plyn nebo stlačený zemní plyn; nebo musí být vybavena motorem určeným jeho výrobcem ke spalování automobilového benzínu a ethanolu 85.[266]

Proces správy daní reguluje Daňový řád – Zákon č. 280/2009 Sb. V Daňovém řádu je vymezen postup správců daní, práva a povinnosti daňových subjektů a třetích osob, které jim vznikají při správě daní. Úpravou daňového řádu je zabezpečeno správné zjištění a stanovení daňové povinnosti, včetně zajištění či vymáhání jejího splnění. Daňový řád též vymezuje následky porušení povinnosti při správě daní včetně sankčních nástrojů; jsou jimi pokuta, penále a úrok z prodlení.[267]

4.1.13 Koncepční nástroje

Existuje celá řada koncepčních nástrojů, které více či méně spadají do oblasti regulace mobilních zdrojů.

Jeden z nejvýznamnějších koncepčních nástrojů ochrany ovzduší představuje tzv. **Národní program snižování emisí ČR** (dále jen „Národní program“). Úprava tohoto nástroje je obsažena v § 8 ZOchOvzd, přičemž se jedná o projekci závazků ČR ke snížení emisí, které vyplývají z evropské právní úpravy – konkrétně ze Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2284 o snížení národních emisí některých látek znečišťujících ovzduší. Tento program dle § 8 ZOchOvzd zpracovává MŽP ve spolupráci s příslušnými ústředními správními úřady, jimiž jsou např. MD, MZ či Ministerstvo průmyslu a obchodu. Spolupráce dalších ministerstev sestává ze dvou fází; tou první je zajištění relevantních dat, které týkají vývoje silniční dopravy, vývoje energetiky (především struktury paliv) apod., druhou fázi představuje formulace a návrh opatření, jimiž má dojít ke snížení emisí a ke zlepšení kvality ovzduší.[268] Poté, co dojde k vypracování programu, jej schvaluje Vláda. MŽP má povinnost Národní program vypracovat a následně oznámit Evropské komisi nejméně jednou za 4 roky. Dále je MŽP povinno aktualizovat „*nástroje a opatření obsažené v národním programu do 18 měsíců od*

[266] Zákon č. 16/1993 Sb., České národní rady o dani silniční, § 3
[267] Zákon č. 280/2009 Sb., Daňový řád
[268] MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, 1 vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 88

předložení nejnovější národní emisní inventury nebo národní emisní projekce Evropské komisi v případě, že podle předložených údajů nebyly splněny národní závazky ke snížení emisí nebo existuje riziko jejich nedodržení."[269] Po novele ZOchOvzd, provedené zákonem č. 172/2018 Sb., jsou požadavky na obsah Národního programu, včetně vymezení jeho cílů, uvedeny v příloze č. 12 k ZOchOvzd. Příloha č. 12 uvádí tři základní cíle Národního programu; prvním cílem je dodržení národních závazků ke snížení antropogenních emisí SO_2, NO_x, amoniaku (NH_3), částic $PM_{2,5}$ a nemetanových VOC. Druhý cíl představuje dodržování cílových hodnot omezování vzniku a zatížení troposférickým O_3 a třetí cíl je vymezen jakožto „národní cíl snížení expozice pro částice $PM_{2,5}$." Mezi nutné obsahové náležitosti Národního programu patří vyhodnocení stávající úrovně znečištění i znečišťovaní a predikce vývoje těchto úrovní, včetně scénáře vývoje úrovní znečištění a znečišťování ve variantách se stávajícími a dodatečnými opatřeními. Nezbytnou součástí, jíž musí Národní program zahrnovat, jsou opatření ke snižování úrovně znečištění znečišťujícími látkami; jedná se zejména o emisní stropy pro skupiny stacionárních zdrojů a skupiny mobilních zdrojů. K dosažení hodnot uvedených v cílech musí být vymezeny lhůty a pro opatření je nutné uvést harmonogram. Povinnou náležitostí Národního programu je také stanovení orgánů, které jsou odpovědné za realizaci jednotlivých opatření národního programu, a uvedení způsobu zajištění souladu s jinými sektorovými politikami a strategiemi. Součástí Národního programu musí být též vymezení monitoringu účinků znečištění ovzduší a určení indikátorů pro hodnocení plnění národního programu zohledňující vliv na zdraví a kvalitu ovzduší.[270] Co se týče závaznosti Národního programu, ČR je dle § 8 ZOchOvzd povinna tento program přijímat. Dále je ČR povinným subjektem evropského práva, z čehož pro ni vyplývá i závazek dodržovat snížení úrovně znečištění a znečišťování.

Další koncepční nástroje představují tzv. **programy zlepšování kvality ovzduší**, které jsou určeny pro území zón a aglomerací, vymezených dle § 5 odst. 2 ZOchOvzd. Tento nástroj upravuje § 9 ZOchOvzd, který též reflektuje právo EU – konkrétně čl. 23 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu. Programy zlepšování zpracovává MŽP, přičemž tak činí ve spolupráci s příslušnými krajskými či obecními úřady. Povinnost vypracovat program zlepšování kvality ovzduší vzniká v případě, je

[269] Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, § 8
[270] Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, Příloha č. 12

v zóně či aglomeraci dojde k překročení imisního limitu, který je stanoven v bodech 1 až 3 v příloze č. 1 k ZOchOvzd. Tato povinnost vzniká také v případě, že je v zóně nebo aglomeraci imisní limit stanovený v příloze č. 1 v bodu 1 překročen vícekrát, než je zde stanovený maximální počet překročení. Program je nutné vypracovat do 18 měsíců od konce kalendářního roku, ve kterém došlo k překročení imisního limitu, pro danou zónu či aglomeraci. Program zlepšování kvality ovzduší musí být nejméně jednou za 4 roky aktualizován. „*Účelem programu je dle směrnice* (č. 2008/50/ES) *vytvořit soubor opatření, která umožní zlepšit kvalitu ovzduší tak, aby nedocházelo k překračování stanovených imisních limitů.*“[271] „*Při zpracování programu zlepšování kvality ovzduší ministerstvo přijme taková opatření, aby imisního limitu bylo dosaženo co nejdříve*.“ Požadavky na obsah programu zlepšování kvality ovzduší vymezuje příloha č. 5 k ZOchOvzd.[272] Program musí obsahovat základní informace o dotyčné zóně, způsobu posuzování úrovně znečištění v dané zóně. Nezbytností je též vymezení cílů a určení odpovědných orgánů jmen a adres osob odpovědných za vypracování programu. Nutnou obsahovou náležitostí je také analýza úrovně znečištění a znečišťování, která zahrnuje mimo jiné i informace dálkovém přenášení znečištění z okolních oblastí. Je nezbytné uvést „*seznam a popis nově navrhovaných opatření, zejména emisní stropy a lhůty k jejich dosažení pro vymezená území kraje; v rámci těchto vymezených území se emisní stropy stanoví pro vybranou skupinu stacionárních zdrojů uvedených v příloze č. 2 k tomuto zákonu a pro silniční dopravu*.“ Příloha č. 5 klade důraz, aby opatření obsažení v programu zlepšování kvality ovzduší zahrnovala podrobnosti, jako např. odhad plánovaného přínosu, předpokládaná doba potřebná k dosažení imisních limů či uvedení opatření přijatých před zpracováním programu.[273] Emisní stropy stanovené v programu zlepšování kvality ovzduší musí být zohledněny v rámci řízení o významných zdrojích znečišťování ovzduší; musí jej zohlednit např. MŽP v podmínkách závazného stanoviska k pozemní komunikaci nebo k parkovišti, které vydává dle § 11 odst. 1 písm. b)[274] ZOchOvzd. Pro účely provedení opatření, jež program ukládá, dotčené obce a kraje vypracují časový plán provádění opatření, který zveřejní způsobem umožňujícím

[271] BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 48-49
[272] Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, § 9 odst. 2
[273] Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, Příloha č. 5
[274] BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 49

dálkový přístup, a to do 12 měsíců ode dne vyhlášení příslušného programu zlepšování kvality ovzduší ve Věstníku MŽP.[275] Programy zlepšování kvality ovzduší mají povahu opatření obecné povahy dle § 171 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.). Jak bylo konstatováno v rozsudku Nejvyššího správního soudu, č. j. 6 As 288/2016-146, zásadní problém programu představuje, že MŽP, jakožto zpracovatel programu, nedisponuje zákonným zmocněním ukládat programem povinnosti územním samosprávným celkům. Takové zmocnění je však podmínkou pro zásah do samosprávy, jak vyplývá z čl. 101 odst. 4 Ústavy. „*Jediným regulativním nástrojem, který ZOchOvzd v souvislosti s právním institutem nazvaným Program zlepšování kvality ovzduší výslovně zmiňuje, jsou emisní stropy a lhůty k jejich dosažení pro vymezená území kraje pro vybranou skupinu stacionárních zdrojů a pro silniční dopravu.*“ NSS proto uvádí, že program zlepšování kvality ovzduší nemusí být právně závazný nástroj, a může být vydán jako nástroj doporučujícího charakteru. Z důvodu absence zákonných zmocnění v úpravě programu zlepšování kvality ovzduší se tak jeho zpracovatel dostává do nelehkého postavení.[276] Obdobně jako u Národního programu snižování emisí ČR i Programy zlepšování kvality ovzduší reflektují požadavky EU, které ČR, jakožto povinný subjekt evropského práva, musí dodržovat. Pokud by došlo k jednání, které by bylo v přímém rozporu s tímto programem, považuji za pravděpodobné, že by v takovém případě došlo k porušení zákonných ustanovení o imisních limitech a zároveň k porušení práva EU – především k porušení závazků vyplývajících ze Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu. To, že Programy zlepšování kvality ovzduší mají v rámci českého právního řádu prakticky jen doporučující charakter shledávám za nevhodné a současnou úpravu těchto nástrojů, vzhledem k absenci zákonných zmocnění MŽP, shledávám tedy za nedostatečnou.

Jako koncepční nástroj působící v oblasti regulace mobilních zdrojů znečištění ovzduší může působit také **Dopravní politika ČR** (dále jen „Dopravní politika). Jedná se o vrcholový strategický dokument Vlády ČR pro sektor dopravy, přičemž odpovědnost za jeho realizaci nese MD.[277] Dopravní politika představuje

[275] Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, § 9 odst. 4
[276] BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 50-52
[277] https://www.mdcr.cz/getattachment/Dokumenty/Strategie/Dopravni-politika-a-MFDI/Dopravni-politika-CR-pro-obdobi-2014-2020-s-vyhled/Dopravni-politika-CR-2014-%E2%80%93-2020.pdf.aspx Dopravní politika ČR pro období 2014 – 2020 s výhledem do roku 2050, str. 5

koncepci dle § 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, na základě čehož podléhá procesu posuzování vlivů koncepce na životní prostředí (SEA), jenž je upraven v § 10a – 10i uvedeného zákona. Příslušným orgánem k vedení tohoto řízení je MŽP.[278] Stěžejním bodem tohoto procesu je vyhodnocení závažných vlivů, toto vyhodnocení se „zabývá zejména posouzením zdravotních rizik spojených s hlukovou zátěží a znečištěním ovzduší.“[279] Hlavním cílem této politiky je „vytvářet podmínky pro rozvoj kvalitní dopravní soustavy postavené na využití technicko-ekonomicko-technologických vlastností jednotlivých druhů dopravy, na principech hospodářské soutěže s ohledem na její ekonomické a sociální vlivy a dopady na životní prostředí a veřejné zdraví.“[280]

[278] https://www.mdcr.cz/getattachment/Dokumenty/Strategie/Dopravni-politika-a-MFDI/Dopravni-politika-CR-pro-obdobi-2014-2020-s-vyhled/Prezentace-Posuzovani-vlivu-koncepce-na-zivotni-prostredi.pdf.aspx , str. 2-3

[279] BAHÝĽOVÁ, Lenka. § 10f: BAHÝĽOVÁ, Lenka, KOCOUREK, Tomáš, VOMÁČKA, Vojtěch. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2015, str. 148.

[280] https://www.mdcr.cz/getattachment/Dokumenty/Strategie/Dopravni-politika-a-MFDI/Dopravni-politika-CR-pro-obdobi-2014-2020-s-vyhled/Dopravni-politika-CR-2014-%E2%80%93-2020.pdf.aspx Dopravní politika ČR pro období 2014 – 2020 s výhledem do roku 2050, str 5 a 10

Závěr

Jak již bylo zmíněno v úvodu, právní úprava regulace mobilních zdrojů znečišťování ovzduší představuje velice obsáhlé téma. V přístupu k ochraně ovzduší před vnášením škodlivých látek mobilními zdroji je nutno komplexně zahrnout celou řadu proměnných.

Ochraně ovzduší se věnuje obrovská řada pramenů, jak na úrovni mezinárodní či evropské, tak na úrovni právního řádu České republiky. Co se týče regulace mobilních zdrojů, je česká právní úprava enormně roztříštěná. V tomto shledávám jeden z největších problémů současné úpravy. Na rozdíl od regulace stacionárních zdrojů, které poměrně komplexně upravuje současný zákon o ochraně ovzduší, mobilním zdrojům se tento zákon věnuje spíše sporadicky. Např. to, že jeden z nejdůležitějších nástrojů ochrany ovzduší, jako je emisní limit, je formulován výlučně ve vztahu ke stacionárním zdrojům, shledávám za těžko pochopitelné. Považuji za velmi nevhodné, aby tak důležité zdroje znečišťování ovzduší, jakými jsou dopravní prostředky, byly v zákoně o ochraně ovzduší upraveny pouze okrajově. Dle mého názoru je žádoucí pro budoucí právní úpravu vytyčit požadavek, aby obsahovala ucelenou úpravu základů regulace mobilních zdrojů.

Dále bych shledal za vhodné, aby budoucí právní úprava zahrnovala přehlednější vymezení jednotlivých nástrojů. V českém právním řádu jsou nástroje regulace mobilních zdrojů často *ukryty* do pramenů práva, které se vymezují technické požadavky k jednotlivým mobilním zdrojům, ovšem tyto prameny se ochraně ovzduší věnují většinou minimálně. Kupříkladu úpravu ochrany ovzduší před znečišťováním z letecké dopravy shledávám za velmi komplikovanou, což je dle mého spojeno s následkem, že jen velmi málo osob je schopno se v ní dobře orientovat. Samozřejmě lze tolerovat a je i logické, že jednotlivé mobilní zdroje budou regulovány samostatnými prameny práva, ovšem zákon o ochraně ovzduší by se s tím měl lépe vypořádat. Pokud by jednotlivé nástroje nebyly upraveny přímo v zákoně o ochraně ovzduší, myslím, že by bylo vhodné, aby na ně tento zákon odkazoval. Přehlednost považuji za nutnou náležitost dobře fungující regulace.

Usuzuji, že současná společnost přikládá ochraně ovzduší větší význam, než tomu bylo v minulosti, což má za následek příjímání stále přísnějších nástrojů ochrany. Tvrdší opatření se do právního řádu České republiky často dostávají prostřednictvím projekce právních norem Evropské unie. Lze zaznamenat trend zpřísňování jednotlivých nástrojů, jak je zjevné např. u emisních limitů pro nová

silniční vozidla. Předpokládám, že v nadcházejících letech bude právní úprava ještě tvrdší. Je zřejmé, že toto zpřísňování ponesou výrobci mobilních zdrojů nelibě, avšak z důvodu ochrany lidského zdraví považuji za vhodné, aby budoucí právní úprava zahrnovala limity ještě přísnější. Dle mého názoru by nová právní úprava regulace silničních vozidel mohla přinášet též výraznější omezení běžného užívání těch nejstarších vozů, jejichž výroba emisními limity prakticky ovlivněna nebyla.

Považuji za stěžejní, aby přijímání nových norem regulace nejen mobilních zdrojů bylo podloženo podrobným vědeckým výzkumem. Kupříkladu silniční daň shledávám za velmi elegantní nástroj regulace. Na výši této daně působí faktory, jimiž jsou zdvihový objem motoru, hmotnost vozidla či stáří. Platí tak, že čím ekologičtější vozidlo, tím menší daňové povinnosti jeho provozovatel podléhá, ovšem toto není výlučné. Myslím, že by stav ovzduší příznivě ovlivnila taková úprava, která by výši daňové povinnosti vymezovala i na základě spotřeby vozidla či množství škodlivých látek, které vozidla emitují.

Dále je nutné, aby budoucí právní úprava byla formulována jasně, srozumitelně a pečlivě, aby nedocházelo k takovým přešlapům, jakým je u programů zlepšování kvality ovzduší opomenutí zákonného zmocnění Ministerstva životního prostředí ukládat programem povinnosti územním samosprávným celkům. Následkem tohoto nedostatku se z programů zlepšování kvality ovzduší stal nástroj převážně doporučujícího charakteru. Shledávám za více než žádoucí, aby budoucí úprava toto zmocnění obsahovala.

Jak je pro ochranu životního prostředí typické, i v rámci regulace mobilních zdrojů dochází ke střetu mezi ekologičtější a ekonomicky výhodnější variantou chování. Považuji za ostudné, že za několik let účinnosti současného zákona o ochraně ovzduší dosud ani jedna obec v ČR nepřijala žádný regulační řád či nízkoemisní zónu. Neexistence obchvatů často přijetí tohoto nástroje vylučuje. Podle mého se na nevyužití regulačních řádů a nízkoemisních zón podílí též fakultativní povaha těchto nástrojů a ekonomické zájmy jsou pro politické zástupce v radách obcí atraktivnější nežli zájmy ekologické. V rámci úpravy de lege ferenda, by dle mého názoru mohl pomoci např. určitý druh ekonomického nástroje, který by rady obcí motivoval k vývoji většího úsilí na přijetí regulačních řádů a nízkoemisních zón.

Resumé

The legal regulation of mobile sources of air pollution is a very broad topic. An enormous number of regulations are dedicated to air protection, both at the international and European level, as well as the legal order of the Czech Republic. Concerning the regulation of mobile air pollution sources, Czech legislation is enormously fragmented. Unlike the regulation of stationary sources, which is regulated relatively comprehensively by the current Act on Air Protection, this Act deals with mobile sources rather sporadically. For example, the fact that one of the most important instrument of air protection, such as the emission limit, is formulated exclusively in relation to stationary sources, I find difficult to understand. In my opinion, it is desirable for the future legal regulation to set a requirement in order to offer a coherent basic regulation of mobile sources.

I gather that today's society puts greater importance on air protection than it has in the past, which has resulted in the adoption of constantly stricter protection instruments. Harsher measures have often entered the legal order of the Czech Republic through the projection of legal norms of the European Union. There is a habit of restricting individual instruments, as is for example in the emission limits for new road vehicles. I assume that legislation will be even stricter in the coming years. However, as is typical for environmental protection, there is a conflict between a more environmentally friendly and economically beneficial variant of behavior within the regulation of mobile resources. As for the dispute between these interests, it depends on the mindset of our society to which variant it will adopt. This will also affect the future state of our legislation and the state of our atmosphere.

Seznam zkratek:

1. **$C_{20}H_{12}$ (*BaP*)** – benzo(a)pyrenem
2. **C_6H_6** – benzen
3. **CCNR** – Ústřední komise pro plavbu na Rýně
4. **CESNI** – Evropský výbor pro vypracování norem pro vnitrozemskou plavbu
5. **CO_2** – oxid uhličitý
6. **ČHMÚ** – Český hydrometeorologický úřad
7. **ČIŽP** – Česká inspekce životního prostředí
8. **ČOI** – Česká obchodní inspekce
9. **ČR** – Česká republika
10. **EASA** – Agentura Evropské unie pro bezpečnost letectví
11. **EIA** – Posuzování vlivů na životní prostředí
12. **EU** – Evropská unie
13. **EUROCONTROL** – Evropská organizace pro bezpečnost letecké navigace
14. **HNO_3** – kyselina dusičná
15. **CH_4** – metan
16. **IARC** – Mezinárodní agentura pro výzkum rakoviny
17. **ISKO** – Informační systém kvality ovzduší
18. **IZR** – Integrovaný registr znečišťování
19. **LZPEU** – Listina základní práv EZ
20. **MD** – Ministerstvo dopravy
21. **MO** – Ministerstvo obrany
22. **MZ** – Ministerstvo zdravotnictví
23. **MZe** – Ministerstvo zemědělství
24. **MŽP** – Ministerstvo životního prostředí
25. **NO_2** – oxid dusičný
26. **NO_x** – oxidy dusíku
27. **O_3** – ozon
28. **PAU** – polycyklické aromatické uhlovodíky
29. **PM_x** – suspendované částice
30. **REZZO** – Registr emisí a zdrojů znečišťování ovzduší
31. **SDEU** – Soudní dvůr Evropské unie
32. **SEU** – Smlouva o Evropské unii
33. **SFEU** – Smlouvy o fungování Evropské unie
34. **SO_2** – oxid siřičitý
35. **SSIM** – Státní síť imisního monitoringu

36. **UNEP** – Program OSN pro životní prostředí
37. **VOC** – těkavá organická látka
38. **WHO** – Světová zdravotnická organizace
39. **ZOchOvzd** – Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší
40. **ZoPPV –** Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích
41. **ZoRTV –** Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání

Seznam použitých zdrojů

Seznam použité literatury

1. BAHÝĽOVÁ, Lenka, KOCOUREK, Tomáš, VOMÁČKA, Vojtěch. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2015
2. BEJČKOVÁ, Pavla: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018
3. BRANIŠ, Martin, HŮNOVÁ, Iva a kol.: Atmosféra a klima. Aktuální otázky ochrany ovzduší, 1. vydání, Praha: Univerzita Karlova, Nakladatelství Karolinum, 2009
4. České právo životního prostředí – vědecký časopis, Česká společnost pro právo životního prostředí Národní třída č. 18, Praha 1
5. DAMOHORSKÝ, Milan a kol.: Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007
6. JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol.: Právo životního prostředí: zvláštní část, 1. vydání, Brno: Masarykova universita, Právnická fakulta, 2015
7. JANČÁŘOVÁ, Ilona, HANÁK, Jakub a kol.: Auta, auta, auta… a životní prostředí, 1 vydání, Brno: Masarykova universita, 2019
8. MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář, 1 vydání, Praha: C. H. Beck, 2013
9. VOKURKA, Martin a kol., Patofyziologie pro nelékařské směry Praha: Univerzita Karlova, Nakladatelství Karolinum, 2018

Seznam použitých právních předpisů

1. Listina základních práv EU
2. Nařízení č. 24/1954 Sb., o hygienické a protiepidemické ochraně vzduchu
3. Nařízení č. 96/2016 Sb., vlády o rekreačních plavidlech a vodních skútrech
4. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 595/2009 o schvalování typu motorových vozidel a motorů z hlediska emisí z těžkých nákladních vozidel (Euro VI)

5. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2007 o schvalování typu motorových vozidel z hlediska emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 5 a Euro 6)
6. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 765/2008, kterým se stanoví požadavky na akreditaci a dozor nad trhem týkající se uvádění výrobků na trh
7. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1628 ze dne o požadavcích na mezní hodnoty emisí plynných a tuhých znečišťujících látek a schválení typu spalovacích motorů v nesilničních mobilních strojích
8. Nařízení Komise (EU) č. 1321/2014 o zachování letové způsobilosti letadel a leteckých výrobků, letadlových částí a zařízení a schvalování organizací a personálu zapojených do těchto úkolů
9. Smlouva o Evropské unii (konsolidované znění),
10. Smlouvy o fungování Evropské unie (konsolidované znění)
11. Stockholmská deklarace OSN o životním prostředí, 1972
12. Vyhláška č. 173/1995 Sb., Ministerstva dopravy, kterou se vydává dopravní řád drah
13. Vyhláška č. 178/1960 Sb., ministerstva financí o opatřeních na ochranu čistoty ovzduší
14. Vyhláška č. 209/2006 Sb., o požadavcích na přípustné emise znečišťujících látek ve výfukových plynech spalovacího hnacího motoru drážního vozidla
15. Vyhláška č. 211/2018 Sb., o technických prohlídkách vozidel
16. Vyhláška č. 223/1995 Sb., Ministerstva dopravy o způsobilosti plavidel k provozu na vnitrozemských vodních cestách
17. Vyhláška č. 312/2012 Sb., o stanovení požadavků na kvalitu paliv používaných pro vnitrozemská a námořní plavidla z hlediska ochrany ovzduší
18. Vyhláška č. 341/2014 Sb., o schvalování technické způsobilosti a o technických podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích
19. Vyhláška č. 343/2014 Sb., o registraci vozidel
20. Vyhláška č. 516/2020 Sb., o požadavcích na pohonné hmoty a provedení některých dalších ustanovení zákona o pohonných hmotách

21. Vyhláška č. 82/2012 Sb., o provádění kontrol technického stavu vozidel a jízdních souprav v provozu na pozemních komunikacích (vyhláška o technických silničních kontrolách)
22. Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)
23. Zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě
24. Zákon č. 16/1993 Sb., České národní rady o dani silniční
25. Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší
26. Zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů
27. Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
28. Zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách
29. Zákon č. 280/2009 Sb., Daňový řád
30. Zákon č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách)
31. Zákon č. 35/1967 Sb., o opatřeních proti znečišťování ovzduší
32. Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů
33. Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb.

Seznam použité judikatury

1. Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. listopadu 2020. – Evropská komise v. Italská republika. Ve věci C-644/18
2. Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. listopadu 2012. - Evropská komise v. Portugalská republika. Ve věci C-34/11
3. Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. prosince 2012. - Evropská komise v. Italská republika. Ve věci C-68/11
4. Rozsudek Soudního dvora ze dne 2. října 2015. – Kontrolní úřad ESVO v. Norské království. Ve věci E-7/15
5. Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. února 2018. – Evropská komise v. Polská republika. Věc C-336/16
6. Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. května 1991. - Komise Evropských společenství proti Spolkové republice Německo. - Směrnice. - Věc C-59/89

Seznam použitých internetových zdrojů

1. http://szu.cz/uploads/documents/chzp/ovzdusi/dokumenty_zdravi/rizika_CRi_2019.pdf
2. https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2394211-smog-v-praze-ma-omezit-regulace-aut-reseni-se-ale-protahuje
3. https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3128288-cesko-zavadi-nove-emisni-plakety-mesta-se-ale-do-vyhlasovani-omezujicich-zon-nehrnou
4. https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_cz_cs.pdf
5. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32016R1628
6. https://eur-lex.europa.eu/search.html?scope=EURLEX&text=emise+ovzdusi&lang=cs&type=quick&qid=1610448559603
7. https://chmibrno.org/blog/2018/11/25/typy-stanic-imisniho-monitoringu/
8. https://chmibrno.org/blog/2018/12/01/suspendovane-castice-pm-otazky-a-odpovedi/
9. https://irz.cz/node/6

10. https://journals.muni.cz/cpvp/article/viewFile/6335/5703

11. https://portal.chmi.cz/files/portal/docs/reditel/pusobnost/Opatreni_2_20.pdf

12. https://portal.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/oez/embil/CZ_informativni_zprava_emisni_inventury_2020.pdf#page=71&zoom=100,69,357

13. https://portal.chmi.cz/o-nas/zakladni-dokumenty,

14. https://prahatv.eu/zpravy/praha/praha/8802/regulacni-rad-pro-smogove-situace-nebude-

15. https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mrqgeyv6mryhawta

16. https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mrqgezf6mrqgewtcmy

17. https://www.cdv.cz/file/metodika-stanoveni-emisi-latek-znecistujicich-ovzdusi-z-dopravy/

18. https://www.cenia.cz/wp-content/uploads/2020/05/Zprava_o_ZP_CR_2018.pdf

19. https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_32.pdf

20. https://www.easa.europa.eu/eaer/

21. https://www.epa.gov/haps/initial-list-hazardous-air-pollutants-modifications

22. https://www.mdcr.cz/getattachment/Dokumenty/Strategie/Dopravni-politika-a-MFDI/Dopravni-politika-CR-pro-obdobi-2014-2020-s-vyhled/Dopravni-politika-CR-2014-%E2%80%93-2020.pdf.aspx

23. https://www.mdcr.cz/getattachment/Dokumenty/Strategie/Dopravni-politika-a-MFDI/Dopravni-politika-CR-pro-obdobi-2014-2020-s-vyhled/Prezentace-Posuzovani-vlivu-koncepce-na-zivotni-prostredi.pdf.aspx

24. https://www.meteocentrum.cz/encyklopedie/slozeni-atmosfery-zeme

25. https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kvalita_ovzdusi/$FILE/OOO-prirucka_OPLZZ_komplet-20190708.pdf – Příručka ochrany kvality ovzduší Ministerstva životního prostředí ČR

26. https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/poskytnute_informace_2020/$FILE/SOTPR-MZP_2020_130_491_odpoved-200729.pdf

27. https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ramcova_umluva_osn_zmena_klimatu/$FILE/OMV-cesky_umluva-20081120.pdf

28. https://www.mzp.cz/cz/parizska_dohoda

29. https://www.mzp.cz/cz/program_osn_pro_zivotni_prostredi_unep

30. https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/23AD643BBD2CE3FEC1257B28003B2271/$file/Vestnik_2_2013.pdf

31. https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/doprava/zakaz-vjezdu-starym-dieselum-ostravu-to-nespasi-praha-s-brne/r~9b734a1a2edc11e996370cc47ab5f122/