

Univerzita Karlova  
Právnická fakulta  
katedra práva životního prostředí

## **DIPLOMOVÁ PRÁCE**

Téma diplomové práce:

### **NÁSTROJE OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V PRÁVNÍ ÚPRAVĚ OCHRANY OVZDUŠÍ**

Vedoucí diplomové práce:

**JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.**

**Zuzana Žáková**

Karoliny Světlé 14, 408 01 Rumburk

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně a že jsem v ní vyzna-  
čila všechny prameny, z nichž jsem čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

Zuzana Žáková



## OBSAH DIPLOMOVÉ PRÁCE:

|  |       |
|--|-------|
| Čestné prohlášení  | s. 2  |
| Obsah diplomové práce  | s. 3  |
| Úvod   | s. 6  |
| První část – NÁSTROJE OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ                                  | s. 7  |
| Kapitola I. Stav ovzduší v současnosti   | s. 7  |
| Oddíl 1. Ovzduší a problémy znečišťování ovzduší                                   | s. 7  |
| Oddíl 2. Globální problémy spojené se znečištěním ovzduší                          | s. 8  |
| § 1 Konkrétní problémy na globální úrovni  | s. 8  |
| § 2 Stav znečištění ovzduší v Evropě   | s. 9  |
| § 3 Stav znečištění ovzduší v České republice                                      | s. 10 |
| Oddíl 3. Zdroje znečišťování ovzduší   | s. 11 |
| § 1 Přírodní a antropogenní zdroje znečišťování                                    | s. 11 |
| § 2 Stacionární a mobilní zdroje znečišťování                                      | s. 11 |
| § 3 Bodové, liniové, plošné, objemové zdroje a ostatní zdroje znečišťování ovzduší | s. 12 |
| Kapitola II. Nástroje ochrany obecně   | s. 13 |
| Oddíl 1. Pojem, účel a dělení nástrojů ochrany                                     | s. 13 |
| § 1 Úvod   | s. 13 |
| § 2 Nástroje ochrany přímého a nepřímého působení                                  | s. 13 |
| § 3 Nástroje používané na mezinárodní, komunitární a národní úrovni                | s. 14 |
| § 4 Preventivní, průběžné, sankční a rehabilitační nástroje ochrany                | s. 15 |
| § 5 Průřezové a složkové nástroje ochrany  | s. 16 |
| Oddíl 2. Jednotlivé druhy nástrojů používané k ochraně ovzduší                     | s. 16 |
| § 1 Administrativně-právní nástroje  | s. 16 |
| § 2 Koncepční nástroje   | s. 18 |
| § 3 Ekonomické nástroje  | s. 19 |
| § 4 Ostatní nástroje   | s. 20 |
| Druhá část – SYSTÉM NÁSTROJŮ OCHRANY V PRÁVNÍ ÚPRAVĚ<br>OCHRANY OVZDUŠÍ            | s. 22 |
| Kapitola I. Prameny právní úpravy ochrany ovzduší                                  | s. 22 |
| Oddíl 1. Teoretické dělení pramenů práva   | s. 22 |
| Oddíl 2. Právní úprava ochrany ovzduší na mezinárodní úrovni                       | s. 23 |
| § 1 Úmluva o dálkovém znečištění ovzduší přecházející hranice států                | s. 23 |

|  |       |
|--|-------|
| § 2 <i>Rámcová úmluva o změně klimatu</i>  | s. 24 |
| § 3 <i>Úmluva, protokoly a dodatky na ochranu ozónové vrstvy Země</i>                                  | s. 26 |
| § 4 <i>Ostatní mezinárodněprávní dokumenty na ochranu ovzduší</i>                                      | s. 27 |
| Oddíl 3. Právní úprava ochrany ovzduší na komunitární úrovni   | s. 28 |
| § 1 <i>Primární prameny environmentálního práva</i>  | s. 28 |
| § 2 <i>Směrnice, nařízení a rozhodnutí</i>   | s. 28 |
| Oddíl 4. Právní úprava ochrany ovzduší v České republice   | s. 29 |
| § 1 <i>Současná právní úprava</i>  | s. 29 |
| § 2 <i>Návrhy de lege ferenda</i>  | s. 31 |
| Kapitola II. Nástroje ochrany ovzduší na mezinárodní úrovni  | s. 32 |
| Oddíl 1. Institucionální a programové zajištění ochrany ovzduší  | s. 32 |
| Kapitola III. Nástroje ochrany ovzduší Evropských společenství   | s. 33 |
| Oddíl 1. Srovnání nástrojů komunitárního práva a práva České republiky                                 | s. 33 |
| Oddíl 2. Dělení nástrojů   | s. 34 |
| § 1 <i>Administrativně-právní nástroje</i>   | s. 34 |
| § 2 <i>Koncepční nástroje</i>  | s. 34 |
| § 3 <i>Ekonomické nástroje</i>   | s. 36 |
| § 4 <i>Ostatní nástroje</i>  | s. 37 |
| Kapitola IV. Nástroje ochrany ovzduší v České republice  | s. 39 |
| Oddíl 1. Úvod do nástrojů přímého působení používaných v České republice                               | s. 39 |
| Oddíl 2. Administrativně-právní nástroje   | s. 39 |
| § 1 <i>Stanoviska a povolení podle OvZ a integrované povolení</i>                                      | s. 39 |
| § 2 <i>Obecné povinnosti a povinnosti provozovatelů zdrojů</i>   | s. 41 |
| § 3 <i>Standardy</i>   | s. 41 |
| § 4 <i>Kategorizace zdrojů ohrožování</i>  | s. 42 |
| § 5 <i>Kontrola, dozor, monitoring</i>   | s. 42 |
| § 6 <i>Sankční opatření</i>  | s. 43 |
| Oddíl 3. Koncepční nástroje  | s. 44 |
| § 1 <i>Význam a funkce koncepčních nástrojů v ochraně ovzduší</i>                                      | s. 44 |
| § 2 <i>Plány snížení emisí u zdroje</i>  | s. 45 |
| § 3 <i>Programy na snížení emisí a ke zlepšení kvality ovzduší na národní, krajské a místní úrovni</i> | s. 45 |
| § 4 <i>Národní program ke zmírnění změny klimatu Země</i>  | s. 48 |
| § 5 <i>Národní alokační plán</i>   | s. 49 |

|   |       |
|---|-------|
| § 6 Zvláštní ochrana ovzduší  | s. 49 |
| Oddíl 4. Ostatní nástroje ochrany ovzduší   | s. 50 |
| Oddíl 5. Nástroje ochrany ovzduší nepřímého charakteru –<br>ekonomické nástroje                 | s. 51 |
| § 1 Úvod do ekonomických nástrojů   | s. 51 |
| § 2 Poplatky za znečištění ovzduší a jeho funkce  | s. 52 |
| § 3 Obchodovatelné emisní povolenky   | s. 53 |
| <u>3.1 Emisní povolenky v prvním roce obchodování – kritika a idea</u>                          | s. 54 |
| <u>3.2 Emisní povolenka jako cenný papír</u>  | s. 55 |
| § 4 Součinnost poplatků za znečištění ovzduší a emisních povolenek                              | s. 56 |
| § 5 Otázka zavedení ekologické daně a dalších ekonomických<br>opatření proti znečištění ovzduší | s. 56 |
| Oddíl 6. Vzájemné působení nástrojů ochrany   | s. 57 |
| Kapitola V. Náčrt problémů aplikace právní úpravy   | s. 58 |
| Závěr   | s. 60 |
| Přehled použité literatury a internetových odkazů   | s. 61 |
| Příloha – tabulky a grafy   | s. 63 |

# ÚVOD

Čisté ovzduší je jedním z předpokladů existence života na Zemi. Ovšem o současné situaci znečištěného ovzduší by se dalo hovořit jako o stavu, který je příčinou mnoha plíživých nebezpečí ohrožující existenci veškeré fauny a flory na naší planetě. Tyto globální problémy spojené s kvalitou ovzduší, klimatickým systémem Země a ozónovou vrstvou jsou od 70. let 20. století řešeny na mezinárodní úrovni a jsou předmětem mnoha diskusí, polemik a názorů. Jedno je však jasné – ochrana ovzduší je palčivým problémem, který bude nutno řešit i budoucími generacemi vzhledem k vývoji společnosti a průmyslu a vzhledem ke snadno otřesitelným standardům kvality ovzduší, jakož i návaznostem na jiné složky životního prostředí.

V diplomové práci bych se chtěla zabývat nástroji, kterých se používá ke zlepšení či udržení zdravého stavu životního prostředí, konkrétně ovzduší a to jak na úrovni mezinárodní tak i komunitární a národní.

V první části otevírám problematiku současné situace znečištěného ovzduší a kategorizuji zdroje znečišťování ovzduší. Následují základní nástroje ochrany životního prostředí se specializací na ochranu ovzduší. Uvádím hlavní charakteristiky, markantní rysy a základní funkce těchto nástrojů ochrany.

Druhá část, která je věnována samotné péči a ochraně ovzduší před standardním znečištěním, je uvozena charakteristikou právní úpravy mezinárodní, komunitární, jakož i tuzemské. Tuzemská právní úprava je doplněna úvahami a reflexemi *de lege ferenda*. Pokračuji podrobným výkladem o jednotlivých nástrojích ochrany ovzduší, o efektivitě dosavadního systému a vzájemném spolupůsobení nástrojů. Ve zvláštní kapitole reaguji na otázku aplikace právní úpravy ochrany životního prostředí.

Od vypracování diplomové práce si slibuji vytvoření podrobného přehledu o efektivitě právní úpravy ochrany ovzduší na jeho stav souhrnně v kontextu s realizací jednotlivých nástrojů v České republice a porovnání našeho systému nástrojů s požadavky environmentální politiky EU.

Ráda bych poděkovala JUDr. Michalu Sobotkovi, Ph.D. za připomínky a podněty k mé práci. Rovněž děkuji své rodině za podporu.

# ČÁST PRVNÍ

## NÁSTROJE OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

### Kapitola I. Stav ovzduší v současnosti

#### Oddíl 1. Ovzduší a problémy znečišťování ovzduší

**Ovzduší** je plynný obal Země, který umožňuje život na ni. Ovzduší se skládá z dusíku, kyslíku, oxidu uhličitého, vody, drobných tuhých částic, metanu, argonu, hélia, neonu, kryptonu a dalších prvků a sloučenin. Největší podíl na obsahu vzduchu má dusík a kyslík, který vzniká procesem fotosyntézy a to je jeden z důvodů, proč je třeba zachovávat přírodní rovnováhu. Koncentrace látek tedy není vždy konstantní a kolísá v závislosti na vnitřních a vnějších vlivech.

Ochrana ovzduší je fenoménem, který se vyskytuje nejen na úrovni států, ale vzhledem k rozšiřujícím se globálním problémům znečišťování a ničení naší planety vzrůstá potřeba ji chránit za podpory a pomoci celého světa. Ačkoli se lokální znečištění životního prostředí v malém měřítku může zdát jako chvilkový a nedůležitý problém, ve výsledku se kumulace takových zátěží na životní prostředí a jeho složky za určitou dobu projeví ve vzniku či prohloubení konkrétního celosvětového problému. A zároveň platí, že veškeré projevy výkyvů globálního, původně rovnovážného stavu, životního prostředí se projeví více či méně na každém prvku dotčeného ekosystému či složky životního prostředí kdekoli na světě.

Problémy se znečišťováním ovzduší se vyskytují na lokální, regionální nebo globální úrovni. Lokální znečištění ovzduší jsou důsledkem činnosti zdroje emisí v přílehlém okolí, zpravidla nepřekračující hranice státu. Přeshraniční znečišťování ovzduší v důsledku transportu polutantů na velké vzdálenosti je regionálním problémem. Největší co do rozsahu a šíře negativních následků jsou globální, celosvětové problémy znečišťování. V důsledku se globální znečišťování ovzduší projevuje v oteplování planety, ztenčování ozónové vrstvy, výskytu kyselých dešťů, kontaminaci ovzduší toxickými látkami atd.

## Oddíl 2. Globální problémy spojené se znečišťováním ovzduší

### § 1 Konkrétní problémy na globální úrovni

**Globálním oteplováním** se rozumí zvyšování teploty planety v souvislosti s obsahem oxidu uhličitého a dalších plynů<sup>1</sup> v atmosféře. Krátkovlnné sluneční záření proniká vrstvou těchto plynů na zemský povrch a zahřívá jej. Většina tepla je však znovu vyzařována zpět do atmosféry jako dlouhovlnné záření. Přítomnost uvedených plynů v atmosféře brání unikání vyzařovaného tepla ze Země do prostoru, čímž se vytváří tzv. *skleníkový efekt*. Čím vyšší je koncentrace předmětných plynů v ovzduší, tím více tepla je zadržováno v atmosféře, což může zvýšit celkovou teplotu planety. Oteplování může mít vliv na postupnou dezertifikaci kontinentů, na biodiverzitu rostlin a živočichů, na hydrochemické složení a hydrologické funkce vodních systémů (oceánů, moří i sladkovodních, tání ledovců a zvyšování hladiny oceánů a s tím spojené záplavy). K problému vypouštění emisí skleníkových plynů se přidává kácení lesů a ničení fytoplanktonu ultrafialovým zářením v oceánech. To vše má vliv na přírodní ekosystémy, zemědělství, vodní zdroje, mořské organismy a samozřejmě lidské zdraví. Vědecká společnost se shoduje na tom, že zesilování skleníkového efektu je nejvýraznějším faktorem, který přispívá k pozorovanému globálnímu oteplování. Omezování produkce skleníkových plynů se jeví zatím jako nejúčinnější opatření k zažehnání hrozby klimatických změn.

Vedle globálního oteplování je problémem **ztenčování ozónové vrstvy**, které je zapříčiněno chemickými látkami<sup>2</sup>. Největší hrozbu pro vegetaci a lidské zdraví je *troposférický ozón*, který se podílí na výše zmíněném skleníkovém efektu. Od troposférického ozónu odlišujeme *stratosférický ozón*, mezi laickou veřejností spíše známý jako ozónová vrstva. Tato je ohrožena postupným ztenčováním. Známa díra nad Antarktidou se postupně rozšiřuje i do středních šířek severní polokoule, tedy je nad míru jasné, že vliv zde má i zvýšená průmyslová aktivita rozvinutých zemí<sup>3</sup>. Ztenčování ozónové stratosférické vrstvy je negativní v tom smyslu, že se takto likviduje její hlavní funkce (pohlcování škodlivého ultrafialového záření, které likviduje téměř všechny formy života na Zemi, u lidí se objevuje rakovina kůže a oční katarakty, v oceánech je likvidován plankton, základ potravinového řetězce).

---

<sup>1</sup> Methan, chlorofluorokarby, oxidy dusíku, troposférický ozón, vodní páry.

<sup>2</sup> Především chlorofluorokarby, methanem a oxidy dusíku, jež rozkládají molekuly ozónu.

<sup>3</sup> Z původního 3, 5 mm silné ozónové vrstvy se dnes naměří méně než 2 mm.



**Kyselá dešť** představují mokrou depozici<sup>4</sup>. SO<sub>2</sub> se přirozeně objevuje v ovzduší po vulkanických erupcích, lesních požárech či mikrobiologických procesech v oceánech a bažinách. K těmto procesům přibývají i následky spalování fosilních paliv (ropa, uhlí, zemní plyn apod.) lidskými aktivitami. NO<sub>x</sub> se přirozeně objevují při mikrobiologických aktivitách v půdě, v oceánech, při hoření biomasy, při průchodu blesku atmosférou. Lidstvo produkuje NO<sub>x</sub> spalováním fosilních paliv ve stacionárních a mobilních zdrojích. Obě látky se v atmosféře přeměňují chemickými procesy na kyselinu sírovou a dusičnou, které jsou obsaženy ve srážkách „kyselých dešťů“ a dále v mlze, sněhu, kroupách a mracích. Kyselá mokrá depozice ovlivňuje kyselost povrchových vod a tím ovlivňují celý vodní systém. Nedotčené nezůstanou ani spodní vody jako zdroje pitné vody pro městské aglomerace. Takto narušené vodní systémy mají sníženou samočisticí schopnost od těžkých kovů. Kyselými dešti jsou ohroženy i jednotlivé složky živé přírody, např. jehličnaté lesy ve střední Evropě, zemědělské plodiny do sebe získávají nevhodné látky z kyselé půdy. Zvýšené množství síry a dusíku negativně dopadá na stav kulturních památek a především na lidské zdraví (acidické polutanty mají vliv na výskyt nádorových onemocnění plic, alergií a astma).

Spíše lokálního charakteru jsou **ostatní formy znečištění**, kterými jsou *emise těžkých kovů, emise organických a anorganických látek, tuhé částice, chlorované uhlovodíky, dioxiny, oxid uhelnatý, olovo, azbest*. Mezi lokální formy znečištění ovzduší můžeme zařadit i *suchou kyselou depozici* ve formě plynů nebo částic (mikroskopické částice se usazují na listech, v půdě, ve vodě a na povrchu budov).

## § 2 Stav znečištění ovzduší v Evropě

Velkým nebezpečím v Evropě je nadměrné uvolňování skleníkových plynů, způsobující klimatické změny. Zpráva „The European Environment – State and outlook 2005“ se jednoznačně klone k závěru, že změny klimatu již nastávají, protože za posledních sto let vzrostla průměrná teplota v Evropě o 1 stupeň Celsia, tají evropské ledovce a polární ledy, vzrůstají extrémní projevy počasí a v jižních oblastech Evropy se projevuje nedostatek vody a dezertifikace. Nejrychleji rostoucí oblastí, která přispívá k emisím skleníkových plynů je a v blízké budoucnosti nadále bude doprava. Proto je nutné zahrnout aspekty ochrany životního prostředí do řízení takových resortů jako je doprava, zemědělství nebo energetika a vytvořit tak rámec, v němž by mohli jednotlivci i podniky aktivně jednat. Možným řešením, jak postupně zlepšovat stav životního pro-

---

<sup>4</sup> Vzdušný přenos NO<sub>x</sub> a SO<sub>2</sub> v plynné i částicové formě na zemský povrch prostřednictvím srážek.

středí v rámci EU je přesouvání daňového zatížení z oblasti pracovních sil a investic ke zdanění znečišťování a neefektivního využívání materiálu a půdy<sup>5</sup>.

### *§ 3 Stav znečištění ovzduší v České republice*

Z údajů Českého statistického úřadu, Českého hydrometeorologického úřadu a zpráv Ministerstva životního prostředí zjistíme, že se v České republice díky nižšímu obsahu kyselujících látek (SO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, NH<sub>3</sub>, CO) v emisích, redukci tuhých znečišťujících látek, těžkých kovů, perzistentních organických polutantů a suspendovaných částic velikostní frakce PM<sub>10</sub> stav ovzduší oproti předešlým obdobím zlepšoval díky implementaci programových nástrojů ochrany ovzduší. Ovšem od roku 2000 můžeme pozorovat opět nárůst či stagnaci poklesu koncentrací těchto látek v ovzduší<sup>6</sup>. Palčivým problémem je nadlimitní překračování emisí NO<sub>x</sub>, nadlimitní překračování imisních limitů pro suspendované částice velikostní frakce PM<sub>10</sub> a polycyklické aromatické uhlovodíky na hustě osídlených lokalitách<sup>7</sup>.

Omezení emisí skleníkových plynů dle Kjótského protokolu bylo dosaženo s více než 25% snížením pod úroveň referenčního roku 1990, ovšem vysoké množství skleníkových plynů v ovzduší zůstává i nadále v přepočtu na jednoho obyvatele.

Oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší tvoří sice jen 3, 5 % plochy ČR, ale žije zde 34 % populace.

Cílové imisní limity pro ochranu lidského zdraví i pro ochranu vegetace a ekosystémů pro troposférický ozón jsou překračovány na celém území ČR, zasaženo je 92 % populace<sup>8</sup>.

Nejvíce se na znečištění ovzduší podílí zvláště velké, velké a malé stacionární zdroje znečištění a mobilní zdroje. S růstem životní úrovně obyvatelstva, se změnou České republiky v tranzitní zemi a vysokého podílu automobilového průmyslu namísto průmyslu těžkého stoupl i množství automobilů na silnicích a zvýšení emisí produktu spalovacího procesu z nafty a jiných pohonných hmot. Zejména jde o nákladní automobilovou dopravu (kamionové kolony na dálnicích a silnicích) a s ní o vysokou koncentraci prachových tuhých částic v ovzduší (např. z brzdových destiček). Do roku 2003 frekvence výskytu nákladních automobilů na silnicích vzrůstala, od roku 2004 je za-

<sup>5</sup> Srovnej The European Environment - State and outlook 2005. European Environment Agency, 2006.

<sup>6</sup> Viz článek Cenia vydala publikaci „Životní prostředí v České republice 1989 – 2004“. Zpravodaj MŽP, 2006, 1.

<sup>7</sup> Viz Zpráva o životním prostředí České republiky v roce 2003. MŽP, 2004.

<sup>8</sup> Srovnej Zpráva OECD pro oblast ovzduší. MŽP, 2006.

znamenáván „*decoupling*“<sup>9</sup>. Systémovým řešením této situace by byla podpora kombinované přepravy s využitím železniční a lodní dopravy, vytvoření „low emission zones“ ve velkých městech, vytvoření logistických center, rozvoj infrastruktury a dopravních projektů.

Se vzrůstajícím počtem stížností se setkáme u obtěžování pachovými látkami, jejichž vnímání je ryze subjektivní záležitostí a kvantifikace se zjišťuje dotazníkovými metodami<sup>10</sup>.

### Oddíl 3. Zdroje znečištění ovzduší

#### § 1 Přírodní a antropogenní zdroje znečištění

Na kvalitě ovzduší se nepříznivě podepisují různé zdroje a jejich produkty znečištění. Vedle **přírodných zdrojů znečištění** se v posledních dvou stoletích výrazně na stavu ovzduší podepisují zdroje umělé, neboli **antropogenní**. Jejich umělé vnášení látek do atmosféry je výsledkem lidských činností, které je třeba regulovat efektivními nástroji. Mezi typicky přírodní zdroje znečištění patří plyny, vznikající při procesech hnití a tlení nebo uvolňování plynů a pevných částic, provázející vulkanickou činnost sopek. Velké množství látek vypouští jehličnaté lesy<sup>11</sup>. Tyto biogenní emise jsou přírodní a atmosféra by se s jejich přítomností měla vyrovnat. Jiná situace nastává, když tyto látky reagují s anorganickými a organickými látkami z antropogenních zdrojů znečištění<sup>12</sup>.

#### § 2 Stacionární a mobilní zdroje znečištění

**Stacionární zdroje** znečištění jsou zařízení spalovacího nebo jiného technologického procesu, která znečišťují nebo mohou znečišťovat ovzduší, šachta, lom, jiná plocha s možností zapaření, hoření nebo úlet znečišťujících látek, jakož i plocha, na které jsou prováděny práce nebo činnosti, které způsobují nebo mohou způsobovat znečištění ovzduší. Dále sklad a skládka paliv, surovin, produktů, odpadů a další obdobná zařízení nebo činnosti.

---

<sup>9</sup> Při současném růstu HDP klesá zátěž na životní prostředí.

<sup>10</sup> Viz Hůnová, I., Janoušková, S. Úvod do problematiky znečištění venkovního ovzduší. 1. vydání. Praha: Karolinum, 2004, s. 94.

<sup>11</sup> Zejm. terpeny, izopreny a oxidy uhlíku.

<sup>12</sup> Vzniká např. fotochemický smog, jehož součástí je troposférický ozón.

Stacionární zdroje se dělí podle míry svého vlivu na kvalitu ovzduší, tedy na *zvláště velké, velké, střední a malé*. To má především vliv na výši povinných poplatků za znečištění ovzduší, o kterých rozhodují správci poplatku (krajský úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností a obecní úřad). Podle technického a technologického uspořádání na *zařízení spalovacích technologických procesů*, ve kterých se oxidují paliva za účelem využití uvolněného tepla, na *spalovny odpadů a ostatní stacionární zdroje*.

**Mobilní zdroje** znečišťování ovzduší jsou pohyblivá, případně přenosná zařízení vybavená spalovacími motory, pokud tyto motory slouží k vlastnímu pohonu nebo jsou zabudovány jako nedílná součást technologického vybavení. Jsou jimi zejména dopravní prostředky (silniční, drážní vozidla a stroje, letadla a plavidla), nesilniční mobilní stroje (přemístitelné stavební zdroje a zařízení, buldozery, vysokozdvizné vozíky, zemědělské a lesní stroje, sněžné pluhy a skútry) a přenosná nářadí vybavená spalovacím motorem (sekačky, pily, sbíječky, křovinořezy).

### *§ 3 Bodové, liniové, plošné, objemové zdroje a ostatní zdroje znečišťování ovzduší*

**Bodové emisní zdroje** jsou takové zdroje, kdy lineární rozměr emitující plochy zdroje je zanedbatelný v poměru s lineárními měřítky daného problému a pak lze emisní zdroj považovat za bod (např. komín).

V případě, že jeden z rozměrů emisního zdroje (např. délka) není zanedbatelný, hovoříme o **liniovém emisním zdroji** (např. dopravní emise z automobilového provozu na silnicích).

**Plošný emisní zdroj** vyjadřuje plochu zdroje emisí, která není zanedbatelná vzhledem k rozměrům řešeného problému. Pomocí plošného zdroje se mnohdy vyjadřuje vliv velkého počtu malých bodových zdrojů rozprostřených na určitém území, kdy celková emise zdroje je sumou emisí jednotlivých malých bodových zdrojů a stavební výška zdroje je rovna průměrné výšce jednotlivých malých bodových zdrojů.

Případy, kdy emise vycházejí z určitého objemu, se vyskytují u **objemových zdrojů emisí** (např. výsypky žhavého popela či haldy u uhelných dolů).

Zdroje znečištění ovzduší můžeme rozdělit podle časového měřítka na **kontinuální** (elektrárny) a **diskontinuální** či **přetržitě**<sup>13</sup>. Další možné dělení je na zdroje **přízemní**

---

<sup>13</sup> Viz Hůnová, I., Janoušková, S. Úvod do problematiky znečištění venkovního ovzduší. 1. vydání. Praha: Karolinum, 2004, s. 44.

(sklárky, zemědělská činnost a lomy v tzv. dýchací zóně), **vyvýšené** (komíny tepláren a průmyslových závodů)<sup>14</sup> a **výškové** (letecká doprava)<sup>15</sup>.

Potřebné informace o emisních zdrojích na území České republiky se zaznamenávají v registrech emisních zdrojů *REZZO* a podle typu zdroje a výkonu technologického zařízení, připojeného k danému zdroji se *REZZO* dělí na podregistry *REZZO* 1-4<sup>16</sup>.

## **Kapitola II. Nástroje ochrany obecně**

### **Oddíl 1. Pojem, účel a dělení nástrojů ochrany**

#### *§ 1 Úvod*

Právo životního prostředí je právním odvětvím veřejnoprávním s prvky soukromoprávními a tomu odpovídá i potřeba chránit životní prostředí jako celek i jeho jednotlivé složky prostřednictvím veřejnoprávní metody právní regulace. Jedním z důvodů této regulace je celospolečenský zájem na zajištění a udržení uspokojivého stavu životního prostředí nejen pro současnou generaci. Dalším důvodem je dostatek nástrojů k dosažení vytčeného cíle a těmi ve většině případů disponuje samotný stát. Právě účinky působení nástrojů ochrany na dané cíle, subjekty a předmět ochrany životního prostředí jsou kritériem pro dělení nástrojů na nástroje přímého nebo nepřímého působení.

#### *§ 2 Nástroje ochrany přímého a nepřímého působení*

**Nástroje přímého působení** na ochranu životního prostředí jsou takové nástroje, které jsou používány z důvodu přímého vlivu a působení na chování subjektů a v konečné podobě na stav životního prostředí, jsou právu vlastní a odpovídají metodám

---

<sup>14</sup> Tyto přispívají k dálkovému přenosu znečišťujících látek a tím ke zvýšení acidifikace prostředí i v relativně čistých oblastech.

<sup>15</sup> Viz *Hůnová, I., Janoušková, S.* Úvod do problematiky znečištění venkovního ovzduší, 1. vydání. Praha: Karolinum, 2004, s. 43.

<sup>16</sup> **REZZO 1** obsahuje údaje o bodových zdrojích s výkonem vyšším než 5 MW, **REZZO 2** se týká bodových zdrojů s výkonem v rozpětí 0, 2 – 5 MW, **REZZO 3** obsahuje informace o malých zdrojích znečištění a emisích plošných zdrojů z určitého sídelního celku či průmyslové aglomerace, **REZZO 4** obsahuje informace o dopravních emisích sdružených do celkové sumární emise.

právní regulace. Skupinu takových nástrojů představují zejména administrativně-právní, koncepční a strategické, dobrovolné, informační a další nástroje ochrany.

**Nástroje nepřímého působení** na ochranu životního prostředí se vyznačují tím, že proces působení na ochranu životního prostředí je nepřímého charakteru. Jejich účelem je podnítit zájem subjektů na ochraně životního prostředí, tedy aby své aktivity a chování prováděly ekologicky, v zájmu ochrany životního prostředí. Na druhé straně daná skupina subjektů vyžaduje, aby se takové ekologické chování vyplatilo a žádá ekonomické výhody jako důsledek přistoupení na kompromis. Jsou mimoprávní povahy<sup>17</sup> a jsou představovány zejména ekonomickými nástroji. Uplatňují se vedle administrativně-právních a koncepčních nástrojů. Ačkoli jsou ekonomické nástroje tradičně řazeny mezi nepřímé nástroje, z pohledu účinků na stav životního prostředí je možné zařadit je mezi skupinu velmi efektivních nástrojů ochrany.

### *§ 3 Nástroje používané na mezinárodní, komunitární a národní úrovni*

**Mezinárodní** úroveň ochrany zajišťují mezinárodní organizace, které působí v konečném důsledku na stav životního prostředí svou činností a dokumenty. Ačkoli se předpisy upravující vztahy člověka a společnosti k jednotlivým složkám životního prostředí objevují ve druhé polovině 19. století, na globální úrovni se situace začala řešit koncem 60. a začátkem 70. let 20. století. Mezinárodních organizace svým vlivem působí na struktury, účel a cíle regionálních a národních politik s ohledem na ochranu životního prostředí. Mezinárodní dokumenty nejsou právně závazné, mají proklamativní charakter a k dosažení vytčených cílů je nutná úzká spolupráce v rámci systému na mezinárodní, regionální a národní úrovni. Mezinárodní organizace komunikují s ostatními subjekty především smlouvami, dohodami, pakty, úmluvami, doplňujícími či měnícími protokoly a dodatky. Podepsáním těchto dokumentů se signatáři zavazují plnit závazky z nich vyplývající, nikoli však pod tlakem vynutitelné sankce.

**Regionální** organizace jako např. Evropská unie také disponuje konkrétními nástroji ochrany životního prostředí (z nástrojů přímého působení jsou to např. koncepční nástroje a z nástrojů nepřímého působení zejm. ekonomické nástroje). Prostřednictvím záměru propojování a sbližování členských národních politik EU usiluje o sjednocení systému nástrojů ochrany životního prostředí v rámci národního environmentálního systému nástrojů, ovšem s ohledem na konkrétní a individuální přístup ke zjišťování příčin

---

<sup>17</sup> Viz Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 36.

a odstraňování následků znečišťování a poškozování stavu životního prostředí v tom kterém členském státě.

**Národní** systém nástrojů ochrany životního prostředí se stát od státu odlišuje, avšak zásady a principy ochrany jsou stejné, také jádro mechanismu a cíle jsou podobné. To je více patrné u národních environmentálních politik států zainteresovaných do regionálních struktur. Nástroje v určitých státech se liší podle toho, jaká složka životního prostředí je nejvíce poškozována, dále je třeba v potaz brát hospodářskou úroveň státu a tomu odpovídající schopnosti a možnosti státu navracet poškozené složky a ekosystémy životního prostředí do původního stavu nebo lépe řečeno zabývat se otázkou prevence a tuto realizovat. Jedním z důležitých faktorů je zájem státu na zachování zdravého či uspokojivého stavu životního prostředí, který zahrnuje samotný interest státu, samospráv a občanů, informovanost veřejnosti, propagace a přizpůsobení hospodářských činností státu.

#### § 4 Preventivní, průběžné, sankční a rehabilitační nástroje ochrany

Při teoretickém dělení nástrojů podle fáze vstupu nástroje do procesu ochrany životního prostředí můžeme uvažovat o rozšíření skupiny sankčních a preventivních nástrojů o nástroje charakteru průběžného či zásahového a rehabilitačního.

**Preventivní nástroje** jsou nástroje, které se vyskytují především v právních předpisech a rozhodnutích orgánů veřejné správy a které jsou vydávány ještě předtím, než by mohlo dojít k negativnímu působení konkrétní činnosti, provozu zařízení či jinému zásahu odpovědných subjektů na složku životního prostředí nebo existenci ekosystémů. Právní úprava se nachází v právních předpisech průřezových (např. zákon o integrované prevenci, zákon o posuzování vlivů na životní prostředí) a složkových.

**Zásahové či průběžné nástroje** se používají v případě, kdy vzniká potřeba určité obecné i zvláštní chování fyzických či právnických osob a jejich činnost regulovat a kontrolovat. Použijí se takové instituty jako kontrola, dozor či monitoring. V případě vzniku akutní potřeby určité chování omezit či zakázat, jsou vydávána rozhodnutí omezujícího či zakazujícího charakteru. Vedle negativních rozhodnutí mohou orgány ochrany vydat rozhodnutí pozitivního rázu, např. prodloužení platnosti určitého povolení. Především jde o nástroje administrativního charakteru.

**Sankční nástroje** mají charakter sankce, potrestání odpovědné osoby za poškození, znečištění či způsobení jakékoli jiné újmy na životním prostředí. Jde o odpovědnost deliktní a odpovědnost za ztráty na životním prostředí. Odpovědným je znečišťovatel, poškozovatel, odpovědná či neoprávněná osoba. Vedle správněprávní odpovědnosti (ta

posuzování povinností

} ?

stát má právo  
- 15 -  
legálně => lze uplatňovat maj právo  
tento může být újmy?

zahrnuje odpovědnost za přestupky a za správní delikty) se vyskytuje odpovědnost trestněprávní a odpovědnost za ztráty na životním prostředí (tato obsahuje náhradu za škodu a nápravu za ekologickou újmu). V naší právní úpravě se setkáváme se sankcemi ve formě pokut a nápravných opatření (např. restitutio in integrum, provedení náhradních plnění a kompenzace).

**Rehabilitační nástroje** jsou nástroje následné ochrany životního prostředí, jeho složek a ekosystémů v případě, kdy vedle nebo bez odpovědné fyzické či právnické osoby nastupuje jako hlavní garant nápravy poškozeného prvku životního prostředí samotný stát.

### § 5 Průřezové a složkové nástroje ochrany

Právní základ **průřezových nástrojů** nalezneme v horizontálních právních předpisech. Jsou to nástroje, které obecně působí v zájmu ochrany životního prostředí jako celku (zejm. posuzování vlivů na životní prostředí, integrovaná prevence a omezování znečišťování životního prostředí, označování výrobků, svobodný přístup k informacím o životním prostředí, finanční nástroje k ochraně životního prostředí, systém environmentálního řízení a auditu)<sup>18</sup>.

Jednotlivé složky životního prostředí jsou dále chráněny **nástroji složkovými**, jejichž funkce je dána povahou koncepce jednotlivých složek životního prostředí nebo zdrojů ohrožení životního prostředí či podle ekosystémů. Jde o nástroje pro konkrétní složku životního prostředí typické a náležitě funkční.

## Oddíl 2. Jednotlivé druhy nástrojů používané k ochraně ovzduší

### § 1 Administrativně-právní nástroje ochrany

Administrativně-právními nástroji ochrany životního prostředí se rozumí konkrétní realizace (aplikace) ustanovení právních předpisů. Úzké sepětí spatřujeme v tom, že právní předpisy jsou základem existence a působení administrativních nástrojů, protože jen na základě obecně závazného právního předpisu a v jeho rámci je možno vydat konkrétním orgánem různé oprávnění anebo stanovit určitou povinnost.

Jednotlivými administrativně-právními nástroji jsou *oprávnění*, tedy souhlasy, stanoviska, povolení a vyjádření. A contrario také *povinnosti*, zejména zákazy a omezení vy-

<sup>18</sup> Viz Kružíková, E., Adamová, E., Komárek, J. Právo životního prostředí Evropských Společenství. Praha: Linde, a.s., 2003, s. 33 a násl.



plyvající přímo ze zákona nebo uložené normativním či individuálním aktem orgánu veřejné správy, v některých případech je vydání takového rozhodnutí orgánu veřejné správy nutno projednat s dotčenými obcemi. Právní předpisy ochrany životního prostředí a jeho složek obsahují řadu *oprávnění a povinností* fyzických a právnických osob. Některé povinnosti mají formu morálních postulatů a jsou spojeny se zachováním zásad ochrany životního prostředí. V těchto případech se jedná o *obecné chování subjektů. Zvláštní činnosti*, které se přímo a závažnějším způsobem dotýkají ekosystémů a jednotlivých složek životního prostředí, vyžadují vydání individuálních právních aktů dotčených orgánů (povolení, souhlasy a vyjádření). Výraznější povinnosti se vyskytují ve formě zákazů a omezení. Právní rámec ukládání povinností má základ v ustanovení čl. 4, odst. 1 LZPS<sup>19</sup> Z těchto lze udělovat *individuální výjimky* v podobě rozhodnutí vlády po posouzení konkrétních podmínek a důvodů pro udělení výjimky.

Dalšími nástroji jsou *standards* (vyjádřené jako emisní a imisní limity a stropy), tedy požadavky na zachování nezbytného, ale ještě únosného a dosažitelného stavu. Do těchto nástrojů lze zařadit i *kategorizaci* objektů ochrany a zdrojů ohrožování životního prostředí. Průběžnými administrativně-právními nástroji jsou *kontrola, dozor a monitoring*, na jejichž realizaci dozorá řada správních a soudních orgánů a v neposlední řadě i veřejnost. Sankční povahu těchto nástrojů lze spatřovat u *právní odpovědnosti* a *výkonu rozhodnutí*.

Obecně zahájení řízení, průběh řízení a výsledek řízení, který se dotýká konkrétních typů zařízení, upravuje IPPCZ<sup>20</sup>, který sjednotil roztržitou procesněprávní úpravu řízení jednotlivých právních předpisů, upravující ochranu jednotlivých složek a zdroje ohrožení životního prostředí. Stejným přínosem bylo přijetí EIAZ<sup>21</sup>.

Zahájit řízení lze na základě žádosti nebo z úřední povinnosti správním orgánem. V rámci řízení je stanovena povinnost ostatních orgánů veřejné správy poskytnout požadované informace. Oprávnění účastnit se řízení jako účastník mají jak správní orgány tak dotčená i širší veřejnost (fyzické a právnické osoby a občanská sdružení) a zároveň mají oprávnění žádat informace o řízení od počátku do skončení řízení a udělení případného povolení v rámci průběžného monitoringu provozu zařízení. To vyplývá ze zákona

<sup>19</sup> Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.

<sup>20</sup> Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečišťování, o integrovaném registru znečišťování ve znění pozdějších předpisů.

<sup>21</sup> Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí ve znění pozdějších předpisů.

o svobodném přístupu k informacím<sup>22</sup>, který se aplikuje subsidiárně, pokud tak konkrétně nestanoví zákon o právu na informace o životním prostředí<sup>23</sup>. Zde je jasná spojitost administrativně-právních a informačních nástrojů ochrany životního prostředí.

*Stanovisko vydávané k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (EIA)* podle ust. § 10 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, které se vydává v poslední fázi procesu posuzování, vydává příslušný správní úřad na základě dokumentace, popřípadě oznámení, posudku a veřejného projednání a vyjádření k nim uplatněných. Stanoviskem se rozumí odborný podklad pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů. Stanovisko předkládá oznamovatel jako jeden z podkladů pro navazující řízení nebo postup podle dalších předpisů (např. stavební zákon, horní zákon, vodní zákon, živnostenský zákon). Správní úřad, který vydává rozhodnutí nebo opatření podle zvláštních právních předpisů, zahrne do svého rozhodnutí nebo opatření požadavky k ochraně životního prostředí uvedené ve stanovisku, pokud jsou v něm uvedené, nebo ve svém rozhodnutí či opatření, popřípadě uvede důvody, pro které tak neučinil nebo učinil jen zčásti.

*Stanovisko k návrhu koncepce z důvodu posouzení vlivů prováděné koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví (SEA)* podle ust. § 10g EIAZ vydá příslušný úřad na základě návrhu koncepce, vyjádření k němu podaných a veřejného projednání. Stanovisko může mít pozitivní i negativní charakter, příslušný úřad může vyjádřit nesouhlas s návrhem koncepce z důvodu možných negativních vlivů, může navrhnout jeho doplnění či navrhnout kompenzační opatření a opatření ke sledování vlivů provádění koncepce.

Zde je stanovisko odborným podkladem, není správním rozhodnutím a jeho platnost je omezena na dva roky. Na žádost oznamovatele ji lze prodloužit, a to i opakovaně.

## § 2 Koncepční nástroje

**Koncepční čili programové nástroje** ochrany jsou v mnoha složkových právních předpisech důležitým prostředkem regulace stavu složek životního prostředí a ekosystémů. Jejich úkolem je hlavně plánované šetrné využívání bohatství složek životního prostředí. Sociální a ekonomický aspekt rozvoje nesmí být vyzdvižen na úkor životního prostředí. Proto jeho ochrana musí být včasná, efektivní a přiměřená a pro tento účel mají koncepční nástroje své pevné místo mezi nástroji přímé ochrany. Neustále musíme

---

<sup>22</sup> Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím ve znění pozdějších předpisů.

<sup>23</sup> Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí ve znění pozdějších předpisů.

mít na zřeteli objekt zájmu na ochraně životního prostředí. Jsou to především *plány, programy, koncepce, osnovy a řády*, a to na celostátní úrovni, regionální či místní.

Zvláštní postavení v rámci koncepčních nástrojů má koncepční část územně plánovací dokumentace a Místní Agenda 21. Jde o nástroje strategického plánování.

### § 3 Ekonomické nástroje

**Ekonomické nástroje** zaujímají čelní místo mezi nejefektivnějšími nástroji ochrany životního prostředí. Jsou pokládány za účinnější a vhodnější nástroj v ochraně životního prostředí než přímé nástroje, pokud převažuje v ekopolitice důraz na prevenci. Jejich významnou předností je, že cílů ekologické politiky může být jejich prostřednictvím dosaženo rychleji než přímými zásahy, směřujícími k technologickým opatřením. Jsou prostředkem negativní (*poplatky, odvody a daně*) i pozitivní (*dotace z vlastních zdrojů státu i z fondů EU konkrétně zaměřených na programy ekologického charakteru, půjčky, úlevy na daních*) stimulace vlastního chování dotčených subjektů. Ekonomickým nástrojům, jež finančně zatěžují původce znečištění, je připisován stimulační účinek ve vztahu ke snížení úrovně znečištění, k vytváření tlaku na rozvoj ekologicky šetrných technologií a poskytování podnětů pro inovace<sup>24</sup>. Dále plní funkci internalizační a kompenzační<sup>25</sup>.

Řada argumentů mluví v neprospěch nepřímého řízení v oblasti ochrany životního prostředí<sup>26</sup>. Z finančního hlediska je výnos z použitých ekonomických nástrojů zdrojem příjmů státního rozpočtu nebo rozpočtů územně samosprávných celků a Státního fondu životního prostředí. Fiskální funkce je naplněna tak, že po přerozdělení příjmů se výdaje použijí na ochranu životního prostředí. Kritériem výběru je potřeba dodatečných zdrojů pro financování opatření na ochranu životního prostředí a potřeba posílit prostřednictvím ekonomických nástrojů plnění předepsaných standardů či stimulovat dopad na technologické změny. Úvahy o očekávaných účincích ekonomických nástrojů nelze oddělovat od podmínek znečišťovatelů pro investování do ekologických staveb a zařízení, od rychlosti vytvoření trhu ekotechniky a ekologicky šetrných výrobních technologií, resp. od poměru nabídky a poptávky na tomto trhu.

---

<sup>24</sup> Viz Černá, A., Tošovská, E. Nástroje ekologické politiky: emisní poplatky. Praha: Ekonomický ústav ČSAV, 1991, s. 12-14.

<sup>25</sup> Srovnej Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 42 a násl.

<sup>26</sup> Např. poplatky v mnoha zemích zvyšují ceny a přispívají k inflaci. Také mohou vzbuzovat zdání, že se jimi legalizuje právo znečišťovat.

Ekonomické nástroje jsou kombinované s administrativně-právními nástroji a jsou paralelně posuzovány optikou ekologické efektivity a ekonomické výhodnosti. Tedy jejich očekávaný dopad na kvalitu jednotlivých složek přírodního prostředí musí být v souladu s dosažením ekologických cílů s minimem nákladů a administrativní schůdností a slučitelností s existujícím institucionálním zázemím.

#### § 4 Ostatní nástroje ochrany

**Dobrovolné nástroje** v systému ochrany přebírají subjekty dobrovolně, hovoříme o dobrovolném převzetí závazků.

Pro podnikatelské subjekty a spotřebitele k využívání ekologických produktů, ekologicky řízeného provozu podniků a čistější produkce je motivačním prvkem často spojení s daňovými úlevami, dále je to propagace zdravého životního stylu a související zájem spotřebitelů o bioprodukty (v rámci ekologického zemědělství je vytvářejí výrobci, přístupivší na tento způsob zemědělské výroby) a uvědomění si šetrného využívání obnovitelných a neobnovitelných zdrojů.

Typickými příklady dobrovolných nástrojů je *systém řízení podniku a auditu z hlediska ochrany životního prostředí EMAS* a ekoznačka, kterou se označují vybrané *ekologicky šetrné výrobky*, jejichž produkci doprovázely minimální nepříznivé vlivy na životní prostředí. Ve výrobní sféře se vyskytuje integrální preventivní strategie „Čistší produkce“, která se zaměřuje na zjištění a odstraňování nepříznivých vlivů na životní prostředí v důsledku výroby určitého výrobku nebo realizace konkrétního druhu služeb.

**Informační nástroje** se staly významným komunikačním prostředkem mezi odbornými institucemi životního prostředí a laickou veřejností po implementaci Aarhuské úmluvy<sup>27</sup>, jejímž cílem bylo zvýšení požadavků veřejnosti na kvalitu a dostupnost informací o životním prostředí. Lze bez pochyby konstatovat, že informační nástroje budou dokonaleji působit v souvislosti s dalšími nástroji, jako jsou **osvětové a výchovné nástroje** a ty, které zajišťují **účast veřejnosti** na řešení důležitých otázek o životním prostředí. Je třeba podporovat důsledné šíření informací o životním prostředí a jeho ochra-

---

<sup>27</sup> Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí z června 1998 a následně z. č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí a z. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Samotné zapojování veřejnosti obsahuje tři nástroje tzv. procesní triády, která byla z úmluvy převzata, jde o právo na informace, účast veřejnosti na rozhodování správních úřadů a přístup ke spravedlnosti. Tato práva jsou absorbována především v průřezových právních předpisech (správní řád, IPPCZ, StavZ).

ně a ovlivňovat environmentální povědomí veřejnosti prostřednictvím médií s celostátní, regionální i lokální působností, městských informačních středisek i osvětovými a účelovými zařízeními a zařízeními nevládních neziskových organizací. Důkazem takových činění je např. Integrovaný registr znečišťování, elektronický přístup široké veřejnosti k informacím na internetových portálech rezortů a institucí veřejné správy, podpora publikačních procesů veřejných knihovnických a informačních služeb, osvěta a výchova občanů atd.

# ČÁST DRUHÁ

## SYSTEM NÁSTROJŮ V PRÁVNÍ ÚPRAVĚ

### OCHRANY OVZDUŠÍ

#### Kapitola I. Prameny právní úpravy ochrany ovzduší

##### Oddíl 1. Teoretické dělení pramenů práva

Právní předpisy mohou být vydávány k úpravě životního prostředí jako celku, takové nástroje nazýváme **horizontální** neboli **průřezové**. Naopak právní předpisy, které se týkají ochrany jednotlivé složky životního prostředí, se označují jako **složkové** čili **vertikální**<sup>28</sup>.

Právní předpisy ve většině případů působí jako důsledek vzniklých situací, které je zapotřebí vyřešit. Jsou to tzv. **reaktivní právní předpisy**<sup>29</sup>. V rámci přistoupení ČR do nadnárodních institucí jsou přijímány předpisy spíše **preventivního charakteru**<sup>30</sup>, jelikož současný trend právní úpravy směřuje k taktice prevence.

Rozlišujeme právní předpisy na **ústavní úrovni, zákonné předpisy a podzákonné právní předpisy** (nařízení vlády, vyhlášky ministerstev a interní směrnice).

Při dělení zákonů vycházíme z učebnice práva životního prostředí prof. M. Damohorského a kolektivu<sup>31</sup>.

Zákony upravující oblast práva životního prostředí můžeme rozdělit na ty, jejichž obsahem je právní úprava životního prostředí obecná a na ty, jejichž obsahem je ochrana jednotlivých složek. Vedle těchto jsou to zákony, které upravují ochranu životního prostředí před jednotlivými zdroji ohrožení. Relevantními zákony jsou ty, které se zabývají organizační stránkou ochrany životního prostředí, odpovědností za poškození, ohrožení a ztráty na životním prostředí a ty, které se upravují ochranu životního prostředí při zvláštních činnostech. V úvahu by přicházelo rozdělení předpisů na hmotně-

<sup>28</sup> Viz *Damohorský, M. a kol.* Právo životního prostředí. 1. vydání. Praha: C.H: Beck, 2003, s. 32.

<sup>29</sup> Z. č. 115/2000 Sb., o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy.

<sup>30</sup> Z. č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty, z. č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

<sup>31</sup> Viz *Damohorský, M. a kol.* Právo životního prostředí. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 33-35.

právní a procesněprávní, ovšem současné zákony jsou koncipovány tak, že obsahují jak materiální tak procesní stránku ochrany životního prostředí.

## **Oddíl 2. Právní úprava ochrany ovzduší na mezinárodní úrovni**

### *§ 1 Úmluva o dálkovém znečišťování ovzduší přecházející hranice států*

Úmluva o dálkovém znečišťování ovzduší přecházející hranice států byla uzavřena v Ženevě roku 1979 jako dokument Evropské hospodářské komise OSN. Vyústila tím spolupráce států v oblasti dálkového přenosu znečištění ovzduší. Podnětem ke zjišťování důsledků dálkového znečišťování ovzduší a vlivu kyselých dešťů na Evropu a Severní Ameriku byla studie OECD v 11 zúčastněných zemích. Ženevská úmluva je multilaterální rámcovou dohodou národů východní a západní Evropy a Severní Ameriky.

Cílem úmluvy byla postupná redukce a prevence znečištění ovzduší a důraz byl kladen na snížení *dálkového znečištění*, kterým je takové znečištění ovzduší, jehož fyzický původ je plně nebo částečně situován na území pod jurisdikcí jednoho státu a jehož nepříznivé efekty se projevují na území pod jurisdikcí druhého státu v takové vzdálenosti, že není možné rozlišit příspěvky individuálních zdrojů emisí nebo skupin takových zdrojů<sup>32</sup>. Proces redukce a prevence znečištění ovzduší a snížení dálkového přenosu znečišťování by měl být dle úmluvy monitorován a modelován. Smluvní strany se zavázaly vytvořit vzdělávací programy, národní strategie a politiku ke snížení škodlivých emisí a použití nejlepší technologie, směřující ke stanovenému cíli.

Úmluva se setkala s řadou kritik z důvodu absence časového rozvrhu, odpovědnosti a vynucovacích prostředků při vzniku sporů. Proto v následujících letech přistoupily smluvní strany k doplňujícím a konkretizujícím protokolům.

V roce 1984 byl přijat **Protokol o dlouhodobém financování Kooperativního programu pro monitorování a vyhodnocování dálkového šíření látek znečišťujících ovzduší v Evropě**. Jeho účelem bylo zajištění finančních prostředků pro řádné provedení programu EMEP, který shromažďuje údaje o emisích, měří kvalitu ovzduší a srážek a na základě těchto činností vypracovává atmosférické rozptylové modely. Smluvní strany dobrovolnými a povinnými příspěvky tak nahradily financování EMEPu Programem pro životní prostředí (UNEP).

---

<sup>32</sup> Viz Jančářová, I. Mezinárodní smlouvy na ochranu životního prostředí – vybrané otázky. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 103.

Dalším konkretizujícím protokolem byl **Protokol o snížení emisí síry nebo jejich dálkového přenosu přes hranice nejméně o 30 %**, který byl přijat v Helsinkách roku 1985. Časovým limitem byl rok 1993. Kontrola emisí síry se realizovala prostřednictvím povinných národních programů a strategií a dále byly vypracovávány roční zprávy o množství vypouštěných emisí.

Protokol byl doplněn následujícím protokolem z roku 1994, který byl podepsán v Oslu. **Protokol o dalším snížení emisí sloučenin síry** stanovil povinnost snížit emise síry a zároveň stanovil emisní limity, které musí splňovat všechny nové zdroje znečišťování ovzduší, na které bude vydáváno stavební povolení po roce 1995. Takové zdroje mají možnost výběru a to mezi dodržováním emisních limitů dle tohoto protokolu anebo dle vlastních národních strategií. V dalších ustanoveních protokolu se objevuje omezování obsahu síry v kapalných palivech.

V roce 1988 smluvní strany podepsaly v Sofii **Protokol o dálkovém přenosu znečištění ovzduší emisemi oxidu dusíku**. Zavázaly se snížit či udržet emise oxidů dusíku prostřednictvím národních emisních limitů pro velké stacionární zdroje a mobilní zdroje znečištění za přispění využití institutu BAT. Spolupráce stran měla vyústit v redukci národních ročních emisí oxidů dusíku nebo jejich přenosu přes hranice, stanovila se kritická zatížení. Redukce se měly realizovat zmrazením emisí na úroveň roku 1987 a snížením národních ročních emisí oxidů dusíku.

## *§ 2 Rámcová úmluva o změně klimatu*

Uzavření **Úmluvy o změně klimatu** předcházela řada konferencí, jejichž předmětem bylo projednávání globálního problému změny klimatu Země.

První Světová klimatická konference v Ženevě v roce 1979 se zaměřila na pochopení problému klimatu Země a ohřevu atmosféry pouze z pohledu vědeckého. Druhá Světová klimatická konference se uskutečnila v roce 1990 opět v Ženevě. Zaštitily ji takové organizace jako WMO, UNEP, UNESCO, FAO a ICSU. Hlavními body na pořadu jednání bylo omezování zdrojů skleníkových plynů a rozšiřování lesů a fytoplanktonu, které vstřebávají tyto plyny. Výsledkem jednání byla vypracovaná technická doporučení a doporučení synchronizace mezinárodního úsilí. Teprve Konference o životním prostředí v Rio de Janeiru roku 1992 zaujala právní postoj k řešení problému globálního oteplování. Přijatým dokumentem byla výše zmíněná Úmluva o změně klimatu s cílem dosažení stabilizace koncentrace skleníkových plynů v atmosféře a zvýšení spolupráce v oblasti vědeckého výzkumu, výměny informací, technologií a vzdělání. Smluvní strany se zavázaly pravidelně připravovat národní soupisy zdrojů a pohlcovačů sklení-



kových plynů, vypracovávat národní akční programy, podporovat rozvoj, využití a rozšiřování technologií a procesů vedoucích k omezování nebo prevenci emisí skleníkových plynů, pečovat o trvale udržitelný rozvoj ekosystémů zachycujících skleníkové plyny, podporovat přípravu adaptace na klimatické změny, brát v úvahu sociální, zdravotnické a ekonomické souvislosti klimatických změn a podporovat monitoring a výzkum související s klimatickými změnami, spolupráci a výměnu informací v dané oblasti atd.

V roce 1995 se konala První konference smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu v Berlíně, od které se očekávalo, že postoupí o něco dále než jsou obecné deklarace o snahách stran úmluvy stabilizovat do konce tisíciletí emise skleníkových plynů na úroveň roku 1990. Proto velkým úspěchem berlínské konference bylo přijetí tzv. **Berlínského mandátu**. Tento dokument říká, že současné závazky nejsou adekvátní a že je třeba přijmout cíle jdoucí za rok 2000 a to včetně příslušných emisních limitů. Vycházejí z obtížnosti vyjednávání a z neschopnosti První konference stran rozřešit v krátkém čase velké množství otázek, strany Úmluvy ustavily ad hoc skupinu pro další vyjednávání Berlínského mandátu (AGBM)<sup>33</sup>. V průběhu let 1996 až 1997 však AGBM neučinila velký pokrok. Nejradikálnější návrh na 15% snížení emisí do roku 2010 předložila EU, přičemž snížení se vztahovalo k roku 1990. Návrhu oponovala nejen celá řada zemí OECD, ale i země OPEC<sup>34</sup>. Očekávalo se přijetí protokolu k Úmluvě o změně klimatu.

Protokol k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu, známý jako **Kjótský protokol**<sup>35</sup>, je vědeckou veřejností spíše kritizován a označován za špatné kompromisní řešení globálního oteplování. Cílem 38 nejvyspělejších zemí světa je snížení emisí šesti skleníkových plynů do roku 2010. EU se zavázala snížit emise o 8 %. Konečného textu bylo dosaženo již v roce 1992. Strany se dohodly, že cílem úmluvy je „...stabilizovat atmosférické koncentrace skleníkových plynů na takové hladině, která předejde antropogenním interferencím s klimatickým systémem“. Taková hladina by měla být dosažena v čase dostatečném k zajištění přirozené adaptace ekosystémů na změnu klimatu, stálé produkce potravin a ekonomického rozvoje trvalého charakteru. Protokol zmiňuje prin-

---

<sup>33</sup> Úkolem AGBM bylo připravit pro konferenci v Kjótu text dokumentu, který by obsahoval závazné kroky ke snížení emisí a jejich časový rámec.

<sup>34</sup> Viz [www.seaplanet.web2u.cz](http://www.seaplanet.web2u.cz) článek Kjótský protokol – sedmiletá historie a problematické závěry ze dne 26. 2. 2006.

<sup>35</sup> Byl přijat v roce 1997 na Třetí konferenci smluvních stran Rámcové úmluvy v Japonsku, ale účinnosti nabyl až 16. února 2005.

cip společné, avšak diferencované odpovědnosti, který v případě Rámcové úmluvy říká, že rozvinuté země nesou hlavní odpovědnost za rostoucí koncentrace skleníkových plynů v atmosféře. Státy se zavázaly inventarizovat emise skleníkových plynů, sestavit a realizovat národní programy zaměřené na redukci emisí a posílení propadů skleníkových plynů, podporovat rozvoj relevantních technologií, podporovat vědecký výzkum, veřejnou osvětu, výměnu informací, vzájemně komunikovat a spolupracovat.

Snížení množství emisí skleníkových plynů je možné podle Kjótského protokolu za využití tří typů flexibilních mechanismů: obchodování s emisemi (*emission trading*), společně zaváděná opatření (*joint implementation*) a mechanismus čistého rozvoje (*clean development mechanism*). EU přistoupila k variantě obchodování s emisními povolenkami.

Kjótský protokol můžeme označit za určitý mezinárodní symbol vůle pokoušet se zabránit zničení přírody a životního prostředí. Může budit zdání, že nahrává ekonomickým gigantům jako jsou např. USA, které se zdráhají přistoupit na stranu Kjótského protokolu. Nakonec se může stát, že Evropa bude celkově ekologizovaná, ale právě USA a některé rozvojové země budou sabotovat snahu o zlepšení stavu životního prostředí a konkrétně ovzduší a v celosvětovém měřítku se stav ovzduší nijak výrazně nemusí zlepšit.

Debata o budoucích závazcích a mezinárodní spolupráci v oblasti změny klimatu v postkjótském období<sup>36</sup> byla zahájena na Jedenácté konferenci stran Rámcové úmluvy v prosinci roku 2005 a zároveň šlo o první setkání signatářů Kjótského protokolu. Diskuse byla vedena o způsobu snižování emisí skleníkových plynů po roce 2012, o kontrole dosavadních závazků a zefektivnění nástrojů (tzv. flexibilní mechanismy). Byla přijata řada dokumentů, které byly připraveny na Sedmé konferenci smluvních stran Rámcové úmluvy<sup>37</sup>.

### § 3 Úmluva, protokoly a dodatky na ochranu ozónové vrstvy Země

Ačkoli se v této práci zabýváme standardním znečišťováním ovzduší, je třeba v tomto oddíle zmínit alespoň informačně některé smlouvy, který se týkají ochrany ozónové vrstvy.

---

<sup>36</sup> Srovnej *González – Calatayud, A.* Atmospheric pollution in *The yearbook of European environmental law*, volume 4. 1. vydání. Oxford: Oxford university press, 2005.

<sup>37</sup> Marakešské dohody (Marrakesh Accords).

**Protokol o snižování emisí těkavých organických sloučenin za účelem snížení znečištění ovzduší, přenášeného přes hranice států** z roku 1991, jehož základem je výše zmíněná Ženevská úmluva z roku 1979, obsahuje cílenou redukci těkavých organických sloučenin (VOC) o 30 % a s tím související snížení tvorby troposférického ozónu. Protokol klade požadavek na zavedení omezujících technologií pro stacionární zdroje, motorová vozidla a produkty VOC obsahující a každá ze smluvních stran má ke splnění tohoto požadavku alternativně zvolené způsoby redukce včetně monitoringu.

Program pro životní prostředí se stal iniciátorem uzavření **Úmluvy na ochranu ozónové vrstvy**. Tu v roce 1985 ve Vídni podepsaly smluvní strany, které se zavázaly ke spolupráci v oblasti výzkumu a výměny informací a systematického pozorování ozónové vrstvy. Za tímto účelem se strany dohodly používat prostředky administrativního a legislativního charakteru.

Ke zvýšené ochraně ozónové vrstvy přispělo přijetí **Montrealského protokolu o substancích ztenčujících ozónovou vrstvu Země** v roce 1987. Látky, které jsou nebezpečné pro ozónovou vrstvu protokol rozdělil do dvou skupin podle koeficientu schopnosti poškozovat ozónovou vrstvu (zejm. snížení spotřeby freonů nejméně o 50 % roční spotřeby). Montrealský protokol se nezdál být dostačujícím nástrojem ochrany ozónové vrstvy, a proto v roce 1990 byl přijat **Dodatek k Montrealskému protokolu** v Londýně. Londýnský dodatek rozšířil okruh látek, které je třeba při zachování ozónové vrstvy omezit (např. chlorofluorokarby, methyl chloroform, karbon tetrachloridu) a zároveň stanovil vytvoření finančního systému k provedení protokolu; je jím mezinárodní fond, do kterého industrializované země dobrovolně přispívají a tyto příspěvky se poskytují ve formě finanční pomoci rozvojovým zemím k plnění cílů protokolu (zejm. školení, financování studií, konverze průmyslu, transfery technologií).

**2. dodatek k Montrealskému protokolu** z roku 1992 byl přijat v Kodani. Kodaňský dodatek posunul hranici termínu zastavení používání látek 1. skupiny Montrealského protokolu z původního roku 2000 na rok 1996. Další z řady doplňujících dodatků k Montrealskému protokolu byl přijat **Montrealský dodatek** a **Pekingský dodatek** v letech 1997 a 1999.

#### *§ 4 Ostatní mezinárodněprávní dokumenty na ochranu ovzduší*

Tyto dokumenty upravují emise těkavých látek, těžkých kovů a dalších polutantů, které mají vliv na chemické složení ovzduší. Jde zejména o **Protokol o těžkých kovech** z roku 1998, **Protokol o perzistentních organických polutantech** z roku 1998, **Protokol o omezování acidifikace, eutrofizace a tvorby přízemního ozónu** z roku 1999.

### Oddíl 3. Právní úprava ochrany ovzduší na komunitární úrovni

#### § 1 Primární prameny environmentálního práva

V základních člancích Smlouvy o založení ES (čl. 95, čl. 174 až 176) jsou uvedeny cíle environmentální politiky ES, její obsah a hlavní zásady rozhodování orgánů ES. Systém ochrany životního prostředí jako celku se tvořil postupně za pomoci primárních a především sekundárních norem komunitárního práva a zásad ochrany životního prostředí, jelikož ustanovení zmíněných článků ve Smlouvě nejsou bezprostředně aplikovatelná. Relevantní pro nás v této práci budou sekundární normy komunitárního práva, zejména směrnice a rozhodnutí. Cílem je snížení objemu vypouštěných znečišťujících látek do ovzduší a zmírnění stavu znečištění ovzduší jako složky (úprava emisních a imisních limitů a stropů, pachových čísel, tmavosti kouře, složení emisí a dalších parametrů a to pro mobilní a stacionární zdroje znečištění ovzduší).

#### § 2 Směrnice, nařízení a rozhodnutí

Směrnici č. 96/62/ES předcházela řada dílčích směrnic, které byly přijímány od roku 1970. Tato rámcová směrnice vytváří legislativní rámec dceřiných směrnic pro jednotlivé znečišťující příměsi ve venkovním ovzduší. **Rámcová směrnice** definovala a stanovila cíle kvality ovzduší v ES tak, aby došlo k zabránění či předcházení snižování vlivů na lidské zdraví a životní prostředí jako celek, zhodnotila kvalitu venkovního ovzduší v členských státech Společenství a zajistila dostupnost informací o kvalitě ovzduší. Deklarovala 13 znečišťujících příměsí (oxid siřičitý, oxid dusičitý, jemné částice, prašný aerosol, olovo ozon, benzen, oxid uhelnatý, polyaromatické uhlovodíky, kadmium, arsen, nikl, rtuť), pro které byly vypracovány dceřiné směrnice. **První dceřinou směrnicí** byla směrnice č. 1999/30/ES, která upravovala imisní standardy a způsoby měření hodnocení pro SO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub> a NO<sub>x</sub>, prašný aerosol a olovo. Rozpracovává plány na snižování emisí v ohrožených oblastech a prosazuje zde monitorování stavu ovzduší. **Druhá dceřiná směrnice** č. 2000/69/ES upravuje imisní limity a způsoby měření a hodnocení pro benzen a oxid uhelnatý. **Třetí dceřiná směrnice** č. 2002/3/ES stanoví imisní limity a způsoby měření a hodnocení pro ozón a prekurzory ozónu. Obsahem **čtvrté dceřiné směrnice** č. 2004/107/ES jsou limity pro arsen, kadmium, nikl, rtuť, polyaromatické uhlovodíky atd. Celkový výčet obsahuje přes 30 směrnic, zabývající se *emisemi ze stacionárních i mobilních zdrojů znečišťování* (směrnice EP a Rady č. 2005/55/ES o sblížení právních předpisů členských států týkajících se opatření proti

emisím plyných znečišťujících látek a znečišťujících částic ze vznětových motorů vozidel a emisím plyných znečišťujících látek ze zážehových motorů vozidel poháněných zemním plynem nebo zkapalněným ropným plynem) a *emisními stropy a limity různých znečišťujících plyných i pevných látek při určitých činnostech* (směrnice Rady č. 82/884/EHS o mezní hodnotě olova v ovzduší nebo směrnice EP a Rady č. 2001/80/ES o emisních limitech pro některé znečišťující látky vypouštěných do ovzduší z velkých spaloven). Řada dílčích směrnic byla transponována do vnitrostátních právních předpisů ČR<sup>38</sup>.

Vedle směrnic, které se v ochraně ovzduší používají nejčastěji, se této oblasti dotýkají **rozhodnutí** (např. rozhodnutí č. 97/101/ES, které upravuje výměnu dat a informací ze sítí a stanic monitorujících znečištění ovzduší a rozhodnutí Komise č. 2005/199/ES, kterým se stanoví prováděcí pravidla k rozhodnutí EP a Rady č. 280/2004/ES o mechanismu monitorování emisí skleníkových plynů ve Společenství a provádění Kjótského protokolu). **Nařízení** se týkají vzhledem ke své přímé aplikační vlastnosti ozónové vrstvy (např. nařízení č. 2039/2000/ES, kterým se mění nařízení č. 2037/2000/ES o látkách, které poškozují ozónovou vrstvu, pokud jde o základní rok pro přidělení kvót hydrochlorfluoruhlovodíků).

#### **Oddíl 4. Právní úprava ochrany ovzduší v České republice**

##### *§ 1 Současná právní úprava*

Předcházející právní úprava ochrany ovzduší spočívala na zákoně č. 309/1992 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami a na zákoně ČNR č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování. Tyto předpisy byly v roce 1995 doplněny zákonem č. 86/1995 Sb., o ochraně ozónové vrstvy Země<sup>39</sup>. Po vstupu

---

<sup>38</sup> Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 406/2002 Sb., o hospodaření energií ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích ve znění pozdějších předpisů atd.

<sup>39</sup> V **zakladatelském období** let 1989-1992 vznikala řada institucí na ochranu životního prostředí a byly přijímány klíčové zákony. V **implementačním období** let 1993-1998 se projevovала účinnost nových zákonů, vznikla Státní politika životního prostředí, ovšem zájem veřejnosti o problematiku stavu životního prostředí nebyl valný. Druhá generace environmentálního práva byla implementována v **předvstupním období** let 1999-2003. Od roku 2004 počalo **evropské období** environmentální politiky ČR.

ČR do EU vznikla nutnost uvést právní reglementaci ochrany ovzduší do souladu s komunitární právní úpravou. V roce 2002 nabyl účinnosti nový zákon o ochraně ovzduší.

**Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší** a o změně některých zákonů zahrnuje transponované právní předpisy ES. Dalším zákonem, jehož obsahem je zavedení funkční ochrany klimatického systému prostřednictvím obchodování s emisními povolenkami, je **zákon č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů** a o změně některých zákonů. Jeho jednotlivá, z hlediska funkční ochrany životního prostředí relevantní ustanovení jsou prováděna dalšími podzákonnými právními předpisy (nařízeními vlády a vyhláškami MŽP). Stanoví se jimi emisní limity, emisní stropy a podmínky provozování určitých typů zařízení, které svou činností ovlivňují stav ovzduší, dále se stanoví kvalita využívaných paliv, postupy při vykazování emisí skleníkových plynů a formuláře žádostí o vydání povolení k emisním povolenkám. Hlavní funkcí je definování základních pojmů, vynucování dodržování zákonných povinností a případně stanovit za ně pokuty a opatření k nápravě, dále stanovení soustavy správních orgánů na úseku ochrany ovzduší atd.

**OvZ** se svou strukturou od ostatních environmentálních předpisů nijak neliší, je označován za minikodex ochrany ovzduší, tedy první komplexní úpravu jedné složky životního prostředí a je rozdělen na části ochrany ovzduší, ochrany ozónové vrstvy Země, ochrany klimatického systému Země, nástroje ochrany a institutů sankcí a výkonu veřejné správy. Z pohledu této práce je třeba se zaměřit na část o ochraně ovzduší před standardním znečištěním ovzduší stacionárními a mobilními zdroji (OvZ kromě toho obsahuje i ochranu ovzduší před světelným znečištěním) a v souvislosti s tím i na část o ochraně klimatického systému Země, kde se nachází základ pro nový systém prostředků ochrany ovzduší před zvýšenými emisemi skleníkových plynů.

Z funkčního hlediska je otázkou, zda samotný OvZ je s to působit na subjekty a zajistit efektivní ochranu ovzduší. Zákon patří do skupiny předpisů, které je třeba neustále doplňovat prováděcími předpisy a to vzhledem k neustále vyvíjejícím se prostředkům a technologiím na poli vědy, techniky a průmyslových odvětví a novým produktům, které znečišťují ovzduší. Koncepce zákona využívá možnosti upravit technické náležitosti v oblasti ovzduší prováděcími právními předpisy vzhledem k vysoké flexibilitě při transpozici směrnice<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Viz Římanová, D. Zákon o ochraně ovzduší včetně prováděcích předpisů s komentářem. 1. vydání. Praha: Polygon, 2003, s. 106.

## § 2 *Návrhy de lege ferenda*

Vzhledem k tomu, že nová právní úprava ochrany ovzduší transponuje platné právní předpisy ES a předjímá i některá další opatření, která dosud nebyla na úrovni EU přijata, není významnější novelizace OvZ v nejbližších letech aktuální. Přesto se v krátkodobém časovém horizontu vyskytne potřeba provést některé legislativní změny, protože v minulém roce bylo provedeno vyhodnocení účinnosti dosavadních směrnic k ochraně ovzduší. V případné nové úpravě bude nutno posoudit možnost širší aplikace plánů snížení emisí u zdroje a případně provést úpravy příslušných prováděcích předpisů, tedy revize specifických a obecných emisních limitů a technických požadavků na provoz zdrojů (zvláště u mobilních a malých stacionárních zdrojů), revize imisních limitů a depozičních limitů a s tím souvisejícím systémem poplatků za znečišťování ovzduší s cílem posílit především jejich stimulační efekt, dále přísnější omezení emisí znečišťujících látek ze spalovacích motorů mobilních zdrojů znečištění a nahradit paliva biopalivy a zvážit nový přístup ke zdrojům „nepokrytým“ právními předpisy ES s využitím integrovaného přístupu k regulaci a s podporou zavádění BAT.

Další variantou je právní úprava ochrany ovzduší v rámci přijetí nového komplexního zákona o životním prostředí, který by souhrnně řešil a sjednotil obecné aspekty právní úpravy životního prostředí a jeho ochrany (zejm. definování účelu a cíle rámcového zákona, základní pojmy, povinnosti a odpovědnost v ochraně, institut veřejnoprávních smluv, prostředky podpory a vynucování dodržování právních předpisů, posuzování vlivů na životní prostředí, standardy, činnost a výkon veřejné správy, přístup k informacím a jednotný systém informací atd.). Kodex práva životního prostředí prochází dlouhodobým procesem příprav, změn a námitek. Jisté posuny lze očekávat v odpovědnosti v souvislosti s principem předběžné opatrnosti a ve zpřísnování a rozšiřování odpovědnosti trestní<sup>41</sup>. Komplexní zákon by měl být povahy rámcové a podrobnější otázky budou řešeny prováděcími předpisy, jelikož je to dle názoru Ústavního soudu ústavně možné a legislativně – technicky žádoucí.

---

<sup>41</sup> Srovnej *Kružíková, E., Mezřický, V.* Základní otázky kodifikace práva životního prostředí. Právník, 2005, 3.

## Kapitola II. Nástroje ochrany ovzduší na mezinárodní úrovni

### **Oddíl 1. Institucionální a programové zajištění ochrany ovzduší**

Důsledky znečišťování ovzduší dopadají na všechny kontinenty a jejich obyvatele. V ochraně životního prostředí ne nadarmo platí zásada „jednej lokálně, myslí globálně“. Chování a činnosti subjektů na nejnižších stupních systému společnosti se ve svém konečném důsledku odráží na stavu životního prostředí, jeho složek a ekosystémů na globální úrovni.

Na mezinárodní úrovni byla řešena otázka znečišťování ovzduší Organizací pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD), Severoatlantickou aliancí (NATO) a Radou Evropy. Tyto jsou mezinárodní organizace partikulární a regionální. Za univerzální mezinárodní organizaci je označována Organizace spojených národů (OSN), která zahrnuje spoustu orgánů hlavního a pomocného charakteru<sup>42</sup>. Na činnost OSN navazují přidružené organizace<sup>43</sup>. Řádnou implementaci mezinárodních závazků v oblasti ochrany životního prostředí zajišťují také mezinárodní nevládní organizace. Od mezinárodních organizací odlišujeme EU jako supranacionální organizaci.

Na mezinárodní úrovni se kromě smluv, paktů a úmluv setkáváme s programy v oblasti monitoringu znečištění ovzduší, které v přeneseném slova smyslu sledují a vyhodnocují stav realizace obsahu těchto dokumentů.

Světová meteorologická organizace vytvořila program **BAPMON** (Background Air Pollution Monitoring Network), v rámci kterého umístila monitorovací stanice z důvodu globálního sledování stavu znečištění ovzduší, zejména měření chemického složení atmosférických srážek, aerosolů, oxidu uhličitého, přízemního ozónu, methanu a freonů. Vedle BAPMON vznikl **GO<sub>3</sub>OS** (Global Ozone Observing System), kterýžto sleduje stav ozónové vrstvy.

Dalším z monitorovacích a výzkumných programů Světové meteorologické organizace je **GAW** (Global Atmosphere Watch), který zahrnuje i BAPMON a GO<sub>3</sub>OS a shromažďuje data, která by zaznamenávala změny složení atmosféry, změny globálního

---

<sup>42</sup> Valné shromáždění, Rada bezpečnosti, Hospodářská a sociální rada, Mezinárodní soudní dvůr, Program pro životní prostředí.

<sup>43</sup> FAO, IMO, UNESCO, WHO, IBRD, IAEA a další.



a regionálního klimatu, dálkového přenosu znečišťujících látek, depozice a jejich vlivy na ekosystémy.

Sledováním dopadů znečištění ovzduší na ekosystémy, vegetaci, vodu, stavby, lidské zdraví a v současnosti ve spolupráci s EU i na lesní porosty se zabývá **ICP Forest** (International Cooperative Programme on Assessment and Monitoring of Air Pollution Effects on Forests).

Součástí programu GTOS (Global Terrestrial Observing System) jsou **GCOS** (Global Climate Observing system) a **TOPC** (Terrestrial Observation Panel for Climate), jejichž rozmístěné měřicí stanice zachycují změny klimatu, vyhodnocují data a poskytují informace o klimatu.

Nejen z mezinárodního, ale i evropského hlediska má význam **EMEP** (European Monitoring and Evaluation Programme), který shromažďuje údaje týkající se znečištění ovzduší škodlivými látkami (SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, VOC, těžké kovy atd.) z 25 evropských států<sup>44</sup>.

## **Kapitola III. Nástroje ochrany ovzduší Evropských společenství**

### **Oddíl 1. Srovnání nástrojů komunitárního práva a práva České republiky**

Na úrovni komunitárního práva je rozdělení nástrojů ochrany poněkud odlišnější než v národním právu životního prostředí České republiky.

Většina nástrojů ochrany je považována za nástroje právní, i když podle tradičního dělení v rámci ekologické politiky státu se považují za ekonomické, koncepční a administrativně-právní prostředky. Obsahem právních předpisů komunitárního práva je mnohdy konkrétní jiný nástroj ochrany životního prostředí a to jak průřezový tak vztahující se k určité složce životního prostředí.

---

<sup>44</sup> Viz *Hůnová, I., Janoušková, S.* Úvod do problematiky znečištění venkovního ovzduší. 1. vydání. Praha: Karolinum, Praha, 2004, s. 109.

## Oddíl 2. Dělení nástrojů

### § 1 Administrativně-právní nástroje

**Administrativně-právní nástroje** na půdě Společenství mají základ v pramenech komunitárního práva, ze kterých plynou různá oprávnění ve formě povolení, souhlasu, stanovisek a povinnosti notifikační, informační a jednání a také zákazy a omezení, udělování výjimek. Zvláštní pozornost je třeba věnovat *integrovanému povolení*<sup>45</sup>, které je nutné k povolení provozu vybraných zařízení.

IPPC směrnice č. 96/61/ES patří k nejobtížněji interpretovatelným právním předpisům komunitárního práva. Důraz je kladen na integrovaný přístup k omezování znečištění nebo zavádění BAT. Klíčový prvek IPPC směrnice je flexibilita při stanovování emisních limitů a podmínek zvláště velkých zdrojů vzhledem k lokální situaci. Nebylo náhodné následné schválení rámcové směrnice o ovzduší po IPPC směrnici. Narozdíl od rámcové směrnice, která zavedla koncept závazných a termínovaných imisních limitů, koncept IPPC umožňuje stanovit emisní limit a podmínky u konkrétního zdroje na míru lokální imisní situaci a vyvolat investice tam, kde to bude mít smysl. Koncept BAT slouží k tomu, aby nebyly požadavky na zdroje měkké či příliš tvrdé (např. technicky či ekonomicky nereálné). Vydává se na základě individuálního posouzení podmínek provozu zařízení a jeho vlivu na životní prostředí. Účelem integrovaného povolení je sjednocení několika povolovacích procesů, řízení a rozhodnutí v jediné správní řízení a povolení jako preventivní nástroj ochrany životního prostředí. Vedle IPPC je třeba zmínit průřezové nástroje prevence institutu EIA<sup>46</sup> (*posuzování vlivů záměrů na životní prostředí*) a SEA<sup>47</sup> (*posuzování vlivů koncepce na životní prostředí*).

### § 2 Koncepční nástroje

Hlavní zásady a priority na úseku ochrany životního prostředí a ekopolitiky stanoví Společenství ve svých Akčních programech<sup>48</sup> a na ně navazujících dokumentech. Bílé a

---

<sup>45</sup> Směrnice Rady č. 96/61/ES o integrované prevenci a omezování znečištění.

<sup>46</sup> Směrnice Rady č. 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, doplněna směrnicí Rady č. 97/11/ES.

<sup>47</sup> Směrnice Rady a Evropského parlamentu č. 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí.

<sup>48</sup> Akční programy (Action Programmes) stanovily první zásady a priority ekopolitiky ES v době, kdy se začala rozvíjet samostatně. V současnosti jsou přijímány spolurozhodovacím procesem Evropského Parlamentu a Rady na základě čl. 175, odst. 3 SES.

Zelené knihy<sup>49</sup> obsahují návrhy a strategie budoucí environmentální politiky. Vedle těchto patří mezi **koncepční nástroje** i rezoluce a sdělení orgánů Společenství, které jsou právně nezávazné a jsou připojovány k Bílým či Zeleným knihám, směrnícím a nařízením.

Poslední *Šestý akční program* byl přijat na časové období let 2001 – 2010 a jako první je právně závazný. Je otázkou, zda je koncepčním nástrojem. Jedním z cílů akčního programu v oblasti změny klimatu je v souladu s Rámcovou úmluvou o změně klimatu z Rio de Janeira stabilizace koncentrací skleníkových plynů v atmosféře na takové úrovni, která nevede k nepřírozeným výkyvům v globálním klimatu. EU se v rámci Kjótského protokolu zavázala v letech 2002 – 2012 snížit emise skleníkových plynů o 8 % oproti hodnotám z roku 1990. Jedním ze specifických prostředků k dosažení tohoto cíle je vytvoření systému obchodování s emisními povoleními na vypouštění emisí CO<sub>2</sub> a jeho zavedení v rámci celé EU<sup>50</sup>.

Evropská unie při zlepšení stavu ovzduší postupuje podle rad pro právní úpravu znečištění ovzduší, nacházející se v dokumentu *CAFE* (Clear Air for Europe), který vychází ze zmíněného Šestého akčního programu. *CAFE* je technicko-analytický program, který je zaměřen na vývoj Tématické strategie o znečišťování ovzduší. Prvky, na kterých je *CAFE* postaven, je zmíněná strategie a *CAFE* směrnice<sup>51</sup>. Cílem *CAFE* je dlouhodobě rozvinout strategickou a integrovanou politiku proti signifikantním negativním vlivům znečištěného ovzduší na lidské zdraví a životní prostředí. Předmětem *CAFE* je rozvíjet, sbírat a uplatnit vědecké informace o vlivech znečištění ovzduší, podpora implementace a přehled úspěšnosti existující legislativy a vývoj nových návrhů, zajistit integrovanou strategii zahrnující vhodné cíle a ekonomicky efektivní opatření.

---

<sup>49</sup> *Zelené knihy* (Green Papers) a *Bílé knihy* (White Papers) jsou Komisí vydávané dokumenty. Účelem je zahájení debaty a procesu konzultací na evropské úrovni k určitému tématu a následně obsahují strategie, vize, reformy a nové návrhy na činnost environmentální politiky. Např. Zelená kniha k sanaci ekologických zátěží (1993), Zelená kniha k ekologické problematice PVC (2000), Bílá kniha: Strategie pro budoucí politiku v oblasti nakládání s chemickými látkami (2001), Bílá kniha: Evropská dopravní politika pro rok 2010: Čas rozhodnout (2001), Bílá kniha o zodpovědnosti za škody na životním prostředí (2000), Zelená kniha o obchodu s emisními povoleními skleníkových plynů s Evropskou unií.

<sup>50</sup> Viz *Damohorský, M. a kol.* Právo životního prostředí. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 14.

<sup>51</sup> Directive of the European Parliament and of the Council on Ambient Air Quality and Cleaner Air for Europe (2005/0183/EC).

Program dále naplánoval *Tematickou strategii o znečištění ovzduší*<sup>52</sup>. Cílem strategie je stanovení vhodných opatření, integrace ochrany ovzduší do ostatních politik a programů, zjednodušení a zefektivnění současné legislativy v oblasti ochrany ovzduší sjednocením právních nástrojů do jednoho právního předpisu, zavedení sledování suspendovaných částic velikostní frakce PM<sub>2,5</sub> a zlepšení systému sběru informací z monitoringu kvality ovzduší. Součástí strategie je revize směrnice o národních emisních stropcích, aby se zajistilo snížení emisí NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub>, VOC, NH<sub>3</sub> a primárních jemných částic v souladu s dočasnými cíly pro rok 2020.

### § 3 Ekonomické nástroje

**Ekonomické nástroje** ochrany životního prostředí se vyskytují zejména v podobě *ekologických dotací, subvencí a finančních podpor*, které plynou z Kohezního fondu, strukturálních fondů, programu LIFE a INTERREG.

Strukturální fondy jsou hlavním fiskálním nástrojem EU k dosahování ekonomické a sociální soudržnosti unie. Prostředky z těchto fondů jsou určeny na pomoc méně rozvinutým regionům, regionům potýkající se se strukturálními problémy a na podporu adaptace a modernizace politik a systémů vzdělávání.

Finanční nástroj pro životní prostředí LIFE byl zřízen roku 1992 jako nový jednotný finanční nástroj na ochranu životního prostředí. V současnosti je upraven nařízením EP a Rady č. 1655/2000. Tím se sjednotily již existující finanční nástroje (GUA, MEDSPA, NORSPA, ACNAT). LIFE slouží k financování přednostních ekologických opatření a projektů v ES a v rámci mezinárodní spolupráce<sup>53</sup>.

Kohezní fond vznikl v roce 1993 a je doplňkovým fondem strukturálních fondů. Možnost čerpat z tohoto fondu mají ty státy, jejichž HDP je nižší než 90 % průměru EU. Z jeho prostředků se přispívá na projekty v oblasti životního prostředí a na dopravní infrastrukturu<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Představena Komisí v září 2005 a přijata na řádném zasedání Rady EU pro životní prostředí 9. 3. 2006 v Bruselu.

<sup>53</sup> Výběr projektu provádí Komise ve spolupráci se zvláštním výborem a také může rozhodnout o ukončení spolufinancování či dokonce vrácení prostředků vynaložených na konkrétní realizovatelný projekt. Projekt musí být v souladu s prioritami ES, musí jej předložit subjekty dostatečně odborně zdatné a schopné se spolupodílet na financování.

<sup>54</sup> Účelem financování z jeho prostředků je zmenšení rozdílů mezi národními ekonomikami čl.států EU. Po 1. 5. 2004 Fond soudržnosti převzal činnost předvstupního nástroje ISPA.

Iniciativou ES pro pohraniční regiony je INTERREG. Jejím prostřednictvím se podporuje rozvoj vzájemné přeshraniční spolupráce<sup>55</sup>.

Ekonomické nástroje v ES se stimulačním účinkem pozitivním či negativním jsou zejména *obchodovatelné emisní povolenky*, *Eko-point*, tzv. *bublíny*, *daňové úlevy*, *ekologické daně a poplatky*, *finanční podpory*, *podpůrné fondy*, *mírnější registrační poplatky*.

*Obchodovatelné emisní povolenky* (Tradable Certificates) mají právní základ ve směrnici EP a Rady č. 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady č. 96/62/ES. Jejich účelem je regulace a minimalizace vypouštění skleníkových plynů do ovzduší vybranými druhy zařízení (z oblasti energetiky, výroby a zpracování kovů, zpracování nerostů, dřevařského průmyslu apod.), kterým byly přiděleny povolenky na emise. Jednou z výhod emisních povolenek by měla být přímá kontrola a ověřování míry vyprodukovaných skleníkových plynů a míry znečištění ovzduší na celém území ES a také vytvoření finančního systému k přerozdělování finančních prostředků a jejich zpětné použití na ochranu životního prostředí v rámci ekopolitiky ES a jednotlivých členských států.

*Eko-point* je regulační nástroj, kterým se snižuje objem vyprodukovaných výfukových plynů nákladních automobilů soukromých dopravců, kteří balíky *eko-pointů* získají od svého členského státu.

Na podobném principu pracují tzv. *bublíny* jako regulační prostředky k udržení a minimalizaci určité míry emisí SO<sub>2</sub> a CO v rámci státního území členského státu.

Kromě subvencí, podpor, emisních povolenek a ekonomických nástrojů regulujících emise se v rámci ES uplatňují *daňové úlevy*, *ekologické daně a poplatky*, což je ale v kompetenci členských států samotných. Dále to jsou *finanční podpory*, *zřizování podpůrných fondů*, stanovení *mírnějších registračních poplatků* při zahájení provozu zařízení dobrovolně přistoupivších k systému EMAS nebo při výrobě ekologicky šetrných výrobků.

#### § 4 Ostatní nástroje

Mezi **dobrovolné nástroje** ochrany životního prostředí, které mohou dobrovolně do svého managementu přijmout veřejnoprávní či soukromoprávní organizace (obchodní

---

<sup>55</sup> Např. formou infrastrukturálních projektů, spoluprací komunálních zásobovacích podniků, společnými akcemi podniků a kooperací v oblasti ochrany životního prostředí.

společnost, sdružení, podnik, úřad či jiné instituce), patří systém *EMAS* neboli *eco-management and audit scheme*<sup>56</sup>. Komplexně jde o systém řízení podniků a auditu z hlediska ochrany životního prostředí<sup>57</sup>.

Dalším dobrovolným nástrojem ochrany životního prostředí je *označování ekologicky šetrných výrobků*<sup>58</sup>. Účelem je označení takových produktů, které mají menší negativní vliv na životní prostředí a je třeba je propagovat. O udělení označení EŠV rozhoduje Komise a Výbor EU pro ekologické označování (European Union Eco-Labeling Board). Dále to jsou výše zmíněné **informační, osvětové a výchovné nástroje**.

---

<sup>56</sup> Nařízení Evropského Parlamentu a Rady č. 761/2001/ES.

<sup>57</sup> Cílem zavedení je podpora zlepšení vztahu organizací k životnímu prostředí vytvořením a přijetím environmentálního systému řízení, pravidelným systematickým a objektivním hodnocením plnění těchto podmínek, poskytováním informací a otevřeným dialogem o vlivu na životní prostředí a konečně aktivním zapojením zaměstnanců do ochrany životního prostředí. Původně byl EMAS upraven nařízením z roku 1993, od té doby došlo k rozšíření okruhu organizací, které se do EMAS mohou zapojit, k propojení EMAS s mezinárodní normou ISO 14001, vytvoření loga EMAS. U organizace musí proběhnout audit, musí splnit podmínky pro registraci a nadále být k dispozici k monitorování vlivu činnosti na životní prostředí. Povinnost mají i členské státy (zejm. vytvořit systém akreditace, registrace, dohled a seznamy organizací). Podle požadavku nařízení by měly čl. státy aktivně podporovat rozšíření povědomí veřejnosti o EMAS organizacích zejm. informačními prostředky, zřizováním fondů a opatření technické pomoci.

<sup>58</sup> Produkty, které chtějí nést označení EŠV se rozřazují do skupin a pro každou skupinu výrobků či služeb jsou stanovena kritéria pro udělení označení. Cílem je zajistit to, aby výrobek po celou dobu svého životního cyklu měl významně lepší vliv na životní prostředí, v úvahu přichází i spotřeba energie a zdrojů použitých při výrobě produktu. S uvedením produktu na trh je spojena povinnost zajistit poskytnutí informací o výrobcích a službách. Členský stát má zajistit ustanovení orgánu, který bude udělovat ekologická označení po podání žádosti výrobce nebo poskytovatele produktu. Po ukončení testování na náklady žadatele a zaplacení poplatku za udělení a možnost užívat označení, sepíše daný orgán se žadatelem smlouvu. Členský stát má dále za úkol podporovat propagaci označení EŠV mezi veřejností, spotřebiteli, výrobci a obchodníky.

## Kapitola IV. Nástroje ochrany ovzduší v České republice

### **Oddíl 1. Úvod do nástrojů přímého působení používaných v České republice**

V České republice do roku 1989 byly jen skromné požadavky tehdejších zákonů na celkovou ochranu životního prostředí. V letech 1989 až 1992 se zvýšil počet a kvalita klíčových zákonů týkající se životního prostředí jako celku a jeho jednotlivých složek. Zároveň vznikla řada nových institucí na úseku veřejné správy i v soukromoprávním sektoru zabývající se ochranou životního prostředí. Před rokem 1989 byla situace v oblasti ovzduší kritická, zejm. v ostravsko-karvinské oblasti a v severních Čechách vzhledem k negativnímu vlivu těžké průmyslové činnosti.

Vedle pramenů práva, které tvoří právní základ institucionálního, organizačního a funkčního zajištění ochrany, jsou tradičně používané *administrativně-právní nástroje a koncepční nástroje* ochrany ovzduší. Svě místo si získaly *dobrovolné, informační, výchovné a osvětové nástroje* ochrany.

### **Oddíl 2. Administrativně-právní nástroje**

#### *§ 1 Stanoviska a povolení podle OvZ a integrované povolení*

Vydávání **stanoviska** podle ust. § 17 OvZ v daných řízeních<sup>59</sup> podléhá režimu SpŘ. Stanoviska jsou vydávána pro účely územního a stavebního řízení a bez souhlasného stanoviska nelze vydat územní rozhodnutí, stavební povolení atd.

Pro jiné činnosti, mající dopad na kvalitu ovzduší bude příslušný orgán ochrany ovzduší vydávat **povolení**, ve kterém budou závazné podmínky ochrany ovzduší. Na povolovací řízení se taktéž aplikuje SpŘ. Při povolování staveb nebo jejich změn, při územním plánování či územním rozhodování nebo posuzování záměrů a rozvojových koncepcí mají rozhodující úlohu *programy snižování emisí*. V oblastech se zhoršenou kvalitou ovzduší vychází orgán ochrany ovzduší při vydávání stanovisek a povolení *z programů ke zlepšení kvality ovzduší*.

---

<sup>59</sup> Viz ust. § 17, odst. 1, písm. b)-d) OvZ. Na rozhodování podle ust. § 17, odst. 1, písm. a) OvZ se neaplikuje SpŘ.

**Integrované povolení**<sup>60</sup> stanoví podmínky provozu zařízení, včetně provozu činností přímo spojených s provozem zařízení<sup>61</sup>. Vydává se namísto rozhodnutí, stanovisek, vyjádření a souhlasů vydávaných podle zvláštních právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí, ochrany veřejného zdraví a v oblasti zemědělství. Integrované povolení vydává krajský úřad nebo Ministerstvo životního prostředí na žádost provozovatele zařízení podle ust. § 4 IPPCZ, kde musí být uvedena technická úroveň zařízení z pohledu dosahované výše emisí a množství odpadů, materiálové a energetické náročnosti, způsoby a nástroje environmentálního řízení, dokumentace a stanoviska EIA, zařazení oblasti do systému NATURA 2000, výsledky energetického auditu a to vše se porovnává s BAT<sup>62</sup>. Po podání žádosti probíhá integrované rozhodování, kdy se v potaz berou veškeré vlivy a dopady provozu příslušného zařízení na životní prostředí a zároveň se v jedno rozhodování sloučí mnohá dílčí řízení podle složkových právních předpisů a orgány státní správy mají nyní postavení dotčených orgánů státní správy<sup>63</sup>. Integrovaná regulace byla z těchto důvodů zařazena do *krajských programů snižování emisí* jako jeden z hlavních nástrojů omezování znečišťování ovzduší a dále proto, že podíl zvláště velkých zdrojů znečištění na celkových emisích je ve většině krajů významný a někde rozhodující.

Integrovanost řízení a rozhodnutí je spatřována v jednotném přístupu ke stanovení podmínek integrovaného povolení v rámci EU a zároveň se realizuje přechod od samostatné ochrany jednotlivých složek životního prostředí k ochraně životního prostředí jako celku, tím se naplňují i hlavní cíle využívání integrované prevence a to zamezení přenosu znečištění z jedné složky životního prostředí do druhé a další výhodou je snížení administrativní náročnosti úkonů pro podniky. Posuzované podmínky provozu a zařízení se posuzují individuálně vzhledem ke konkrétním zařízení, regionu a dotčeným složkám životního prostředí. Transparentnost řízení je zajištěna účastí veřejnosti. Ko-

---

<sup>60</sup> Legální definice se nachází v ustanovení § 2, písm. h) IPPCZ. Integrované povolení se vydávají v rozhodnutích taxativně uvedených v ust. § 53, odst. 3 OvZ.

<sup>61</sup> Podle přílohy č. 1 IPPCZ to jsou obligatorně velká energetická, metalurgická, chemická, zemědělská zařízení a podniky, výrobci potravin a krmiv, skládky a spalovny odpadů.

<sup>62</sup> Best Available Techniques jsou začleněny do evropských referenčních dokumentů BREF. *Nejlepší dostupnou technikou* se rozumí nejúčinnější a nejpokročilejší stupeň vývoje použitých technologií a způsobů jejich provozování, které jsou vyvinuty v měřítku umožňujícím jejich zavedení v příslušném hospodářském odvětví za ekonomicky a technicky přijatelných podmínek a zároveň jsou nejúčinnější v dosahování vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku.

<sup>63</sup> Viz *Damohorský, M. a kol.* Právo životního prostředí. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2003. s. 202.



nečným termínem pro získání integrovaného povolení všech zařízení spadajících pod působnost IPPCZ je 30. říjen 2007.

## § 2 *Obecné povinnosti a povinnosti provozovatelů zdrojů*

**Povinnosti** podle OvZ se vztahují buď na **právnícké a fyzické osoby** (ust. §§ 3 – 10 OvZ) nebo na **provozovatele zdrojů znečišťování ovzduší** (ust. §§ 11, 12 a 14 OvZ). Obecné povinnosti fyzických a právnických osob vycházejí z předpisů ES a z předchozí právní úpravy. Určité povinnosti v OvZ jsou ovšem jen požadavky na určité chování (povinnost neznečišťovat ovzduší) a nelze je právně vynutit<sup>64</sup>. Významné ustanovení je zmocnění pro obec upravit v přenesené působnosti (*nařízením*) pálení rostlinných materiálů v otevřených ohništích popř. zakázat pálení suchého listí a zajistit jiný způsob odstranění (např. kompostování)<sup>65</sup>. Taktéž důležitá je povinnost osob při výstavbě nebo změně staveb využívat centrálních či alternativních zdrojů<sup>66</sup>. Pro provozovatele malých zdrojů znečišťování je stanovena povinnost měření účinnosti těchto zdrojů jednou za dva roky provozu podle ust. § 12 OvZ. Pro provozovatele, výrobce a dovozce mobilních zdrojů znečišťování jsou stanoveny základní povinnosti v ust. § 14 OvZ.

## § 3 *Standardy*

Do roku 1996 byly **imisiční limity** směrnými hodnotami, při překročení nehrozily žádné sankce a nápravná opatření. Dnes jsou pojety jako závazné parametry, kterých musí být plošně dosaženo a nesmí být překračovány. V OvZ se objevil nový prvek, **meze tolerance**, kterou se rozumí procentuelní míra rozsahu, o kterou smí být hodnota imisičního limitu pro primárně emitované znečišťující látky v letech předcházejících konečnému termínu překročena. To má přímou vazbu na pojem „nejlepší dostupná technika“ a pojem redukční cíl v přímé vazbě na IPPCZ<sup>67</sup>.

U troposférického ozónu je stanoven *cílový emisní limit* k roku 2010 a *dlouhodobý imisiční cíl*.

---

<sup>64</sup> Viz *Damohorský, M. a kol.* Právo životního prostředí. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 37.

<sup>65</sup> Srovnej *Damohorský, M.* Ochrana ovzduší z pohledu obce. Moderní obec, 2002, 5.

<sup>66</sup> Podle výsledků *Emisní bilance vytápění bytů malými zdroji od roku 2001* ČHMÚ zjistil, že 39 % bytů je vytápěno centrálně z velkých a středních zdrojů a 37 % využívá ústředního topení z domácí kotelny. Zemní plyn používá 36 % domácností, ovšem největší podíl ve většině krajů na využití k topení z pevných paliv má hnědé uhlí, koks a dřevo.

<sup>67</sup> Viz *Římanová, D.* Zákon o ochraně ovzduší včetně prováděcích předpisů s komentářem. 1. vydání. Praha: Polygon, 2003, s. 114.

*Imisní limity* jsou vyhlášovány *pro ochranu lidského zdraví*<sup>68</sup> plošně a *pro ochranu ekosystému a vegetace*<sup>69</sup> ve vymezených územích. Pro účely smogové regulace pro SO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub> a ozón jsou vyhlášovány *zvláštní imisní limity*.

**Emisními stropy** se rozumí nejvyšší celkové množství znečišťující látky, které může být emitováno ze všech zdrojů znečišťování ovzduší na daném území za rok. Jsou přímo definovány jako limitní množství emisí pro daný cílový rok nebo jako procentuelní množství emisí v cílovém roce vůči roku referenčnímu. Druhá zmíněná koncepce se objevuje v mezinárodních úmluvách a komunitárních právních předpisech.

**Nejvyšší přípustná tmavost kouře** je optická vlastnost kouře vyvolaná pohlcováním světla v kouřové vlečce vystupující z komína<sup>70</sup>. Zjišťování **pachových látek** je subjektivní záležitostí<sup>71</sup>, ale vnášení pachových látek ze stacionárních zdrojů nad míru způsobující obtěžování obyvatelstva není dovoleno.

#### § 4 Kategorizace zdrojů ohrožování

Rozdělení zdrojů znečišťování ovzduší je upraveno v ust. § 4 OvZ a již jsme se jimi zabývali ve 3. oddíle I. kapitoly v části první této práce.

#### § 5 Kontrola, dozor, monitoring

Jde o průběžnou činnost příslušných orgánů ochrany ovzduší, kterým vyplývá z právních předpisů řada oprávnění a povinností.

**Správní činnosti na úseku ochrany ovzduší** vykonává MŽP, Ministerstvo zdravotnictví, Česká inspekce životního prostředí, Česká obchodní inspekce, krajské úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, obecní úřady, celní úřady<sup>72</sup>. Výkon některých činností je delegován také na autorizovanou osobu<sup>73</sup>. **Kontrolu** provádějí pověřeni zaměstnanci orgánu ochrany ovzduší, kteří požívají oprávnění podle ust. § 52 OvZ.

---

<sup>68</sup> Zejména pro SO<sub>2</sub>, suspendované částice frakce PM<sub>10</sub>, kyselý aerosoly, NO<sub>2</sub>, CO, O<sub>3</sub>, toxické kovy, olovo, kadmium, rtuť, arsen, nikl, VOC, benzen, benzopyren.

<sup>69</sup> Jedná se o SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, O<sub>3</sub>, fluorid, suspendované částice atd.

<sup>70</sup> Při zjišťování tmavosti kouře se používá Bacharachova metoda a Ringelmannova stupnice.

<sup>71</sup> Objektivní metodou pro určení intenzity pachu je oflaktometrie, ovšem ta nepodává informaci o případném obtěžování pachu.

<sup>72</sup> Viz ust. §§ 42 až 51 OvZ.

<sup>73</sup> Viz ust. §§ 15 a 16 OvZ.

**Monitoring** stavu znečištění ovzduší<sup>74</sup> zajišťuje Český hydrometeorologický ústav prostřednictvím *monitorovací staniční sítě pro kvalitu venkovního ovzduší*. Doprovodné meteorologické měření se provádí na *stanicích AIM*. Na měření se kromě ČHMÚ podílejí Hygienická služba, Organizace pro racionalizaci energetických závodů, České energetické závody, Výzkumný ústav lesního hospodářství a myslivosti, Výzkumný ústav rostlinné výroby, Ekotoxa atd. Naměřené údaje jsou shromažďovány v centrální databázi *Informačního systému kvality ovzduší (ISKO)* ČHMÚ. Kromě hodnocení znečištění ovzduší pro jednotlivé škodliviny je snaha vyjádřit i celkové znečištění ovzduší souhrnným způsobem pomocí *indexu kvality ovzduší (IKO)*.

### § 6 Sankční opatření

K zajištění dodržování zákonných povinností s následnou možností ukládat opatření k nápravě či pokuty za správní delikty slouží sankční opatření OvZ. *Opatření ke zjednaní nápravy, zákaz provozu stacionárního zdroje a opatření k nápravě při zacházení s regulovanými látkami* jsou **opatření k nápravě** dle ust. §§ 38 a 39 OvZ. Sankcemi podle ust. §§ 40 až 42 OvZ jsou **pokuty**. Pokutu za správní delikty může uložit příslušný orgán ochrany ovzduší maximálně do výše 10 milionů Kč.

Kromě správněprávní odpovědnosti se v rámci právní úpravy ochrany ovzduší setkáváme s odpovědností trestněprávní za páčání trestné činnosti. V této oblasti se jedná o latentní trestnou činnost, která je obtížně prokazatelná<sup>75</sup>. Je možno ji dokumentovat pouze měřeními emisí a koncentrací škodlivin v ovzduší. Nejčastěji prošetřovanými případy souvisejí se spalovacími procesy a chemickou výrobou<sup>76</sup>. Zvláštním sankčním opatřením v rámci právní odpovědnosti je v podobě náhrady škody *poplatek za poškození lesních porostů škodlivými emisemi*. Právním základem této odpovědnosti je ustanovení § 21 zák. č. 289/1995 Sb., o lesích a ust. § 420a Občanského zákoníku.

---

<sup>74</sup> Monitoring znečištění ovzduší se u nás poprvé realizoval v 50. letech 20. století zejména v průmyslových oblastech. Pravidelný monitoring byl zahájen až o deset let později Hygienickou službou v resortu Ministerstva zdravotnictví, posléze byla zodpovědnost přenesena na hydrometeorologický ústav. Postupně byly zaváděny do provozu i tzv. prognózní a signální systémy ochrany ovzduší. Od 70. let 20. století přispívala ČSSR k monitorování pozadí znečišťování ovzduší v rámci programů BAPMON či EMEP.

<sup>75</sup> Viz *Chmelík, J. a kol.* Ekologická kriminalita a možnosti jejího řešení. 1. vydání. Praha: Linde, a.s., 2005, s. 23.

<sup>76</sup> Ve snaze ušetřit na elektrické energii dochází k vypínání odsířovacích, resp. „odlučovacích“ zařízení a tím dochází ke znečišťování ovzduší emisemi a škodlivinami.

### Oddíl 3. Koncepční nástroje

#### § 1 Význam a funkce koncepčních nástrojů v ochraně ovzduší

Stát v zájmu zachování emisních a imisních limitů, určitého stupně tmavosti kouře, emisních stropů a pachových čísel vydává kromě právních předpisů, ve kterých určuje přípustnou míru znečištění přesně stanoveným polutantem, také určité plány, programy a řády, jejichž povinnost vypracování vyplývá z ustanovení OvZ. Příprava programových dokumentů na národní úrovni přímo vyplývá z požadavků právních předpisů ES. Základ pro krajské a místní programy zlepšování kvality ovzduší nalezneme ve směrnici č. 96/62/ES, omezování emisí některých znečišťujících látek ve směrnici č. 2001/80/ES a povinné stanovení národních emisních stropů pro některé látky ve směrnici č. 2001/81/ES<sup>77</sup>. Programy obsahují vytčené cíle a koncepce v oblasti nejen ochrany ovzduší, ale také vlivů na ostatní složky životního prostředí a lidské zdraví.

Provázanost těchto nástrojů s právními předpisy spočívá v zákonem uložené povinnosti je vypracovat. Zahrnují statistické údaje o stavu a skladbě ovzduší v konkrétním kraji a v ČR. Tyto pak slouží jako podklad pro určení směru ekopolitiky státu, EU a celého světa.

Účinným a levným nástrojem krajských programů může být implicitně daná možnost zákona o veřejných zakázkách zahrnout do podmínek soutěží požadavky na ochranu ovzduší (např. úsporná energetická řešení, nadstandardní opatření k omezení prašnosti během stavby). Přínosem a skloubením koncepčních nástrojů s ostatními je shromáždění velkého množství nových nebo zpřísněných informací o celkové emisní a imisní situaci v krajích i o jednotlivých zdrojích znečišťování. V rámci krajských programů je prováděna tzv. *passportizace zdrojů znečišťování*. To znamená, že za spoluúčasti krajských úřadů a provozovatelů jsou ověřovány a doplňovány informace uvedené v REZZO. Velmi přínosné je to zejména u emisí těžkých kovů a perzistentních organických polutantů. V případech amoniaku a VOC jsou v krajských programech prováděna doplňková emisní šetření<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> Viz *Kolektiv autorů*. Aktuální otázky znečištění ovzduší. Ústav pro životní prostředí Přírodovědecké fakulty a Centrum pro otázky životního prostředí Univerzity Karlovy v Praze. 1. vydání. Praha: Karolinum, 2003, s. 166.

<sup>78</sup> Viz *Kolektiv autorů*. Aktuální otázky znečištění ovzduší. Ústav pro životní prostředí Přírodovědecké fakulty a Centrum pro otázky životního prostředí Univerzity Karlovy v Praze. 1. vydání. Praha: Karolinum, 2003, s. 171.

V rámci koncepčních nástrojů ochrany ovzduší můžeme rozdělit ochranu ovzduší na obecnou a zvláštní. *Zvláštní ochranu ovzduší* představují plány zlepšování kvality ovzduší, plány za smogové situace a regulační plány. Mimo řádnou ochranu ovzduší stojí *ochrana klimatického systému Země*, která je zastoupena programy na snižování emisí skleníkových plynů, programy ke zmírnění změny klimatu Země a alokačním plánem.

### § 2 Plány snížení emisí u zdroje

**Plány snížení emisí u zdroje** jsou zaměřeny na zdroje tzv. fugitivních emisí. Principem plánu je realizace souborů technických opatření, jejichž celkový efekt odpovídá situaci, kdy by byly emisní limity dodržovány na všech komínech či výduších. Tento základní přístup byl vymezen ve směrnici č. 1999/13/ES. Další pojetí plánu spočívá v jeho použití jako adaptačního opatření v případě změny emisních limitů a dalších požadavků na provoz zdroje.

### § 3 Programy na snížení emisí a ke zlepšení kvality ovzduší na národní, krajské a místní úrovni

Příprava krajských programů není právními předpisy ES vyžadována, ale vyplývá ze systémových důvodů. Krajské úřady vydávají povolení podle OvZ a IPPCZ, protože integrovaná povolení se dotknou všech významných stacionárních zdrojů. Stát převzal závazky v oblasti snižování emisí i v oblasti imisní, ale nemá dispozici žádný nástroj, kterým by mohl přímo ovlivňovat jednotlivé stacionární zdroje znečištění ovzduší. Proto byly zavedeny doporučené hodnoty krajských emisních stropů a založena povinnost připravit **krajské programy snižování emisí** s cílem těchto hodnot ve stanoveném termínu dosáhnout.

**Krajské programy zlepšování kvality ovzduší** podle rámcové směrnice jsou připravovány pro vyhlášené oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší, kde dochází k překračování imisního limitu zvýšeného o meze tolerance. V zájmu zachování přímé vazby na krajské programy snižování emisí a že na území každého kraje dochází k překračování alespoň jednoho imisního limitu, byla povinnost přípravy programů de facto uložena všem krajům. Tyto programy jsou pojaty jako nadstavba nad programy snižování emisí a je zaměřen pouze na problémové znečišťující látky. Jsou připravovány paralelně. K rozdělení kompetencí mezi stát a kraje došlo z toho důvodu, že problémy by měly být řešeny na co nejnížší možné úrovni rozhodování a na vyšší úrovni by mělo přecházet pouze to nezbytné, co nemůže být na nižší úrovni účinně vyřešeno.

Stejně paralelně jsou připravovány **krajské programy snižování emisí skleníkových plynů** a v některých krajích jsou současně připravovány *územní energetické koncepce*, jelikož je patrná úzká vazba mezi energetikou a emisemi skleníkových plynů<sup>79</sup> (podle Zprávy OECD pro oblast ovzduší v ČR je zřejmé, že je u nás překračován průměr EU v oblasti využívání energií, což může být v důsledku používání zastaralých spotřebičů).

Přípravu obou typů krajských programů spolufinancuje Státní fond životního prostředí. Tyto musí být v souladu s **národním programem snižování emisí** z hlediska cílů, ovšem z hlediska nástrojů se poněkud odlišují. Na rozdíl od národního programu snižování emisí, který je zaměřen na legislativní otázky a na aplikaci nástrojů na ústřední úrovni veřejné správy, se krajské a místní programy zaměřují na aplikaci nástrojů a opatření, které jsou v plné nebo částečné kompetenci krajů nebo obcí. Krajské programy by měly předjímat situace, ve kterých se krajské úřady v rámci naplňování svých kompetencí „ocitnou“, např. povolování nových zvláště velkých, velkých a středních zdrojů znečišťování ovzduší, vydávání integrovaného povolení pro nově budované a stávající zvláště velké zdroje znečišťování ovzduší, řešení lokálních problémů s překračováním imisních limitů, omezování emisí s cílem dosáhnout doporučených hodnot krajských emisních stropů, účast na alokaci finančních prostředků jak tuzemských tak i zahraničních.

Při přípravě krajských programů by měl krajský úřad vybrat prioritní skupinu stacionárních zdrojů, které představují rozhodný podíl na celkových krajských emisních znečišťujících látek ze stacionární zdrojů a soustředit pozornost primárně na ně. Jedná se o *top-down přístup*. Vzhledem k tomu, že tyto zdroje spadají pod regulační režim integrované prevence, lze jejich potenciál snížení emisí využít rámci integrovaného povolování a programy by měly obsahovat konkrétní opatření na úrovni těchto zdrojů včetně návrhů podmínek pro vydání integrované prevence. Pozornost je nutno vedle zvláště velkých a velkých zdrojů věnovat malým zdrojům spalovacím, kdy v posledních letech jejich význam na znečištění ovzduší vzrostl a je třeba využít možnosti přechodu od vytápění tuhými palivy na centrální zásobování teplem, zemní plyn či alternativní způsoby. Z důvodu emisí tuhých látek a VOC je třeba se zabývat i ostatními malými zdroji. V oblasti mobilních zdrojů jsou nástroje kraje spíše omezené např. na podporu ekologizace dopravy ve veřejném sektoru nebo podporu veřejné dopravy a při výskytu imisních

---

<sup>79</sup> Viz *Kolektiv autorů*. Aktuální otázky znečištění ovzduší. Ústav pro životní prostředí Přírodovědecké fakulty a Centrum pro otázky životního prostředí Univerzity Karlovy v Praze. 1. vydání. Praha: Karolinum, 2003, s. 170.

problémů je situaci třeba řešit odklonem dopravy do míst, kde lokální imisní zátěž škodí mnohem méně.

**Integrovaný národní program** snižování emisí tuhých znečišťujících látek, oxidu siřičitého oxidů dusíku, těkavých organických látek, amoniaku, oxidu uhelnatého, benzenu, olova, kadmia, niklu, arsenu, rtuti a polycyklických aromatických uhlovodíků (PAH) na roky 2005 – 2010 je koncipován jako součást nástrojů systému ochrany ovzduší, který zahrnuje **Národní program snížení emisí tuhých znečišťujících látek, oxidu siřičitého a oxidů dusíku ze stávajících zvláště velkých spalovacích zdrojů, krajské a místní programy snižování emisí a krajské a místní programy ke zlepšení kvality ovzduší.**

**Národní program snižování emisí** vyhláší hlavní a vedlejší cíle, stanoví priority a definuje nástroje a opatření k dosažení stanovených cílů v časovém horizontu. Mezi hlavní cíle programu patří dosažení k roku 2010 hodnot národních emisních stropů pro SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, VOC a amoniak. Dále snížení emisí znečišťujících látek, u kterých jsou překračovány imisní limity s cílem dosáhnout limitních hodnot v termínech a udržení emisí znečišťujících látek, u nichž nedochází k překračování imisních limitů, na takové úrovni, aby bylo minimalizováno riziko překračování i v budoucnosti. Vedlejší cíle směřují k přispění omezování emisí látek ohrožujících klimatický systém Země, k šetrnému nakládání s energií a přírodními zdroji a k omezování vzniku odpadů.

Nástroje, se kterými národní program pracuje, se vyskytují hlavně v oblasti legislativní a využívá a realizuje opatření na ústřední úrovni veřejné správy. Tyto nástroje jsou upraveny podzákonnými normami. Ve scénáři nástrojů a opatření má své místo REZZO a IRZ, imisní monitoring, inventarizace zvláště velkých zdrojů znečištění, emisní projekce, omezení provozu vozidel v neodpovídajícím technickém stavu, požadavky na kvalitu paliv, revize systému poplatků za znečištění ovzduší s cílem posílit jejich stimulační účinek atd.

Výsledkem realizace **národního programu snížení emisí tuhých látek, SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> ze stávajících zvláště velkých spalovacích stacionárních zdrojů znečištění ovzduší** podle směrnice č. 2001/80/ES by mělo být dosažení k 1.1.2008 takového celkového efektu snížení emisí z této skupiny zdrojů, který by odpovídal plošné aplikaci emisních limitů vyhlášených pro zdroje nové. Aplikace plošných nástrojů je dostatečná k bezpečnému plnění skupinového emisního stropu pro tuhé látky a v horizontu roku 2008 také pro NO<sub>x</sub>, není však dostatečná pro SO<sub>2</sub>. Zde by měla být provedena dodatečná snížení emisí SO<sub>2</sub>. Pro zvláště velké stacionární zdroje znečišťování ovzduší

s tepelným příkonem více než 500 MW jsou k 1.1.2016 stanoveny přísnější emisní limity pro NO<sub>x</sub>.

**Integrovaný program** stanoví priority na národní, krajské i místní úrovni, doplňuje a upravuje na národní úrovni rámec pro formulaci a implementaci ostatních dílčích programů, definuje úkoly pro orgány veřejné správy na centrální (národní) úrovni a pro instituce podporující výkon veřejné správy a je proto formulován na obecnější úrovni s tím, že konkrétní opatření na úrovni jednotlivých zdrojů znečišťování ovzduší nebo jejich skupin budou navrhována především v rámci programů krajských. Konkrétními prioritami vedle dosažení hodnot národních emisních stropů pro NO<sub>x</sub> a VOC a dosažení hodnot imisních limitů pro tuhé látky, NO<sub>x</sub>, VOC, kadmium, arsen a nikl, jsou z hlediska podílu zdrojů na celkových emisích a z hlediska regulovatelnosti zdrojů prioritou zvláště velké, velké a mobilní zdroje.

Současný aktualizovaný **Integrovaný národní program** je připraven v základním časovém horizontu roku 2010, protože k tomuto roku musí být dodržovány jak národní emisní stropy, tak i některé imisní limity. Mezi základní cíle **Integrovaného národního programu** patří dosažení národních emisních stropů pro SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, VOC a NH<sub>3</sub> v horizontu roku 2010, které ČR vyjednala s EU a jsou zakotveny ve Smlouvě o přistoupení ČR k EU. Mezi další základní cíle patří snížení emisí těch znečišťujících látek, u kterých jsou nebo k cílovým termínům mohou být překračovány imisní limity a dále dosažení směrných cílových hodnot pro acidifikaci pro lidské zdraví a pro vegetaci k roku 2020<sup>80</sup>.

*Krajské a místní programy ke zlepšení kvality ovzduší a zejména krajské programy snižování emisí, které mají být v souladu s národním programem, jsou vyhlášovány jako základní programové dokumenty ochrany ovzduší a měly by poskytnout informace zejména o zvláště velkých zdrojích znečištění a jejich problémy s plněním emisních limitů, vyhodnocení imisně citlivých lokalit, návrhy řešení přeshraničního přenosu znečištění ze zdrojů mimo území České republiky a návrhy podmínek pro vydávání integrovaného povolení u stávajících zvláště velkých zdrojů.*

#### *§ 4 Národní program ke zmírnění změny klimatu Země*

V oblasti ochrany klimatu je v OvZ legislativně zakotven **Národní program ke zmírnění změny klimatu Země** schvalovaný vládou. Tento nahrazuje předcházející program Strategie ochrany klimatického systému Země v České republice. Obsahuje

---

<sup>80</sup> Viz Zpráva o životním prostředí České republiky v roce 2003. MŽP, 2004.



stanovení redukčních cílů pro látky ovlivňující klimatický systém Země a lhůty k jejich dosažení. Evidenci, vyhodnocování emisí a přirozených úbytků látek ovlivňujících klimatický systém Země povede Ministerstvo životního prostředí v registru látek ovlivňujících klimatický systém Země, který bude založen na zkušenostech s provozem národní databáze REZZO.

### § 5 *Národní alokační plán*

Současný **Národní alokační plán pro období let 2005 až 2007**<sup>81</sup> je dokument, který stanovuje celkový objem rozdělovaných povolenek a postup, kterým jsou povolenky přidělovány provozovatelům jednotlivých zařízení. Národní alokační plán si členský stát připravuje samostatně na základě kritérií přílohy III směrnice č. 2003/87/ES podle vlastních potřeb a obecných doporučení Evropské komise.

Na zpracování dokumentu od října 2003 se kromě Odboru změny klimatu Ministerstva životního prostředí podílelo spousta dalších institucí a organizací, které přispěli svými podklady, dílčími analýzami a dokumentacemi dat a produkcemi emisí (např. Ministerstvo průmyslu a obchodu, ČHMÚ, Český ekologický ústav, Institut pro strukturální politiku, ČSÚ, průmyslové svazy...). Významnými dokumenty byla zejména směrnice č. 2003/87/ES, Návod na implementaci kritérií přílohy III směrnice, Státní energetická koncepce ČR, Národní program na zmírnění dopadů změny klimatu, Třetí národní sdělení České republiky a údaje o historických emisích skleníkových plynů z let 1999 - 2001, doplněné o údaje z roku 2004.

Pro druhé obchodovací období vydala Komise v lednu 2006 své sdělení „Další pokyny k alokačním plánům systému EU obchodování s emisemi na období let 2008 až 2012“<sup>82</sup>.

### § 6 *Zvláštní ochrana ovzduší*

K nástrojům zvláštní ochrany ovzduší kromě programů zlepšení kvality ovzduší patří **vyhlášení smogových situací**, kdy dojde k mimořádně krátkodobému znečištění ovzduší a je překročen zvláštní imisní varovný limit a může dojít k poškození lidského zdraví nebo poškození ekosystémů. **Krajské a místní programy ke zlepšení kvality**

---

<sup>81</sup> Viz nařízení vlády č. 315/2005 Sb., o Národním alokačním plánu České republiky na roky 2005 až 2007.

<sup>82</sup> KOM (2005) 703 „Further guidance on allocation plans for the 2008 to 2012 trading period of the EU emission trading scheme“.

ovzduší spolu s vyhlášením oblastí se zhoršenou kvalitou ovzduší jsou zvláštní nástroje ochrany ovzduší. K vyhlášení takové oblasti dojde v případě, kdy nad osídleným územím s minimálně 250 000 obyvateli dojde k překročení hodnoty jednoho nebo více imisních limitů nebo cílového emisního limitu pro ozón nebo hodnoty jednoho či více imisních limitů zvýšeného o přípustné meze tolerance<sup>83</sup>.

Prováděcími právními předpisy jsou vydávány řády v rámci varovného a regulačního systému. Pro celou Českou republiku je vyhláškou vydáván **Ústřední regulační řád**, na území kraje a obcí jsou vydávány nařízením **regulační řády a regulační opatření k omezení emisí** ze stacionárních a mobilních zdrojů. V regulačním řádu je upraveno vyhlášení a odvolávání regulačních opatření na svém území v případě vyhlášení vzniku smogové situace a omezení nebo zastavení provozu stacionárních a mobilních zdrojů znečišťování ovzduší ve své územní působnosti<sup>84</sup>.

#### Oddíl 4. Ostatní nástroje

V současné době přistupují podnikatelské subjekty i spotřebitelé k využívání ekologických produktů, ekologicky řízeného provozu podniků a čistější produkce. Motivačním prvkem využití **dobrovolných nástrojů**<sup>85</sup> je spojení používání dobrovolného nástroje s daňovými úlevami.

**Informační nástroje** se staly významným komunikačním prostředkem mezi odbornými institucemi životního prostředí a laickou veřejností po implementaci Aarhuské úmluvy. Důkazem je např. *Integrovaný registr znečišťování*, který pokrývá informace o ohlašovaných látkách v emisích do ovzduší<sup>86</sup>, vody, půdy a v přenosech. Do IRZ se hlá-

---

<sup>83</sup> Viz *Damohorský, M. a kol.* Právo životního prostředí. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2003, s. 229.

<sup>84</sup> Po vyhlášení vzniku smogové situace může orgán ochrany ovzduší nařídit provozovatelů stacionárních zdrojů omezení nebo zastavení provozu zdroje nebo nařídit provozovatelů mobilních zdrojů znečišťování omezení provozu těchto zdrojů nebo zákaz tyto zdroje používat.

<sup>85</sup> Typickými příklady dobrovolných nástrojů je *systém řízení podniku a auditu z hlediska ochrany životního prostředí EMAS*. Dalším prostředkem je ekoznačka, kterou se označují vybrané *ekologicky šetrné výrobky EŠV*, jejichž produkci doprovázely minimální nepříznivé vlivy na životní prostředí. Ve výrobní sféře se vyskytuje integrální preventivní strategie „Čistiší produkce“, která se zaměřuje na zjištění a odstraňování nepříznivých vlivů na životní prostředí v důsledku výroby určitého výrobku nebo realizace konkrétního druhu služeb.

<sup>86</sup> Ohlašovaných látek, kterým je přiřazen ohlašovací prach při dosažení či překročení emisí (množství látky v kg za kalendářní rok), je v případě znečišťování ovzduší celkem 57. Podle Souhrnné zprávy o IRZ

sí pouze stacionární zdroje (47 % provozoven spadá pod režim IPPC), jejichž provozovatelům ukládá OvZ povinnost sledovat emise vybraných látek a jejich sloučenin nebo skupin pomocí předepsaných obecných a specifických emisních limitů a v případě dosažení nebo překročení emisních limitů mají provozovatelé ohlašovací povinnost do IRZ.

## **Oddíl 5. Nástroje ochrany ovzduší nepřímého charakteru – ekonomické nástroje**

### *§ 1 Úvod do ekonomických nástrojů*

Ekonomickými nástroji, které má ústřední úroveň státní správy přímo k dispozici nebo je může ovlivnit, mohou být např. poplatky za znečišťování ovzduší, omezování provozu vozidel v oblastech se zhoršenou kvalitou ovzduší prostřednictvím poplatků, finanční podpora ze Státního fondu životního prostředí, finanční podpora ze státního rozpočtu, ekologizace daňové soustavy<sup>87</sup>, podpora výroby a prosazování pohonných hmot z obnovitelných zdrojů na trhu, stanovení minimálních sazeb výkupních cen energie z obnovitelných zdrojů a obchodovatelná emisní povolení.

V rámci ekonomických nástrojů rozlišujeme pozitivně motivující nástroje (finanční podpory, subvence, daňové úlevy) a negativně stimulující prostředky ochrany ovzduší na odpovědné subjekty (poplatky, omezení). Otázkou je kombinace ekonomicky výhodného a ekologicky vhodného chování. To není vždy v souladu. Např. dnes tak diskutovatelnou otázkou je poměr ekologického a ekonomického významu obchodovatelných emisních povolenek.

S ohledem na snížení množství emisí stacionárních zdrojů a těžkých kovů v ovzduší a zvýšení emisí produktů spalovacích procesů nafty z mobilních zdrojů lze do budoucna uvažovat o zavedení nových ekonomických nástrojů v oblasti nákladních dopravních prostředků<sup>88</sup>.

---

za rok 2004 je nejčastěji hlášenou látkou amoniak, oxidy dusíku a oxidy síry. Největší množství látek vypouští zemědělské provozovny, energetika, chemický průmysl. Nejméně potravinářský průmysl.

<sup>87</sup> Srovnej Boháč, R. Ochrana životního prostředí v daňových zákonech. Daně, 2004, 10 – 11.

<sup>88</sup> Podle výsledků měření znečištění ovzduší různými druhy polutantů z let 1990 – 2004 viz příloha.

## § 2 Poplatky za znečištění ovzduší a jejich funkce

Proces péče o kvalitu ovzduší a uplatnění sankcí či jiných ekonomických nástrojů, které vedou k zachování či zlepšení ovzduší začal v roce 1967 zákonem č. 35/1967 Sb., o opatřeních proti znečištění ovzduší<sup>89</sup>.

Za znečištění ovzduší emisemi ze všech zdrojů v přímé úměrnosti k množství a vlastnostem vypouštěných znečišťujících látek do ovzduší platí provozovatelé stacionárních zdrojů znečištění ovzduší poplatky za znečištění ovzduší. Jsou důsledkem zavedení principu „znečišťovatel platí“ (*polluter pays principle*). Institut poplatků je v mírně modifikované formě převzat z předchozí právní úpravy. Modifikace spočívá v promítnutí systému zálohování v rámci systému zpoplatňování a zrušení sankčního navýšení poplatků o 50 % při neplnění emisních limitů. Stanovení výše poplatků za vnesení znečišťujících látek do ovzduší je v příloze č. 1 k OvZ a to úměrně k velikosti stacionárního zdroje a době jeho provozu v poplatkovém období, případně podle druhu a spotřeby paliva. U malých zdrojů jde o pevně stanovenou částku za rok, kdežto u zdrojů zvláště velkých, velkých a středních se druhy a množství znečišťujících látek odráží na konečné výši poplatku.

**Poplatky za vnášení znečišťujících látek do ovzduší** nebo stanovené skupiny znečišťujících látek jsou povinnými platbami u zvláště velkých zdrojů znečištění, které jsou evidovány spolu s poplatky u krajských úřadů. Velké zdroje znečištění ovzduší a vybrané poplatky evidují taktéž krajské úřady. Obecní úřady obcí s rozšířenou působností a finanční úřady spolupracují u vybírání a evidence poplatků od provozovatelů středních zdrojů. Provozovatelé malých zdrojů znečištění s příkonem nad 50 kW odvádějí poplatky a jsou evidovány u obecních úřadů. Malé zdroje znečištění s příkonem do 50 kW nejsou předmětem poplatku, ani nemají oznamovací povinnost. Vybrané poplatky jsou příjmem Státního fondu životního prostředí, kromě poplatků od malých zdrojů znečištění, zde jsou příjmem obecního rozpočtu.

**Zvláštní poplatky** byly stanoveny pro ozón a látky, které narušovaly ozónovou vrstvu.

**S příspěvkem k ochraně jedné oblasti** se setkáme ve vyhlášce č. 2/1995 Sb. Tento správní (místní) poplatek je vybírán od fyzických nebo právnických osob při vjezdu,

---

<sup>89</sup> Viz *Marková, H.* Platební povinnosti poplatkového charakteru na úseku ochrany životního prostředí. *Daně, 2004, 10 – 11, s. 2.*

setrvání a jízdě motorovými vozidly na území Krkonošského národního parku. Výnos z těchto poplatků jsou příjem KRNAPu<sup>90</sup>.

V tržních podmínkách by měly kromě funkce tvorby zdrojů pro životní prostředí a funkce stimulační plnit úlohu faktoru prostorové alokace zdrojů.

OvZ a doplňující podzákoné právní předpisy zavedly nové sazby poplatků za vypouštění znečišťujících látek do ovzduší, upravily spektrum zpoplatněných látek a rozšířily možnost odkladu a odpuštění části poplatků. Z pohledu ochrany životního prostředí bohužel plní poplatky primárně funkci fiskální a jejich stimulační potenciál je velmi omezený. Bylo by proto vhodné zvážit úpravu systému poplatků tak, aby stimulovaly provozovatele zdrojů k omezení emisí vyššímu, než vyplývá z administrativně-právních nástrojů (zejména z emisních limitů). Perspektivní možností je např. progresivní pokles sazby poplatku v případě, kdy je u zdroje výrazněji „podkračován“ emisní limit.

Vzhledem k pouhé 7% účasti středních stacionárních zdrojů znečištění na celkovém znečištění ovzduší je otázkou, zda výběr poplatků za vypouštění emisí je efektivní. Stimulační efekt ovšem nelze zcela ani u těchto zdrojů pomíjet. Sazby poplatků a jejich valorizaci je možné u zpoplatněných znečišťujících látek zvýšit o „externality“<sup>91</sup>.

### § 3 *Obchodovatelné emisní povolenky*

Právní základ emisních povolenek nalezneme v ust. § 35 OvZ, který byl vnesen do naší právní úpravy z Kjótského protokolu prostřednictvím směrnice č. 2003/87/ES. Povolenky se vztahují na emise látek, které ovlivňují klimatický systém Země. Je to nový emisní ekonomický nástroj vedle emisních poplatků, limitů a stropů, které mají vzájemně spolupůsobit při ochraně ovzduší a ochraně klimatického systému Země. Povolenky jsou vydávány na základě výkazu ročního zúčtování emisí CO<sub>2</sub> po podání žádosti a povolení u Ministerstva životního prostředí, zřízení a otevření účtu u Operátora trhu s elektřinou. Týká se to zvláště velkých stacionárních zdrojů (zejména spalovací stacionární zdroje znečišťování ovzduší, spalovny odpadu, zařízení emitující těkavé organické látky z procesů aplikujících organická rozpouštědla a ze skladování a distribuce benzinu).

Obsahem emisních povolenek je „emisní právo“ držitele povolenky, aby v daném období vypustil příslušné množství skleníkových plynů do ovzduší (množství v tunách

---

<sup>90</sup> Viz *Marková, H.* Platební povinnosti poplatkového charakteru na úseku ochrany životního prostředí. *Daně, 2004*, 10 – 11.

<sup>91</sup> Škody způsobené nehodami, hlukem, znečištěním ovzduší, změnou klimatu, škody na ekosystémech atd.

CO<sub>2</sub>). S tím souvisí právo držitele povolené množství emisí snížit a to prodejem přebytečných povolenek nebo zvýšit nákupem nových povolenek.

System obchodu s emisními povolenkami by měl pružně reagovat na měnící se poptávku po těchto povolenkách, způsobenou nejčastěji vstupem nových znečišťovatelů do příslušného území. Otevřenost a neomezenost trhu s emisními povolenkami umožňuje vstoupit na tento trh i subjektům, které neznečišťují ovzduší (jsou to ekologické iniciativy a neformální sdružení). Mohou si koupit určitý objem emisních povolenek a ovlivňovat tak stupeň znečištění životního prostředí. Toto řešení je efektivní, protože odráží intenzitu občanských preferencí. Otázkou ovšem jsou finanční možnosti takových subjektů.

Výchozím předpokladem pro zavedení systému emisních povolení je limitování celkového objemu emisí pro určitou oblast, která uměle vytvoří jistou „vzácnost“ či omezenost tohoto předmětu obchodu<sup>92</sup>. Nevýhodou a možným problémem je skoupení většího objemu emisních povolenek jedním znečišťovatelem, který svým znečištěním bude ovlivňovat stav a složení ovzduší a lidské zdraví v určité lokalitě, protože pro CO<sub>2</sub> se vstupem obchodních povolenek na trh neplatí již emisní limity. Mohlo by tak dojít k silnému lokálnímu znečištění ovzduší. Ochranou v takové situaci jsou emisní limity a stropy, ovšem tyto pro emise CO<sub>2</sub> neplatí. Proto je nejefektivnější spojení kombinace tržní a tradiční metody regulace. Tedy kombinace emisních limitů a stropů a vydávání emisních povolenek konkrétním velkým znečišťovatelům.

### 3.1 Emisní povolenky v prvním roce obchodování – kritika a idea

Celkový maximální objem povolenek, který byl emitován v prvním obchodovacím období (2005 až 2007) je 292,8 milionů. Na každé obchodovací období připraví Ministerstvo životního prostředí ve spolupráci s Ministerstvem průmyslu a obchodu tzv. **národní alokační plán**<sup>93</sup>. Na každý rok připadá jedna třetina z celkového objemu povolenek na emise CO<sub>2</sub> v milionech tun. Celkový objem povolenek za první obchodovatelné období je stanoven jako trojnásobek celkového ročního množství povolenek, které se vypočítá jako součet projekcí emisí CO<sub>2</sub> pro jednotlivé sektory a rezervy pro nové účastníky (cca 0,5 milionu povolenek). Pro rok 2005 to bylo 97 milionů povolenek včetně rezervních, a přesto je zařízení nevyčerpala a cena povolenek tak rapidně klesla.

---

<sup>92</sup> Viz Černá A., Tošovská E. Nástroje ekologické politiky: emisní poplatky. Praha : Ekonomický ústav ČSAV, 1991, s. 15-17.

<sup>93</sup> Viz Kudýnová, A. Obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. České právo životního prostředí, 2004, 3.

Základní princip trhu – vyrovnanost nabídky a poptávky ovšem tím může být narušen, emisní povolenky by mohly být prodávány za velmi nízkou cenu a tím je ohrožen celý systém obchodování s emisními povolenkami na celém území ES. Nevyužité povolenky mohou být určeny k prodeji a nákupu a tím se naskytá otázka vyčerpání objemu povolenek, využití finančních prostředků z prodeje povolenek a výsledný stav ovzduší. Peněžní prostředky z prodaných povolenek zařízení se stávají jejich příjmem.

Řešením je snížení objemu emitovaných povolenek radikálním způsobem nebo snížení postupně a zároveň využití finančních prostředků z prodaných povolenek na výzkum a realizaci šetrnějších moderních technologií s pozitivním dopadem na snížení ekologické zátěže, které budou využívány při konkrétních činnostech zařízení<sup>94</sup>. Samozřejmě by bylo nutné toto zakotvit jako povinnost v zákoně o obchodování s emisními povolenkami<sup>95</sup> pomocí další novelizace tohoto zákona.

### 3.2 Emisní povolenka jako cenný papír

V souvislosti s obchodováním povolenek na trhu, který zajišťuje Operátor trhu s elektřinou podle ust. § 9 zákona o obchodování s emisními povolenkami se naskytá otázka právní povahy emisní povolenky jako krátkodobého cenného papíru. Ačkoli je výčet cenných papírů v zákoně č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, demonstrativní, obchodování s povolenkami na kapitálových trzích není zcela tak jasné. I když v nedávné době vydala Komise pro cenné papíry své stanovisko o právní povaze emisní povolenky a jejích derivátů jako investičních nástrojů<sup>96</sup> podle zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, stále není zcela jasná povaha emisní povolenky z hlediska ekonomického a také jsou pochybnosti o formě převodu emisní povolenky mezi subjekty.

Komise pro cenné papíry zaujala postoj investičního cenného papíru částečně jen k derivátům emisních povolenek. Podobný názor nalezneme ve směrnici č. 2004/39/ES o trzích s finančními nástroji.

---

<sup>94</sup> Viz [www.enviweb.cz](http://www.enviweb.cz) článek ČEZ podporuje povinné investice do ekologie ze dne 17.2.2006. Zdroj: Svět hospodářství.

<sup>95</sup> Zákon č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve znění pozdějších předpisů.

<sup>96</sup> Č. STAN/14/2005 Komise pro cenné papíry ze dne 21. 12. 2005.

#### *§ 4 Součinnost poplatků za znečišťování ovzduší a emisních povolenek*

Prodej emisních povolenek má ve vztahu k poplatkům nepochybně přednosti. U poplatků není předem znám stupeň zlepšení kvality dané složky prostředí. U emisních povolenek je celková hladina přípustných emisí vstupní zadanou veličinou, lze tedy předpokládat stupeň celkového znečištění.

Současnou frekventovanou a efektivní kombinací je stanovení povinnosti dodržování standardů a placení poplatků za emise znečišťujících látek dle právních předpisů a pro emise CO<sub>2</sub> uplatnit systém obchodování s emisními povolenkami (u zvláště velkých a velkých stacionárních zdrojů znečištění).

#### *§ 5 Otázka zavedení ekologické daně a dalších ekonomických opatření proti znečišťování ovzduší*

Tzv. **ekologická daň** měla být zavedena v rámci daňové reformy v roce 1993. Právně zakotvena byla v zákoně č. 212/1992 Sb., o soustavě daní, ovšem samotný zákon o daních k ochraně životního prostředí nebyl přijat a navíc zákon o soustavě daní byl zrušen novým zákonem č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních. Funkci ekologické daně by mohly od 1.1.2008 plnit spotřební daně z pevných paliv, zemního plynu a elektřiny, kdy úprava nepřímých daní musí být v souladu se směrnicí Rady č. 2003/96/ES. Tím by došlo k promítnutí pozitivní formy zásady znečišťovatel platí. Zavedení těchto daní by mělo být doprovázeno řadou dalších změn, např. snížení přímých daní tak, aby celková míra zdanění výrazně nestoupla či zůstala zachována<sup>97</sup>.

Možným řešením vedle využití výnosů ze silničních známek ze Státního fondu dopravní infrastruktury a přerozdělení na opravu silničních komunikací, by bylo např. zavedení jakési známky, označující daný nákladní automobil za ekologicky šetrný k přírodě a finanční prostředky, které by byly inkasovány za prodej známek (obligatorně uložený zákonem pro určitý druh nákladních vozidel pod sankcí pokuty) by našly své využití k ochraně či zlepšení stavu ovzduší. Ekologicky šetrné by bylo nákladní vozidlo v případě, že by používalo LPG, zemní plyn, směsi benzínu a alkoholu, estery, vodík, biomasu atd.

Vzhledem k tomu, že významným činitelem, ovlivňující stav ovzduší, jsou v současnosti malé stacionární zdroje<sup>98</sup>, je třeba zavést ekonomická opatření pro upřednostňování používání environmentálně šetrných paliv (zejm. dotace na plynofikace obcí

---

<sup>97</sup> Srovnej Boháč, R. Ochrana životního prostředí v daňových zákonech. Daně, 2004, 10 – 11.

<sup>98</sup> Jejich podíl na celkových emisích je 39 %.



či dotace na zřizování alternativního provozu kotlů současně na tuhá paliva i zemní plyn) a zároveň přiměřenou kontrolu vstupů a výstupů spalovacích výtopných zařízení.

## **Oddíl 6. Vzájemné působení nástrojů**

Jak bylo pojednáno výše, ekonomické nástroje negativního charakteru (povinnosti) musí být uloženy na základě zákona. Pak mohou být v případě nerealizace dobrovolného plnění ukládány a vynucovány příslušnými správními orgány spolu s prostředky sankčního charakteru. To je jeden z pilířů nutných pro funkčně operující systém ochrany ovzduší. V právních předpisech jsou zároveň stanoveny konkrétní imisní a emisní limity a stropy pro stacionární zdroje znečištění a podmínky, které musí splnit provozovatelé stacionárních a mobilních zdrojů znečištění. Dále právní reglementace představuje základ pro vytváření koncepčních nástrojů ochrany v podobě plánů a programů na celostátní i místní úrovni. Je třeba na klást důraz na přesnou a funkční právní úpravu. Při vydávání stanovisek a povolení, která se dotýkají oblastí se zhoršenou kvalitou ovzduší, vychází příslušný orgán ochrany ovzduší z programů ke zlepšení kvality ovzduší a pro jiné oblasti se tyto orgány řídí národními, krajskými a místními programy snižování emisí. V souvislosti s členstvím České republiky v EU jsou transponovány nové instrumenty a není ještě zcela jasné, jaký vliv na stav ovzduší a jiné složky životního prostředí jejich realizace bude mít a jaké místo získají v celém komplexu nástrojů.

Veškeré nástroje, které působí v oblasti ochrany ovzduší, musí být dokonale propojeny, spolupůsobit, doplňovat se, nevylučovat použití jednoho druhým<sup>99</sup>. Jsou ve své podstatě podporovány průřezovými nástroji ochrany životního prostředí jako celku, zejména integrovaným řízením a povolením, posuzováním záměrů a koncepcí na životní prostředí, procesem územního plánování a dokumentací.

---

<sup>99</sup> Např. krajský program pro zlepšení kvality ovzduší má určitý záměr na snížení emisí v oblasti, kde provozuje svou činnost určitý počet zařízení, které jsou také účastníky obchodování emisními povolenkami a zároveň je třeba dodržovat emisní limity stanovené právním předpisem.

## **Kapitola V. Náčrt problémů aplikace právní úpravy**

Současná právní úprava trpí roztržičností, mezerami a velkým počtem prováděcích právních předpisů. V souvislosti s uplatňováním administrativně-právních nástrojů je třeba zabývat se různými druhy souhlasů a oprávnění, které upravují složkové právní předpisy izolovaně. Nápravou bylo přijetí IPPCZ, ve kterém integrované povolení absorbuje veškerá potřebná řízení a rozhodnutí v jedno relevantní.

Pro laickou veřejnost je problémem znalost směrnic a nařízení, protože pro většinu občanů je stále dominantním právem národní právo. Proto je dalším požadavkem klást větší důraz na seznámení veřejnosti s právní úpravou životního prostředí, což je předmětem informačních a výchovných nástrojů ochrany životního prostředí.

Jakékoli teoretické vymezení nástrojů ochrany životního prostředí by postrádalo smysl, pokud by souhrnná aplikace těchto nástrojů nevedla ke včasné, přiměřené a efektivní ochraně životního prostředí, které je nejdůležitějším objektem environmentální právní úpravy.

Zajistit účinný systém ochrany životního prostředí je jedním z úkolů ekopolitiky. Oddělené studium jednotlivých nástrojů ochrany životního prostředí přirozeně implikuje otázku po komplexní aplikaci těchto nástrojů a otázku, zda jednotlivé dílčí nástroje ve svém souhrnu vytvářejí efektivní systém ochrany životního prostředí. Je tedy na místě zamyslet se, zda systém fungující v České republice je s to předcházet, dostatečně rychle a efektivně odstraňovat vzniklé škody na životním prostředí a účinně trestat porušení environmentálních norem a přispívat k obnovení funkcí jednotlivých ekosystémů, resp. položit si otázku, jaké principy v našem systému převažují. Nejde ovšem o principy vymezené v pozitivní úpravě, jde o nepsané principy, které se projevují právě až při aplikaci jednotlivých nástrojů ochrany životního prostředí jednotlivými kompetentními subjekty.

Systém ochrany životního prostředí je složitou strukturou, v níž se uplatňují vztahy nadřízenosti, podřízenosti, souřadnosti; v některých případech se působnosti jednotlivých orgánů překrývají, mezi jednotlivými orgány by měla existovat povinnost součinnosti. Na jedné straně lze vyzorovat přístup spíše laxní, který je charakteristický pro nižší složky orgánů územně samosprávných celků a na straně druhé se setkáváme např. u občanské společnosti, u teoretické veřejnosti, na ústředních správních orgánech s vysoce angažovaným přístupem (kupř. na hierarchicky nejvyšších postech se bez výjimky setkáváme s takovým přístupem – a to logicky proto, že komplexní řešení envi-

ronmentálních otázek je jejich pracovní náplní, zatímco např. u obcí a jednotlivých občanů dodnes v ČR přetrvává spíše laxní přístup. Toto tvrzení lze snadno verifikovat prostými statistickými fakty. Tato malá ukázka fungování systému ochrany životního prostředí v aplikační praxi dokládá funkční nedokonalost, která se projevuje právě nezájmem v chování zmíněných subjektů, a ve svém důsledku může vést ke zhoršování životního prostředí. Úkolem aplikační praxe je tedy v tomto případě zvýšit zainteresovanost subjektů na hierarchicky nižších postech veřejné správy a potažmo i občanského vědomí o nutnosti ochrany životního prostředí.

S nekomplexním řešením, kdy se nebere ohled na zájmy ochrany životního prostředí, s podceněním procesní a formální stránky řešených případů se ve své revizní činnosti setkal i veřejný ochránce práv. Problémem je neschopnost širšího náhledu na věc a nevěle ke vzájemné spolupráci s jinými úřady, nedostatečná přesvědčivost odůvodnění rozhodnutí a z toho vyplývá nízká důvěra občanů v činnost státní správy. Veřejný ochránce práv konstatoval i nedodržování přiměřených lhůt, průtahy při vyřizování podnětu na přezkum rozhodnutí mimo odvolací řízení a nerespektování obecné právní zásady překážky litispendence. Ochránce apeluje na důslednou metodickou činnost v zájmu jednotnosti výkonu státní správy<sup>100</sup>.

I přes existenci sebedokonalejší právní úpravy, závisí ochrana životního prostředí především na kvalitě její aplikace. Cílem jakékoli aplikační praxe by mělo být přiblížení se k modelu ideální aplikace, tedy k naplnění veškerých v úvahu připadajících norem. Lze konstatovat, že mechanismy zakotvené v právním řádu za účelem ochrany životního prostředí v zásadě tedy fungují. Problém ovšem nastává v okamžiku, kdy přijde na pořad projednání nějakého kontroverzního záměru (např. fenomén vlivných investorů a společensky významné investice podporují nestandardní postupy, nedůsledné využívání všech právních nástrojů i obcházení zákona a nerovné zacházení s klienty, kdy se vyskytne buď příliš striktní byrokratický nebo benevolentní přístup).

---

<sup>100</sup> Viz Czajkowski, J. Z praxe ombudsmana ve sféře práva životního prostředí in Aktuální otázky práva životního prostředí - sborník příspěvků z konference. 1. vydání. Masarykova univerzita. Brno, 2005, s. 69.

## Závěr

Cílem diplomové práce bylo zachycení současného stavu znečištění ovzduší na mezinárodní, komunitární i národní úrovni, kategorizace zdrojů znečištění ovzduší a problematika péče o ochranu ovzduší prostřednictvím systému nástrojů.

Mým úkolem bylo podat náčrt spektra mezinárodní, komunitární a tuzemské právní úpravy a přehledný popis systému nástrojů ochrany ovzduší. Zajímala jsem se o dostatečnou funkčnost právní reglementace v kontextu s konkrétními nástroji ochrany ovzduší s ohledem na současnou kvalitu ovzduší a rozebírala vliv jednotlivých nástrojů na stav ovzduší. Zabývala jsem se možnými právními úpravami de lege ferenda a problémy aplikační činnosti.

Dále jsem porovnávala stav a hlavní problémy znečištění ovzduší v České republice v souvislosti s požadavky ekopolitiky EU a také situaci v péči o kvalitu ovzduší v nedávné době a současnosti.

Během vypracování studie nebylo možné nepoukázat na některá negativa vyskytující se v systému ochrany ovzduší (např. silné znečištění ovzduší mobilními zdroji a malými stacionárními zdroji znečištění, nedostatečná koordinace energetické politiky státu se systémem ochrany ovzduší a nedostatečná součinnost správních orgánů na místní úrovni).

Závěrem lze tedy říci, že systém nástrojů ochrany ovzduší není neefektivní, ale zároveň vyvstává potřeba řešit negativní čili problémové sekce účelnější právní úpravou a případně dodatečným nástrojem ochrany (např. úprava povinností provozovatelů malých stacionárních zdrojů a systém kontroly na tomto úseku, zavádění alternativních zdrojů energie, využití ekologicky šetrných paliv do mobilních zdrojů, zakomponování ochrany ovzduší do dopravní, průmyslové a energetické politiky státu).

## PŘEHLED POUŽITÉ LITERATURY:

- Boháč, R.* Ochrana životního prostředí v daňových zákonech. *Daně*, 2004, 10 – 11.
- Czajkovskij, J.* Z praxe ombudsmana ve sféře práva životního prostředí in *Aktuální otázky práva životního prostředí – sborník příspěvků z konference*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2005.
- Černá, A., Lamser, Z., Tošovská, E.* Co stojí péče o přírodní prostředí. Praha: Svoboda, 1987.
- Černá, A., Tošovská, E.* Nástroje ekologické politiky: emisní poplatky. Ekonomický ústav ČSAV. Praha, 1991.
- Černý, P., Doucha, P.* Jak chránit životní prostředí při územním plánování a povolování staveb. Brno: Ekologický právní servis, 1999.
- Damohorský, M.* Ochrana ovzduší z pohledu obce. *Moderní obec*, 2002, 5.
- Damohorský, M.* Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí. Praha: Karolinum, 1999.
- Damohorský, M. a kol.* Právo životního prostředí. Praha: C.H. Beck, 2003.
- Dohnal, V., Černý, P.* Stát, kraj, obec a občan při ochraně životního prostředí. Brno: Ekologický právní servis, 2003.
- European Communities:* The application of the „polluter pays“ principle in Cohesion Fund Countries. Italy, 2000.
- Gerloch, A.* Teorie práva. 2. vydání. Dobrá Voda u Pelhřimova: nakladatelství A. Čeněk, 2002.
- Gonzáles – Calatayud, A.* Atmospheric pollution in The yearbook of European environmental law, volume 4. 1. vydání. Oxford: Oxford university press, 2005.
- Hůnová, I., Janoušková, S.* Úvod do problematiky znečištění venkovního ovzduší. Praha: Karolinum, 2004.
- Chmelík, J. a kol.* Ekologická kriminalita a možnosti jejího řešení, Praha: Linde, a.s., 2005.
- ICLEI's Environmental Guide* (Příručka ICLEI pro řízení záležitostí životního prostředí určená orgánům místní správy a samosprávy v ČR). Ochrana ovzduší. Děčín: Centrum environmentálních analýz, 1999.
- Jančářová, I.* Mezinárodní smlouvy na ochranu životního prostředí – vybrané otázky. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1997.
- Jančářová, I.* Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí. Brno: Masarykova univerzita, 2002.

*Kolektiv autorů.* Aktuální otázky znečištění ovzduší. Ústav pro životní prostředí Přírodovědecké fakulty a Centrum pro otázky životního prostředí UK v Praze. Praha: Karolinum, 2003.

*Kudynová, A.* Obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. České právo životního prostředí, 2004, 3.

*Kružíková, E.* Ekologická politika a právo životního prostředí v EU. Praha: nakladatelství a vydavatelství litomyšlského semináře Petr Šaver, 1997.

*Kružíková, E., Adamová, E., Komárek, J.* Právo životního prostředí Evropských společenství. Praha: Linde, a.s., 2003.

*Kružíková, E., Mezřický, V.* Základní otázky kodifikace práva životního prostředí. Právník, 2005, 3.

*Marková, H.* Platební povinnosti poplatkového charakteru na úseku ochrany životního prostředí. Daně, 2004, 10 – 11.

*Průchová, I.* Aktuální otázky práva životního prostředí. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2005.

*Římanová, D.* Zákon o ochraně ovzduší včetně prováděcích předpisů s komentářem. 1. vydání. Praha: Polygon, 2002.

Státní politika životního prostředí České republiky 2004-2010. Praha: MŽP, 2004.

Zpravodaj MŽP, 2006, 1.

Zpráva OECD pro oblast ovzduší, MŽP, 2006.

Zpráva o životním prostředí České republiky v roce 2003. Praha: MŽP, 2004.

#### **PŘEHLED INTERNETOVÝCH ODKAZŮ:**

[www.chmu.cz](http://www.chmu.cz)

[www.cenia.cz](http://www.cenia.cz)

[www.ekoznacka.cz](http://www.ekoznacka.cz)

[www.eea.europa.eu](http://www.eea.europa.eu)

[www.env.cz](http://www.env.cz)

[www.enviweb.cz](http://www.enviweb.cz)

[www.ippc.cz](http://www.ippc.cz)

[www.irz.cz](http://www.irz.cz)

[www.mdcz.cz](http://www.mdcz.cz)

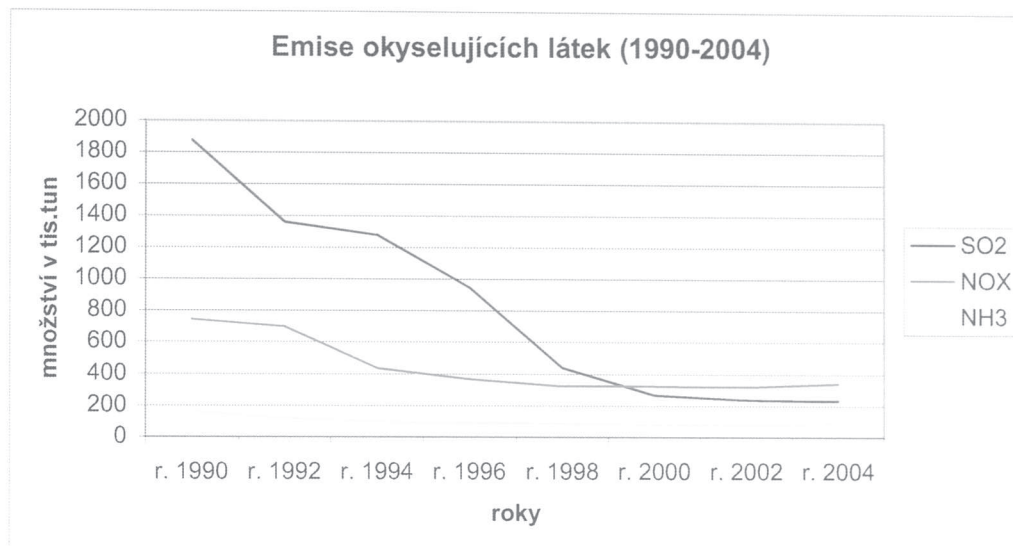
[www.seaplanet.web2u.cz](http://www.seaplanet.web2u.cz)

[www.sfzp.cz](http://www.sfzp.cz)

[www.statnisprava.cz](http://www.statnisprava.cz)

## PŘÍLOHA

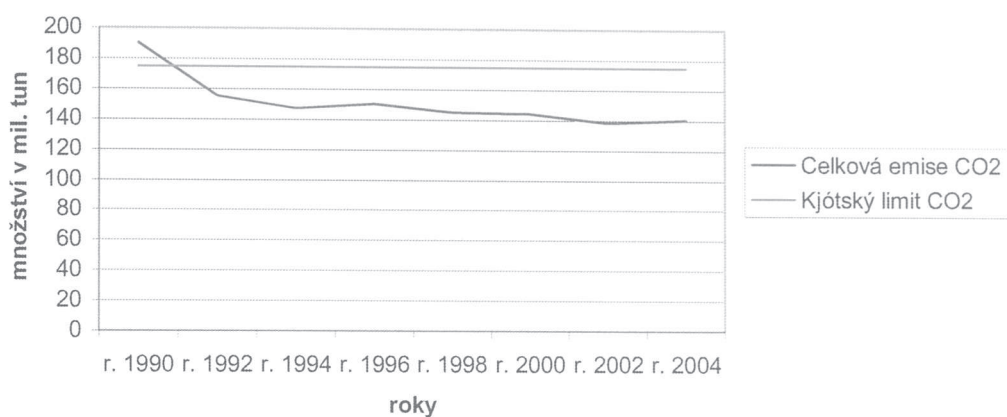
Údaje zde uvedené vychází z dostupných informací ke stavu roku 2004. Data získaná za rok 2005 nejsou doposud zpracována.



|                 | r. 1990 | r. 1992 | r. 1994 | r. 1996 | r. 1998 | r. 2000 | r. 2002 | r. 2004 |
|-----------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| SO <sub>2</sub> | 1876    | 1358    | 1278    | 944     | 438     | 264     | 237     | 230     |
| NO <sub>x</sub> | 742     | 698     | 434     | 366     | 321     | 321     | 318     | 340     |
| NH <sub>3</sub> | 156     | 115     | 91      | 81      | 80      | 74      | 72      | 81      |

Pozn.: množství látek je v tis.tun.

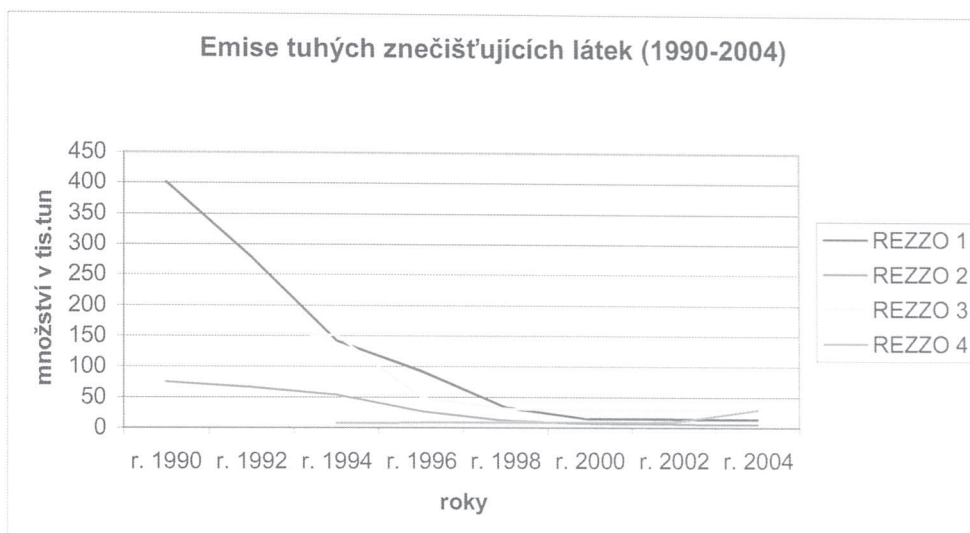
Emise skleníkových plynů (1990-2004)



|                                     | r. 1990 | r. 1992 | r. 1994 | r. 1996 | r. 1998 | r. 2000 | r. 2002 | r. 2004 |
|-------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <b>Celková emise CO<sub>2</sub></b> | 189,9   | 155,2   | 147,2   | 150,4   | 144,8   | 144     | 138,5   | 140,4   |
| <b>Kjótský limit CO<sub>2</sub></b> | 174,7   | 174,7   | 174,7   | 174,7   | 174,7   | 174,7   | 174,7   | 174,7   |

Pozn.: množství CO<sub>2</sub> je v mil.tun.





|         | r. 1990 | r. 1992 | r. 1994 | r. 1996 | r. 1998 | r. 2000 | r. 2002 | r. 2004 |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| REZZO 1 | 401,5   | 279,2   | 142,2   | 92,9    | 33,3    | 13,9    | 14,7    | 13,3    |
| REZZO 2 | 74,8    | 66,2    | 53,2    | 26,4    | 11,1    | 6,8     | 5,9     | 4,7     |
| REZZO 3 | 155     | 155     | 151,1   | 49,8    | 31,1    | 27,5    | 28,5    | 29      |
| REZZO 4 |         |         | 8       | 8,8     | 8,7     | 8,8     | 9,9     | 29,5    |

Pozn.: množství látek je v tis.tun.