

# Ochrana a veřejné užívání ovzduší

## Úvod

*Ovzduší* představuje složku životního prostředí, kterou člověk (jakož i ostatní živé organismy) nejen nezbytně potřebuje ke své existenci, ale kterou intenzivně využívá, a to v souvislosti se svou činností či uspokojováním svých potřeb. Základním předpokladem existence organismů, včetně člověka, je dýchání. Již od pradávna však člověk využíval ovzduší také k vypouštění spalin, prvotně pouze k vypouštění spalin z ohniště či jiných zdrojů jako vedlejší produkt při získávání tepla, světla a při úpravě potravy, následně i k vypouštění spalin vzniklých při jeho hospodářské činnosti.

Ovzduší je tedy obdobně jako voda složkou životního prostředí, kterou člověk využívá již od nepaměti a z její přirozené povahy. Charakteristickým rysem těchto složek životního prostředí je, že jsou využívány tzv. veřejně, tj. neurčitým okruhem osob. Nicméně s postupem doby, pokroku ve vědě a technice a v důsledku obrovského hospodářského rozvoje, který započal zejména v rámci průmyslové revoluce během 18. a zejména 19. století (označovaném jako „století páry“),<sup>1)</sup> se ukazuje, že ovzduší (jakož i jiné složky životního prostředí), které byl člověk zvyklý užívat podle libosti, již nelze dále užívat tímto způsobem a intenzitou. Z těchto důvodů je zřejmé, že i užívání ovzduší musí mít svá právem stanovená pravidla. Jinými slovy, je nutné ovzduší chránit před činností člověka, a to prostřednictvím práva.

Cílem tohoto článku je analyzovat užívání ovzduší z hlediska *veřejného užívání*, které soudobá česká právní věda definuje jako užívání všeobecně přístupných materiálních statků odpovídající jejich účelovému určení předem neomezeným okruhem uživatelů.<sup>2)</sup> Článek si neklade za cíl komplexně pojednat o veřejném užívání ovzduší z hlediska všech jeho možných forem (např. využití ovzduší jako vzdušného prostoru pro letectví),<sup>3)</sup> ale zaměřuje se primárně na jeho využití z hlediska vypouštění znečišťujících látek do ovzduší, a zejména tedy na právní úpravu obsaženou v zákoně č. 201/2012 Sb., o ochraně

<sup>1)</sup> Blíže srov. např. PAULINYI, Á.: *Průmyslová revoluce: o původu moderní techniky*. Praha: ISV, 2002. 290 s. ISBN 80-86642-02-X, nebo SIRŮČEK, P.: *Hospodářské dějiny a ekonomické teorie (vývoj - současnost - výhledy)*. Slaný: Melandrium, 2007, 511 s., ISBN 978-80-86175-03-4.

<sup>2)</sup> STAŠA, J. In HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 307-308, ISBN 978-80-7179-254-3.

<sup>3)</sup> K této formě veřejného užívání ovzduší blíže viz např. HAVEL, B. F.: *The principles and practice of international aviation law*. 1. vydání. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, ISBN 978-1107697737, DIEDERIKS-VERSCHOOR, I. H. P.: *An introduction to air law*. Edited by Pablo Mendes de Leon. 9. upravené vydání. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2012, ISBN 978-9041137296 nebo ČAPEK, J., KLÍMA, R., ZBÍRALOVÁ, J.: *Civilní letectví ve světle práva*. 1. vydání. Praha: Lexis Nexis, 2005, ISBN 80-86199-95-9.

ovzduší (dále jen „ZochrO“). Jeho cílem je právní úpravu na úseku ochrany ovzduší zasadit, nebo alespoň přiblížit více než tak činí současná právní věda, do teoretického rámce správní vědy, resp. veřejného užívání.

Vzhledem k výše uvedenému se článek věnuje okrajově též právní úpravě obsažené v zákoně č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, která mj. stanoví podmínky veřejného užívání ovzduší vypouštěním znečišťujících látek ve vztahu k fyzickým osobám (kuřákům). Současně jsou zmíněny i vazby k právním předpisům z oblasti dopravy (automobilové, letecké a vodní), které stanoví podmínky provozování mobilních zdrojů znečišťování ovzduší. Stranou našeho zájmu záměrně ponecháváme specifickou právní úpravu regulující emise skleníkových plynů, popř. jiných regulovaných látek, jejímž primárním cílem není ochrana ovzduší, ale ochrana klimatického systému Země<sup>4)</sup> nebo její ozonové vrstvy.<sup>5)</sup>

### Ovzduší a jeho právní ochrana

Ovzduší je jednou ze složek životního prostředí, které je v platné právní úpravě ZochrO definováno jako vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje.<sup>6)</sup> Ochrana ovzduší představuje velmi důležitou součást ochrany životního prostředí, která je uplatňována především prostřednictvím předcházení znečišťování nebo jeho odstraňování a omezování. Vlivem lidské činnosti a přírodních procesů se do ovzduší neustále dostávají znečišťující látky, které v některých případech nejsou jeho přirozenou součástí nebo v jiných případech nejsou přirozeně zastoupeny v takovém množství. V případě, že tyto látky mají nebo mohou mít negativní vliv na lidské zdraví nebo na ekosystémy, respektive vegetaci, hovoří se o znečištění ovzduší. Nebezpečné a rizikové vlivy znečišťujících látek (nepřirozených nebo v nepřirozeném množství zastoupených složek ovzduší) na lidské zdraví a životní prostředí představují základní důvod pro to, aby se přijímaly nástroje pro prevenci, tj. předcházení dalšímu znečišťování, regulaci a ke snižování znečištění již vzniklého.

V průběhu předcházejících let byly na různých úrovních (mezinárodní, unijní, státní či lokální) přijaty různé soubory právních nástrojů, díky nimž dochází

---

<sup>4)</sup> Jedná se zejména o nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 517/2014 ze dne 16. dubna 2014 o fluorovaných skleníkových plynech a o zrušení nařízení (ES) č. 842/2006, směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES, popř. zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. K tématu obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů blíže srov. například CAJCHANOVA, A.: Systém obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství. *České právo životního prostředí*, č. 3/2008 (24), s. 3 – 68, ISSN 1213-5542 nebo BEJČKOVÁ, P.: Zamyšlení nad fungováním evropského systému emisního obchodování na počátku třetího obchodovacího období. *České právo životního prostředí*, č. 2/2012 (32), s. 103 – 111, ISSN 1213-5542.

<sup>5)</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1005/2009 ze dne 16. září 2009 o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, popř. zákon č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, a o fluorovaných skleníkových plynech.

<sup>6)</sup> § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

ke snižování emisí látek znečišťujících ovzduší, a to včetně emisí z velkých spalovacích zařízení, průmyslových zařízení a dopravy, včetně silničních motorových vozidel (například zlepšením kvality pohonných hmot a postupným zpřísnováním emisních norem Euro).

Základním pramenem mezinárodního práva v oblasti ochrany ovzduší je Úmluva o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států (Ženeva, 1979)<sup>7)</sup> a její doplňkové protokoly.<sup>8)</sup> Politika EU v oblasti ochrany životního prostředí, včetně ochrany ovzduší, vychází z primárního práva EU<sup>9)</sup> a z akčního programu EU pro životní prostředí.<sup>10)</sup> Sekundární právo EU v oblasti ochrany ovzduší tvoří tři pilíře:

První pilíř zahrnuje normy kvality vnějšího ovzduší stanovené ve směrnici o kvalitě vnějšího ovzduší<sup>11)</sup> pro přízemní ozon, částice, oxidy dusíku, nebezpečné těžké kovy a řadu dalších znečišťujících látek.<sup>12)</sup> Všechny členské státy EU měly na celém svém území tyto normy kvality ovzduší plnit v závislosti na znečišťující látce od roku 2005 nebo 2010.<sup>13)</sup> V případě překročení stanovených mezních hodnot se vyžaduje, aby členské státy EU přijaly plány kvality ovzduší (angl. *Air Quality Plans – AQP*), v nichž podrobně vymezí opatření, jimiž bude možné zajistit co nejkratší trvání doby překročení daných hodnot.<sup>14)</sup>

---

<sup>7)</sup> Vyhlášena pod č. 5/1985 Sb.

<sup>8)</sup> Protokol o dlouhodobém financování Programu spolupráce při monitorování a vyhodnocování dálkového přenosu látek znečišťujících ovzduší v Evropě, tzv. EMEP Protokol (Ženeva, 1984), Protokol o snižování emisí síry (Helsinky, 1985 – vyhlášený pod č. 75/2010 Sb.), Protokol o kontrole emisí oxidů dusíku (Sofie, 1988), Protokol o kontrole emisí těkavých organických látek (Ženeva, 1991), Protokol o dalším snižování emisí síry (Oslo, 1994), Protokol o těžkých kovech (Aarhus, 1998), Protokol o persistentních organických látkách (Aarhus, 1998) a Protokol o omezování tvorby přízemního ozónu (Göteborg, 1999).

<sup>9)</sup> Jde zejména o čl. 11 a čl. 191-192 Smlouvy o fungování EU, resp. čl. 3 Smlouvy o EU.

<sup>10)</sup> Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU ze dne 20. listopadu 2013 o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“. Za účelem ochrany, zachovávání a rozvíjení přírodního bohatství EU si tento v pořadí 7. akční program EU pro životní prostředí [viz bod 28 písm. d)] vytkl za cíl „do roku 2020 zajistit, aby bylo dále zmírněno znečištění ovzduší a jeho dopad na ekosystémy a biologickou rozmanitost s dlouhodobým cílem nepřekračovat kritické zátěže a úroveň.“ K tomu blíže srov. VOMÁČKA, V., JANČÁŘOVÁ, I.: Sedmý akční program pro životní prostředí – Obr na nejistých nohách. *České právo životního prostředí*, č. 1, 2015 (37), s. 61 – 110.

<sup>11)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/107/ES ze dne 15. prosince 2004 o obsahu arсенu, kadmia, rtuti, niklu a polycyklických aromatických uhlovodíků ve vnějším ovzduší, a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu.

<sup>12)</sup> Uvedené právní předpisy se týkají dvanácti znečišťujících látek. Konkrétně se jedná o oxid siřičitý, oxid dusičitý a oxidy dusíku, částice (PM10 a PM2.5), ozon, benzen, olovo, oxid uhelnatý, arsen, kadmium, nikl a benzo[a]pyren.

<sup>13)</sup> Za určitých okolností bylo možné lhůtu plnění odložit (do roku 2015 v případě oxidu dusičitého a benzenu a do června 2011 v případě suspendovaných částic).

<sup>14)</sup> Kromě zmíněných mezních hodnot, jejichž účelem je „zabránění nebo předcházení škodlivým účinkům na lidské zdraví nebo na životní prostředí jako celek nebo jejich snížení, které má být dosaženo ve stanovené lhůtě“ (čl. 2 odst. 5 směrnice 2008/50/ES) uvedená směrnice rozlišuje i tzv. varovnou prahovou hodnotu, což je úroveň koncentrace znečišťujících látek v ovzduší,

Druhý pilíř se skládá z vnitrostátních cílů v oblasti snižování emisí, které byly stanoveny ve směrnici o národních emisních stropích pro nejdůležitější znečišťující látky s přeshraničním dopadem, tedy pro oxidy síry, oxidy dusíku, amoniak, těkavé organické sloučeniny a částice.<sup>15)</sup> Vnitrostátní cíle v oblasti snižování emisí byly nedávno revidovány a byly k nim přiřazeny nové mezní hodnoty, které je třeba splnit do roku 2020 a do roku 2030. Byla k nim také přidána jedna znečišťující látka – jemné částice (PM<sub>2,5</sub>). Členské státy EU musely ke splnění svých závazků vypracovat do roku 2019 vnitrostátní programy omezení znečištění ovzduší.

Třetí pilíř zahrnuje emisní normy pro hlavní zdroje znečištění, od emisí z motorových vozidel a plavidel po emise z energetiky a dalších průmyslových sektorů. Tyto normy jsou stanoveny na úrovni EU v předpisech zaměřených na emise z energetického průmyslu a dalších průmyslových sektorů,<sup>16)</sup> z motorových vozidel,<sup>17)</sup> plavidel<sup>18)</sup> a z pohonných hmot,<sup>19)</sup> jakož i v právních předpisech zaměřených na energetickou účinnost výrobků.<sup>20)</sup>

---

při jejímž překročení existuje při krátkodobé expozici riziko pro lidské zdraví u obyvatelstva jako celku a při níž musí členské státy neprodleně přijmout opatření“ (čl. 2 odst. 10 směrnice 2008/50/ES). S jejich překračováním je spojena povinnost přijímat tzv. krátkodobé akční plány (angl. *Short-term action plans – SAP*), které se aplikují zejména v situacích, kdy v dané lokalitě hrozí, že koncentrace znečišťujících látek překročí stanovenou varovnou prahovou hodnotu; tedy v situacích mimořádně znečištěného ovzduší s možnými negativními následky na lidské zdraví i při krátkodobé expozici. K tomu blíže srov. JANČÁŘOVÁ, I., VODIČKA, J.: Kam se poděly krátkodobé akční plány? *Časopis pro právní vědu a praxi*, XXVI, 2/2018, s. 337 – 355, ISSN 1210-9126.

<sup>15)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2284 ze dne 14. prosince 2016 o snížení národních emisí některých látek znečišťujících ovzduší, o změně směrnice 2003/35/ES a o zrušení směrnice 2001/81/ES.

<sup>16)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění) (přepřacované znění), a směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2193 ze dne 25. listopadu 2015 o omezení emisí některých znečišťujících látek do ovzduší ze středních spalovacích zařízení.

<sup>17)</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2007 ze dne 20. června 2007 o schvalování typu motorových vozidel z hlediska emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 5 a Euro 6) a z hlediska přístupu k informacím o opravách a údržbě vozidla, nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 595/2009 ze dne 18. června 2009 o schvalování typu motorových vozidel a motorů z hlediska emisí z těžkých nákladních vozidel (Euro VI) a o přístupu k informacím o opravách a údržbě vozidel, o změně nařízení (ES) č. 715/2007 a směrnice 2007/46/ES a o zrušení směrnic 80/1269/EHS, 2005/55/ES a 2005/78/ES, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 510/2011 ze dne 11. května 2011, kterým se stanoví výkonnostní emisní normy pro nová lehká užitková vozidla v rámci integrovaného přístupu Unie ke snižování emisí CO<sub>2</sub> z lehkých vozidel, nebo nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 443/2009 ze dne 23. dubna 2009, kterým se stanoví výkonnostní emisní normy pro nové osobní automobily v rámci integrovaného přístupu Společenství ke snižování emisí CO<sub>2</sub> z lehkých vozidel.

<sup>18)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/53/EU ze dne 20. listopadu 2013 o rekreačních plavidlech a vodních skútrech a o zrušení směrnice 94/25/ES.

<sup>19)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/70/ES ze dne 13. října 1998 o jakosti benzínu a motorové nafty a o změně směrnice Rady 93/12/EHS.

<sup>20)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/125/ES ze dne 21. října 2009 o stanovení rámce pro určení požadavků na ekodesign výrobků spojených se spotřebou energie.

Platnou právní úpravu na úseku ochrany ovzduší a právní rámec pro jeho veřejné užívání v České republice - pokud jde o stacionární zdroje - tvoří zejména ZochrO.<sup>21)</sup> Pokud jde o zdroje mobilní, lze zmínit zejména zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZPPVPK“), zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZCL“), zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVP“), nebo zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZDrah“).

S ohledem na vymezení působnosti ZochrO pro vymezení veřejného užívání ovzduší považujeme za ovzduší pouze tzv. *vnější ovzduší v troposféře*<sup>22)</sup> a nikoli vnitřní ovzduší v budovách. Působnost zákona o ochraně ovzduší nespočívá pouze ve stanovení právních nástrojů ke snižování znečištění (tj. kvality ovzduší neboli imisí) a znečišťování (tj. emisí vypouštěných ze zdrojů znečišťování ovzduší) dané složky životního prostředí, ale též ve stanovení nástrojů k regulaci maximální přípustné úrovně znečištění a znečišťování ovzduší, stanovení závazných postupů pro zjišťování kvality ovzduší (imisí, znečištění) a množství znečišťujících látek vypouštěných ze zdrojů do ovzduší (emisí, znečišťování), jakož i ve stanovení práv a povinností fyzickým a právnickým osobám, jejichž cílem je omezit znečišťování ovzduší, a zakotvení působnosti orgánů veřejné správy na úseku ochrany ovzduší.

*Ochranou ovzduší* se rozumí předcházení znečišťování ovzduší a snižování úrovně znečišťování tak, aby byla omezena rizika pro lidské zdraví způsobená znečištěním ovzduší, snížení zátěže životního prostředí látkami vnášenými do ovzduší a poškozujícími ekosystémy a vytvoření předpokladů pro regeneraci složek životního prostředí postižených v důsledku znečištění ovzduší.<sup>23)</sup> Kvalita ovzduší je také nezbytným předpokladem pro naplnění ústavně zakotveného práva na příznivé životní prostředí.<sup>24)</sup>

---

<sup>21)</sup> Blíže srov. MORÁVEK, J., TOMÁŠKOVÁ, V., BERNARD, M., VÍCHA, O.: *Zákon o ochraně ovzduší, Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, ISBN: 978-80-7400-477-3, nebo BEJČKOVÁ, P.: *Zákon o ochraně ovzduší, Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, ISBN 978-80-7552-911-4.

<sup>22)</sup> § 2 písm. a) ZochrO.

<sup>23)</sup> § 1 odst. 1 ZochrO.

<sup>24)</sup> Podle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod má každý právo na příznivé životní prostředí. Ani za čtvrtstoletí svého zakotvení v Listině se však toto základní právo nestalo ve vztahu ke kvalitě životního prostředí (včetně ovzduší) funkčním základním právem, které by bylo v praxi využíváno ke zvýšení ochrany životního prostředí. Judikatura ohledně výkladu tohoto práva je nečetná, neboť u soudů jde o pouze zřídka využívanou součást českého katalogu základních práv. Ústavní soud ČR se během doby platnosti Listiny základních práv a svobod dobral v podstatě pouze vymezení, kdo se může tohoto práva z procesního hlediska dovolávat, a sice, že to jsou vedle fyzických osob (původně považovaných za výhradně k tomu oprávněné) též ekologické spolky a obce (srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014 nebo sp. zn. IV. ÚS 3572/14 ze dne 13. 10. 2015).



Přestože došlo na různých úrovních práva k přijetí výše nastíněné právní úpravy ochrany ovzduší, jeho znečištění stále představuje nebezpečí pro lidské zdraví i životní prostředí. Z nejnovějších údajů zveřejněných Evropskou agenturou pro životní prostředí (EEA)<sup>25)</sup> vyplývá, že i přes pomalé zlepšování kvality ovzduší jsou i nadále překračovány imisní limity vyplývající z práva EU, jakož i doporučení Světové zdravotnické organizace (WHO). Jeden z hlavních zdrojů znečištění ovzduší v Evropě představuje silniční doprava, zejména pokud jde o nebezpečné znečišťující látky, jako je oxid dusičitý a suspendované částice (angl. *particulate matters* - PM). Na znečištění ovzduší se podílejí také emise ze zemědělství, energetiky, průmyslu a domácností (lokální topeniště). Lidské zdraví poškozují nejvíce suspendované částice (PM), oxid dusičitý (NO<sub>2</sub>) a přízemní ozon (O<sub>3</sub>).

Vysoké koncentrace látek znečišťujících ovzduší mají i nadále negativní dopad na zdraví lidí žijících zejména v městském prostředí. Znečištění ovzduší je příčinou chronických i vážných onemocnění, jako jsou astma, kardiovaskulární problémy a rakovina plic. Nejnovější údaje Světové zdravotnické organizace<sup>26)</sup> ukazují, že úroveň znečištění ovzduší zůstává nebezpečně vysoká v mnoha částech světa, takže devět lidí z deseti dýchá vzduch s vysokým obsahem znečišťujících látek. V členských státech EU, včetně České republiky, je znečištění ovzduší i nadále nejčastější příčinou předčasných úmrtí souvisejících se životním prostředím, podle odhadů způsobí více než 400 000 předčasných úmrtí ročně.<sup>27)</sup> Znečištění ovzduší má také značné ekonomické dopady: má negativní vliv na délku života, zvyšuje náklady na zdravotní péči a snižuje produktivitu ve všech hospodářských odvětvích kvůli zvýšení pracovní neschopnosti. Znečištění ovzduší také negativně ovlivňuje ekosystémy, poškozují půdu, lesy, jezera a řeky a snižuje zemědělské výnosy.

Opatření uplatňované v minulosti i dnes a technologický pokrok vedou k pomalému, avšak dlouhodobému pokroku při snižování těchto negativních dopadů. Aktualizované odhady uvedené ve zprávě EEA naznačují, že koncentrace jemných suspendovaných částic (PM<sub>2,5</sub>) byly v roce 2015

---

K této problematice blíže srov. např. MÜLLEROVÁ, H.: Perspektivy práva na příznivé životní prostředí: vzor přezkumu socioekonomických práv a test racionality. *Právník*, č. 6, 2019, s. 533-617, ISSN 0231-6625, MÜLLEROVÁ, H. a kol.: *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, ISBN 978-80-87439-29-6, nebo MÜLLEROVÁ, H.: *Právo na příznivé životní prostředí: Zkušenosti vybraných evropských zemí a návrhy pro budoucí uplatňování v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2018, ISBN 978-80-87439-35-7.

<sup>25)</sup> *Kvalita ovzduší v Evropě – zpráva z roku 2018*. Evropská agentura pro životní prostředí, 2018. [cit. 1. 7. 2019]. Dostupné na <<https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2018>>.

<sup>26)</sup> 9 z 10 lidí na celém světě dýchá znečištěný vzduch, ale více států přijímá opatření. WHO, News Release, 2. 5. 2018, [cit. 1. 7. 2019]. Dostupné na: <<http://www.who.int/news-room/detail/02-05-2018-9-out-of-10-people-worldwide-breathe-polluted-air-but-more-countries-are-taking-action>>.

<sup>27)</sup> *Kvalita ovzduší v Evropě – zpráva z roku 2018*. Evropská agentura pro životní prostředí, 2018. [cit. 1. 7. 2019]. Dostupné na: <<https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2018>>.

odpovědné za přibližně 422 000 předčasných úmrtí v 41 evropských zemích, přičemž k 391 000 z nich došlo v 28 členských státech EU. Ze zprávy EEA rovněž vyplývá, že od roku 1990 došlo ke snížení počtu předčasných úmrtí způsobených PM<sub>2,5</sub> přibližně o půl milionu. Vděčíme za to uplatňování unijní politiky a práva v oblasti kvality ovzduší a zavedení opatření na národní i regionální úrovni, která vedla například k čistším automobilům, čistšímu průmyslu a čistší výrobě energie.

Ochrana ovzduší je označována za jeden z nejzásadnějších problémů životního prostředí rovněž v České republice. Podle Zprávy o životním prostředí ČR za rok 2017<sup>28)</sup> kvalita ovzduší na našem území stagnovala. Vlivem výrazné finanční podpory a dalších podpůrných nástrojů klesly v roce 2017 emise znečišťujících látek do ovzduší, přesto i v roce 2017 zůstala kvalita ovzduší neuspokojivá. V sídlech ji ovlivňuje zejména silniční doprava a také lokální vytápění domácností, a to především v oblastech, kde se ještě nemohl naplno projevit efekt podpory tzv. kotlíkových dotací. Zhoršená kvalita ovzduší se vyskytovala i v průmyslových regionech.<sup>29)</sup> Meziročně došlo v roce 2017 k poklesu vybraných emisí znečišťujících látek, nejvíce poklesly emise tuhých znečišťujících látek (TZL) o 3,8 %, emise oxidu dusíku (NO<sub>x</sub>) o 2,9 % a emise oxidu siřičitého (SO<sub>2</sub>) o 2,5 %. V roce 2017 došlo opakovaně na 50 zatížených lokalitách České republiky k překročení imisního limitu pro 24hodinovou koncentraci suspendovaných částic PM<sub>10</sub>, roční limit pro PM<sub>10</sub> byl překročen na 2 stanicích, roční imisní limit pro PM<sub>2,5</sub> byl překročen na 10 stanicích, současně byl v roce 2017 překročen imisní limit pro roční průměrnou koncentraci benzo(a)pyrenu na 25 stanicích.<sup>30)</sup>

### Výchozí poznámky k veřejnému užívání

V české právní vědě je veřejné užívání tradičně řazeno k obecnému správnímu právu.<sup>31)</sup> Stejně jako v předválečném období i dnes česká právní věda rozlišuje dva druhy veřejného užívání, užívání obecné a zvláštní.<sup>32)</sup> Obecné užívání je možné na základě příslušné právní normy, zvláštní užívání lze definovat jako každé jiné užívání než užívání obecné, ke kterému je však vždy potřeba příslušného správního aktu.<sup>33)</sup> V určitých situacích však obecné užívání vzniká z přirozené povahy věci, tzv. obecné užívání bylo umožněno ještě

<sup>28)</sup> ČERMÁKOVÁ, E., KOCHOVÁ, T., MERTL, J., MYŠKOVÁ, T., POKORNÝ, J., ROLLEROVÁ, M., VLČKOVÁ, V.: *Zpráva o životním prostředí České republiky 2017*. Praha: CENIA, česká informační agentura životního prostředí, 2018. [cit 1. 7. 2019]. Dostupné na <[https://www.mzp.cz/cz/zpravy\\_o\\_stavu\\_zivotniho\\_prostredi\\_publicace](https://www.mzp.cz/cz/zpravy_o_stavu_zivotniho_prostredi_publicace)>.

<sup>29)</sup> Zpráva o životním prostředí České republiky 2017, s. 6.

<sup>30)</sup> Zpráva o životním prostředí České republiky 2017, s. 7.

<sup>31)</sup> Blíže viz poznámka pod čarou č. 2.

<sup>32)</sup> Srov. JANOVSÝ, J.: In *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 991, ISBN 80-902752-6-5 nebo HOETZEL, J.: *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vydání. Praha: Melantrich a.s., 1937, s. 301.

<sup>33)</sup> JANOVSÝ, J.: *Teorie veřejného vlastnictví*. 1. vydání. Praha: Knihovna sborníků věd právních a státních, 1927, s. 88.

předtím, než vůbec bylo právně definováno či povoleno. V takových případech bylo právo pouze odrazem přirozeného běhu věcí.<sup>34)</sup>

Předmět veřejného užívání je v současné české právní vědě označován jako *materiální statek*.<sup>35)</sup> Česká předválečná a německá právní věda označují předmět veřejného užívání jako veřejnou věc.<sup>36)</sup> Rozdělení na věci soukromé a veřejné znalo již právo římské.<sup>37)</sup> Pojem veřejná věc v pojmání předválečné české právní vědy lze ztotožnit s pojmem veřejný statek, který je v současné právní úpravě definován v § 490 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „OZ“).<sup>38)</sup> Aby mohlo být něco označeno za veřejný statek, musí se primárně jednat o věc v právním slova smyslu, respektive ve smyslu OZ. V případě, že věc slouží obecnému užívání, jedná se o veřejný statek ve smyslu OZ, na který dopadají některá speciální ustanovení OZ.<sup>39)</sup>

Římské právo a současná německá věda správního práva chápou veřejné věci poněkud širěji než právo občanské. Za veřejnou věc může být totiž označen statek, který není věcí v právním slova smyslu, jako typicky právě ovzduší,<sup>40)</sup> nebo rádiové spektrum. Snad i z tohoto důvodu je nejčastěji v české právní vědě používán, jak bylo uvedeno výše, pojem materiální statek.

Ovzduší je tedy nejen v české, ale i v německé právní vědě, považováno za předmět veřejného užívání.<sup>41)</sup> Je pojímáno jako předmět, respektive veřejná věc, která je k dispozici uživatelům ze své podstaty, z přirozené povahy. Nebylo třeba žádného právního nebo snad správního aktu, aby mohlo být ovzduší pro různé činnosti, zejména pro dýchání, později pro vypouštění znečišťujících látek, využíváno.

Otázka užívání ovzduší se v posledních letech velice často objevuje v souvislosti s možností vypouštět škodlivé látky do ovzduší, kdy ovzduší obsahující tyto látky poté představuje prostředí a předmět veřejného užívání

---

<sup>34)</sup> JANOVSKEJ, J.: In *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 998, ISBN 80-902752-6-5.

<sup>35)</sup> STAŠA, J. In HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 219, ISBN 978-80-7400-624-1.

<sup>36)</sup> HOETZEL, J.: *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vydání. Praha: Melantrich a.s., 1937, s. 296 a násl., JANOVSKEJ, J.: *Teorie veřejného vlastnictví*. 1. vydání. Praha: Knihovna sborníků věd právních a státních, 1927 a JANOVSKEJ, J.: *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 991, ISBN 80-902752-6-5. PAPIER, H.- J.: *Recht der öffentlichen Sachen*. 3. vydání. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1998, 176 s., ISBN 3-11-015341-6.

<sup>37)</sup> KINCL, J. IN KINCL, J., URFUS, V., SKŘEJPEK, M.: *Římské právo*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 85, ISBN 80-7179-031-1.

<sup>38)</sup> „Věc určená k obecnému užívání je veřejný statek.“

<sup>39)</sup> Viz § 1016 odst. 1, § 1047, § 1049 OZ.

<sup>40)</sup> Srov. ERBGUTH, W.: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 7. vydání. Baden – Baden: Nomos, 2014, s. 477, ISBN 978-3848715893, nebo PAPIER, H.-J.: *Recht der öffentlichen Sachen*. 3. vydání. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1998, s. 2, ISBN 3-11-015341-6.

<sup>41)</sup> STAŠA, J. In HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 222 a násl., ISBN 978-80-7400-624-1, ERBGUTH, W.: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 7. vydání. Baden – Baden: Nomos, 2014, s. 477, ISBN 978-3848715893, DETTERBECK, S.: *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. 13. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2015, s. 373, ISBN 978-3-406-67564-5.



sloužící k dýchání. Zejména v oblastech se špatnou kvalitou ovzduší (např. Ostravsko) se proto objevují snahy tuto situaci řešit i prostřednictvím žalob, ve kterých se uživatelé ovzduší domáhají náhrady újmy způsobené špatnou kvalitou ovzduší.<sup>42)</sup>

Nicméně s rostoucí intenzitou využívání ovzduší musí být činnosti spojené s užíváním ovzduší (zejména pokud jde o vypouštění znečišťujících látek do ovzduší) regulovány právem, a to právě s ohledem na zachování jeho vlastností a kvality jako základní podmínky pro život širokého spektra organismů na Zemi včetně člověka. Tato regulace se pak jeví jako nejvíce efektivní právě prostřednictvím v české právní vědě dosud převládajícího dualismu druhů veřejného užívání, tedy užívání obecného a zvláštního.<sup>43)</sup> V tomto článku proto vycházíme z klasického dělení veřejného užívání na obecné a zvláštní.<sup>44)</sup>

V německé odborné literatuře, ve které je překračován rámec tradičního členění veřejného užívání na obecné a zvláštní, kdy se rozlišuje více druhů veřejného užívání, resp. veřejných věcí, se užívání ovzduší řadí také do tzv. obecného užívání.<sup>45)</sup> Česká právní věda dospěla k závěru, že i v případě užívání ovzduší lze vzhledem k úpravě ZochrO rozdělit na užívání obecné a zvláštní.<sup>46)</sup>

Vydeme-li z tradičního dělení veřejného užívání, v rámci obecného užívání nejde o to některé činnosti spojené s užíváním ovzduší zakázat, ale primárně stanovit pravidla (rámec) obecného užívání ovzduší tak, aby byly naplněny základní principy práva životního prostředí, mezi něž patří zejména princip trvale udržitelného rozvoje a princip únosného zatížení. V případě zvláštního užívání pak opět nejde *a priori* o zákaz určitých činností, ale pouze o jejich regulaci, omezení, případně stanovení podmínek, za kterých může být ovzduší intenzivněji využíváno vypouštěním znečišťujících látek.

## Obsah veřejného užívání ovzduší

Vydeme-li z teze, že ovzduší je předmětem veřejného užívání již ze své podstaty, je potřeba v kontextu ZochrO zodpovědět otázku, co je obsahem takového užívání.

Již J. Janovský v meziválečném období došel k závěru, že kromě výslovně legislativně zakotveného obsahu veřejného užívání u veřejných vod, je určení

---

<sup>42)</sup> Srov. *Hájíme právo dýchat čistý vzduch*. Frank Bold, 2019. [cit. 26. 9. 2019]. Dostupné na: <<https://frankbold.org/resime/tema/hajime-pravo-dychat-cisty-vzduch>>.

<sup>43)</sup> STAŠA, J. In HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 219 a násl, ISBN 978-80-7400-624-1.

<sup>44)</sup> Ke konstrukci jiných druhů veřejného užívání podrobněji viz MÁCHA, A.: Věnovací akty. In *Správní právo*, roč. L, 2017, č. 3, s. 132 -153, ISSN 0139-6005.

<sup>45)</sup> ERBGUTH, W.: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 7. Vydání. Baden – Baden: Nomos, 2014, s. 484, ISBN 978-3848715893, nebo DETTERBECK, S.: *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsverfahren*. 13. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2015, s. 378, ISBN 978-3-406-67564-5.

<sup>46)</sup> STAŠA, J.: In HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 223, ISBN 978-80-7400-624-1.

obsahu veřejného užívání v konkrétních případech velmi obtížné.<sup>47)</sup> J. Staša pak dospívá k závěru, že vzhledem k tomu, že obsah veřejného užívání nemusí být právní normou vůbec specifikován, je nutné v takovém případě dovodit, že se musí jednat o užívání obvyklé vzhledem k účelovému určení daného povahou toho kterého materiální statku. Zároveň musí být toto užívání přiměřené faktickému stavu užívaného materiálního statku. V neposlední řadě musí jít také o užívání, které nevyklučuje užívání ostatními i potencionálními uživateli.<sup>48)</sup> V případě veřejného užívání ovzduší se jedná o kombinaci výše uvedených vymezení obsahu veřejného užívání. Obsah jednak vyplývá z přirozené povahy ovzduší a jednak ze ZochrO.

Obsahem veřejného užívání ovzduší je nepochybně dýchání, které jako „odraz přirozeného běhu věcí“ neprobíhá na základě žádné právní normy. Z hlediska ZochrO je obsahem veřejného užívání ovzduší vypouštění znečišťujících látek do ovzduší, neboli jeho znečišťování (emise), které je definováno jako vnášení jedné nebo více znečišťujících látek do ovzduší.<sup>49)</sup>

Pokud zasadíme úpravu ZochrO do rámce veřejného užívání, nepředstavuje tento zákon primární oprávnění nebo povolení k užívání ovzduší k vypouštění znečišťujících látek, nestanoví ve své podstatě ani způsob, jakým by měl být předmět veřejného užívání – ovzduší, užíván, ale nastavuje pravidla a rámec veřejného užívání ovzduší. Jinými slovy ZochrO v žádném ustanovení ani nedefinuje, co se rozumí obecným či zvláštním užíváním ovzduší. Primární cíl ZochrO se proto z hlediska veřejného užívání dá označit jako „ochranný“ mající za cíl zachovat určitou kvalitu předmětu veřejného užívání.

Tímto lze odlišit obsah a účel ZochrO např. od zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZPK“), nebo zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „VodZ“), které sice také obsahují ustanovení, která mají za cíl chránit předmět veřejného užívání (v daném případě pozemní komunikace nebo povrchové a podzemní vody<sup>50)</sup>), nicméně primárně určují samotný obsah veřejného užívání, případně podmínky za kterých lze materiální statek (veřejnou věc) veřejně užívat.<sup>51)</sup>

Za účelem ochrany ovzduší, rozlišuje ZochrO tzv. přípustnou úroveň znečištění (imise) a přípustnou úroveň znečišťování (emise). K porozumění odlišností mezi těmito dvěma kategoriemi úrovní (limitů) je třeba nejdříve

---

<sup>47)</sup> JANOVSKEÝ, J.: In *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 991-2, ISBN 80-902752-6-5. Janovský měl na mysli zejména veřejné cesty a mořské břehy.

<sup>48)</sup> STAŠA, J. In HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 220, ISBN 978-80-7400-624-1.

<sup>49)</sup> § 2 písm. c) ZochrO.

<sup>50)</sup> Viz § 19 odst. 2 nebo § 30 až 39 ZPK, § 30 až 42 VodZ.

<sup>51)</sup> Viz § 19 odst. 1 ZPK: „V mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny (dále jen „obecné užívání“), pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak...“. Dále viz § 25 ZPK, a § 6 až 8 VodZ.

odlišit pojmy znečištění (imise) a znečišťování (emise). Zatímco *emisí* se rozumí vnášení jedné nebo více znečišťujících látek do ovzduší, *imisi* je třeba rozumět hmotnostní koncentraci znečišťující látky přítomné v ovzduší. Emisní a imisní limity mají odlišné adresáty, odlišný způsob jejich zjišťování a další povinnosti s tím spojené. ZochrO v tomto smyslu rozlišuje mezi nástroji a omezeními týkajícími se znečišťování (emise) a znečištění (imise) ovzduší. V souvislosti s tím jsou stanoveny odlišné úrovně (limity) znečištění a znečišťování, které jsou ze strany státu považovány za přípustné (legální).

Množství znečišťující látky nebo skupiny znečišťujících látek, které je možné v souladu s právem vnášet do ovzduší ze stacionárního či mobilního zdroje, je určováno v podobě *emisního limitu* nebo *emisního stropu*. V terminologii české právní úpravy se jedná o tzv. *přípustnou úroveň znečišťování*, která je určena vedle emisních limitů a emisních stropů, též technickými podmínkami provozu a přípustnou tmavostí kouře.<sup>52)</sup> Emisní limity a emisní stropy proto dotváří obsah veřejného užívání ovzduší ve smyslu ZochrO, neboť stanoví maximální míru možného užívání ovzduší vypouštěním znečišťujících látek.

Emisní limity a emisní stropy tvoří tzv. emisní normy (angl. *emission standards*) v podobě mezních hodnot emisí (angl. *emission limit values – ELV*), které omezují přímé či nepřímé vypouštění znečišťujících látek z pevných znečišťujících zařízení nebo rozptýlených zdrojů do ovzduší (popř. též do vody nebo půdy). V zahraniční odborné literatuře<sup>53)</sup> se od tohoto typu norem odlišují produktové normy<sup>54)</sup> (angl. *product standards – PS*) a normy kvality životního prostředí<sup>55)</sup> (angl. *environmental quality standards – EQS*). Tyto dvě kategorie standardů však nejsou bezprostředně určující pro vymezení veřejného užívání ovzduší, které spočívá ve vypouštění znečišťujících látek do ovzduší, tedy v jeho znečišťování (emisích).

V české právní úpravě jsou příkladem norem kvality životního prostředí tzv. *imisní limity*, které vymezují nejvyšší přípustnou úroveň znečištění ovzduší.<sup>56)</sup> Jejich účelem je zajištění ochrany života a zdraví obyvatel

---

<sup>52)</sup> § 4 odst. 1 ZochrO.

<sup>53)</sup> Srov. např. SADELEER, N. de: Harmonizing Car Emissions, Air Quality, and Fuel Quality Standards in the Wake of the VW Scandal: How to Square the Circle? *European Journal of Risk Regulation*, roč. 7, č. 1, 2016, s. 1 -14, ISSN 1867-299X.

<sup>54)</sup> Mezi produktové standardy patří například limity určující jakost benzínu a motorové nafty vyplývající ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/70/ES ze dne 13. října 1998 o jakosti benzínu a motorové nafty a o změně směrnice Rady 93/12/EHS [viz též vyhláška Ministerstva průmyslu a obchodu č. 133/2010 Sb., o požadavcích na pohonné hmoty, o způsobu sledování a monitorování složení a jakosti pohonných hmot a o jejich evidenci (vyhláška o jakosti a evidenci pohonných hmot)] nebo limity pro obsah síry v kapalných palivech vyplývající ze směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/802 ze dne 11. května 2016 o snižování obsahu síry v některých kapalných palivech (viz též vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 312/2012 Sb., o stanovení požadavků na kvalitu paliv používaných pro vnitrozemská a námořní plavidla z hlediska ochrany ovzduší).

<sup>55)</sup> Za normy kvality životního prostředí se považuje souhrn požadavků, které musí dané životní prostředí nebo jeho určitá část (např. ovzduší) v daném čase splňovat a které jsou stanoveny právem EU (směrnicemi 2008/50/ES a 2004/107/ES), resp. vnitrostátním právem.

<sup>56)</sup> § 3 odst. 1 ZochrO.

a příznivého stavu vegetace a ekosystémů před důsledky znečištěného ovzduší. Imisní limity uvedené v příloze č. 1 k ZochrO vychází z transpozice mezních hodnot kvality ovzduší zakotvených pro všechny členské státy EU v právních předpisech EU<sup>57)</sup> a jako takové představují pouze určitý na úrovni EU dohodnutý kompromis. Tento kompromis zohledňuje nejen vědecky prokázané účinky znečišťujících látek v ovzduší na zdraví obyvatel a na složky životního prostředí, ale současně i aktuální stav společenského a hospodářského rozvoje.<sup>58)</sup> Rada členských států EU, včetně České republiky, má s dodržováním některých imisních limitů vymezených podle směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (2008/50/ES) problémy, a to přesto, že jejich stávající úrovně byly přijaty téměř před dvaceti lety a některé jsou mnohem slabší než pokyny WHO a nedosahují úrovně navržené nejnovějšími vědeckými důkazy o dopadech na lidské zdraví.<sup>59)</sup> Evropská komise proti těmto státům vede řízení o porušení práva EU. V případě dalších států již Soudní dvůr EU o žalobách Evropské komise na porušování imisních limitů rozhodl.<sup>60)</sup>

Imisní limity jsou závazné pro orgány ochrany ovzduší při výkonu jejich působnosti podle zákona o ochraně ovzduší.<sup>61)</sup> Povinnost dodržovat tyto limity tedy neplatí přímo pro jednotlivé provozovatele zdrojů znečišťování ovzduší. Odpovědnost za plnění imisních limitů nese pouze stát. Vzhledem k tomu nejsou imisní limity bezprostředně určující pro vymezení veřejného užívání ovzduší ve vztahu k uživatelům ovzduší, ale zavazují stát a jeho orgány k zajištění určité kvality ovzduší jako předmětu veřejného užívání.

## Obecné užívání ovzduší

Obecné užívání představuje základní a nejstarší druh veřejného užívání.<sup>62)</sup> Ve vztahu k užívání ovzduší lze v praxi rozlišovat jeho dvě základní formy - dýchání a vypouštění znečišťujících látek do ovzduší. Ve vztahu ke druhé ze zmiňovaných forem lze za obsah obecného užívání ovzduší ve smyslu ZochrO však považovat pouze vypouštění znečišťujících látek ze stacionárních zdrojů neuvedených v příloze č. 2 k ZochrO (např. lokálních topenišť -

---

<sup>57)</sup> Viz poznámka pod čarou č. 11.

<sup>58)</sup> MORÁVEK, J.: Nový přístup k imisním limitům. *České právo životního prostředí*, 2012, roč. 2012, č. 32, s. 40, ISSN 1213-5542.

<sup>59)</sup> Znečištění ovzduší: naše zdraví stále není dostatečně chráněno. Zvláštní zpráva Evropského účetního dvoru č. 23. Lucemburk: Evropský účetní dvůr, 2018. ISBN 978-92-847-0606-8.

<sup>60)</sup> Jedná se o rozsudek Soudního dvora EU ze dne 5. 4. 2017, sp. zn. C-488/15 (*Evropská komise proti Bulharské republice*), rozsudek ze dne 15. 11. 2012, C-34/11 (*Evropská komise proti Portugalské republice*), rozsudek ze dne 19. 12. 2012, C-68/11 (*Evropská komise proti Italské republice*), rozsudek ze dne 10. 5. 2011, C-479/10 (*Evropská komise proti Švédskému království*) nebo rozsudek ze dne 24. 3. 2011, C-365/10 (*Evropská komise proti Republice Slovinsko*). K tomu blíže srov. STEJSKAL, V.: Rozhodování Soudního dvora EU ve věci překračování mezních hodnot koncentrací PM10 ve vnějším ovzduší. *České právo životního prostředí*, 2012, roč. 2012, č. 32, s. 127-138, ISSN 1213-5542.

<sup>61)</sup> § 3 odst. 1 věta druhá ZochrO.

<sup>62)</sup> Obdobně i v německé literatuře je obecné užívání považováno za klíčový pojem práva veřejných věcí. Srov. MAGER, U., SOKOL, L.: Gemeingebrauch im Recht der öffentlichen Sachen. *Juristische Ausbildung*, 2012, roč. 34, č. 12, s. 913, ISSN 0170-1452.

spalovacích stacionárních zdrojů o jmenovitém tepelném příkonu menším než 300 kW, zemědělských provozů nebo kamenolomů), jakož i ze zdrojů mobilních (zejména silničních motorových vozidel, plavidel vnitrozemské a námořní plavby a letadel). Jedná se o zdroje znečišťování, k jejichž provozu není vyžadováno žádné specifické povolení.

Právní možnost obecného užívání ovzduší vyplývá, jak bylo zmíněno výše, z přirozené povahy této veřejné věci. Se vznikem právní možnosti tak není spojen žádný úkon vykonavatele veřejné správy.<sup>63)</sup> Tuto formu obecného užívání ovzduší z hlediska ZochrO můžeme definovat jako vypouštění znečišťujících látek do ovzduší při dodržení přípustné míry znečišťování.

Obecné užívání ovzduší (ovšem pouze pokud jde o vypouštění znečišťujících látek, nikoli v případě dýchání) může být dočasně nebo trvale omezeno.<sup>64)</sup> Obecné užívání ovzduší je bezplatné, není vázáno na žádnou poplatkovou povinnost. Z hlediska ZochrO jsou subjektem obecného užívání ovzduší především fyzické a právnické osoby provozující stacionární zdroje znečišťování ovzduší, které nejsou uvedeny v příloze č. 2 k ZochrO,<sup>65)</sup> a u nichž se nevydává povolení provozu podle § 11 odst. 2 písm. d) ZochrO. Dále lze za subjekty obecného užívání ovzduší označit i fyzické a právnické osoby provozující mobilní zdroje znečištění. Zahrneme-li pod vypouštění škodlivých látek do ovzduší nad rámec ZochrO i případy kouření<sup>66)</sup>, lze za subjekty obecného užívání ovzduší považovat i fyzické osoby užívající tabákové výrobky (kuřáky).

#### a) Dýchání

Základní formou obecného užívání ovzduší je bezpochyby jeho dýchání (*respirace*), tedy proces výměny plynů, zejména kyslíku a oxidu uhličitého, mezi organismem a jeho externím prostředím (ovzduším). V tomto smyslu představuje dýchání základní předpoklad existence organismů, včetně člověka. Dýchání neprobíhá na základě žádné právní normy a je vskutku „odrazem přirozeného běhu věcí“. Tato forma obecného užívání nebyla nikdy právně definována a povolována a *de lege ferenda* by tomu mělo zůstat i nadále. Rovněž platí, že z povahy věci nelze dýchání nijak omezit<sup>67)</sup> nebo zpoplatnit.

<sup>63)</sup> STAŠA, J. In HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 220, ISBN 978-80-7400-624-1.

<sup>64)</sup> Srov. dočasné omezení obecného užívání vod dle § 6 odst. 4 VodZ nebo omezení obecného užívání pozemních komunikací uzavírkami či objízdkami dle § 24 ZPK.

<sup>65)</sup> Např. spalovací stacionární zdroje o jmenovitém tepelném příkonu menším než 300 kW, zemědělské provozny nebo kamenolomy.

<sup>66)</sup> Ve smyslu zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek.

<sup>67)</sup> V této souvislosti je nutné zdůraznit ústavně zakotvené právo každého na život (čl. 6 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), právo nebýt zbaven života (čl. 6 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), jakož i zákaz trestu smrti (čl. 6 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). K tomu blíže srov. např. KOKEŠ, M.: *Právo na život*. In: WAGNEROVÁ, E., SIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 150 – 185, ISBN 978-80-7357-750-6. V souvislosti s omezením dýchání by bylo možné uvažovat o spáchání trestných činů proti životu a zdraví podle § 140 až § 167 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.



b) Vypouštění znečišťujících látek ze stacionárních zdrojů neuvedených v příloze č. 2 k ZochrO

Obecné užívání ovzduší související s vypouštěním znečišťujících látek ze stacionárních zdrojů (neuvedených v příloze č. 2 k ZochrO) je přípustné do výše obecných emisních limitů, které stanoví vyhláška č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší, v příloze č. 9, a tím je tak v případě stacionárních zdrojů určen obsah veřejného užívání ovzduší vypouštěním znečišťujících látek.

Tyto *obecné emisní limity* (na rozdíl od specifických emisních limitů vymezených toutéž vyhláškou) postrádají jakoukoliv vazbu na jednotlivé typy technologií. Jsou nastaveny takovým způsobem, aby byly obecně dosažitelné. Jejich smyslem je především to, aby stacionární zdroje, které nemají jinou formu regulace, měly stanoveny alespoň tyto základní regulativy provozu. Smysl obecných emisních limitů postupně upadá s čím dál větším zaměřením ochrany ovzduší na problematické skupiny stacionárních zdrojů, a proto vyhláška č. 415/2012 Sb. výrazně snížila rozsah stanovených obecných emisních limitů. Předchozí právní úprava<sup>68)</sup> stanovovala obecné emisní limity pro 24 znečišťujících látek nebo jejich skupin, a to včetně velmi specifických organických a anorganických látek. Vyhláška č. 415/2012 Sb. snížila tento počet na deset a omezila je pouze na obecné emisní limity, které mohou být využity k určení, zda stacionární zdroj spadá do přílohy č. 2 k ZochrO (viz body 11. 1. až 11. 9. této přílohy). Oproti bodům 11. 1. až 11. 9. přílohy č. 2 k ZochrO zůstal stanoven „navíc“ pouze obecný emisní limit pro oxid uhelnatý, protože se jedná o velmi častou znečišťující látku, která je do ovzduší často vnášena především při nedokonalých spalovacích procesech.<sup>69)</sup>

Obecné emisní limity, které stanoví vyhláška č. 415/2012 Sb. pro znečišťující látky a jejich skupiny, jsou uplatněny pro stacionární zdroje plošně, bez toho, aby musely být pro konkrétní stacionární zdroje vymezeny v nějakém správním aktu. Pokud je pro stacionární zdroj stanoven jeden nebo více specifických emisních limitů nebo jeden nebo více emisních stropů, nevztahují se na něj obecné emisní limity<sup>70)</sup>, a to bez ohledu na to, o jakou znečišťující látku jde.

*Emisním limitem* se rozumí nejvýše přípustné množství znečišťujících látek nebo skupiny znečišťujících látek vnášené do ovzduší ze stacionárního

---

Do úvahy by přicházely zejména trestné činy vraždy, zabití, usmrcení z nedbalosti, těžkého ublížení na zdraví, ublížení na zdraví, těžkého ublížení na zdraví z nedbalosti nebo mučení a jiného nelidského a krutého zacházení. K tomu blíže srov. např. DRAŠTÍK, A., FREMR, R., DURDÍK, T., RŮŽIČKA, M., SOTOLÁŘ, A. a kol.: *Trestní zákoník (č. 40/2009 Sb.) – Komentář*. Praha: Wolters Kluwer. 2015, ISBN 978-80-7478-790-4.

<sup>68)</sup> Jednalo se např. o vyhlášku č. 337/2010 Sb., o emisních limitech a dalších podmínkách provozu ostatních stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší emitujících a užívajících těkavé organické látky a o způsobu nakládání s výrobky obsahujícími těkavé organické látky.

<sup>69)</sup> MORÁVEK, J., TOMÁŠKOVÁ, V., BERNARD, M., VÍCHA, O.: *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 45, ISBN: 978-80-7400-477-3.

<sup>70)</sup> § 4 odst. 3 věta první ZochrO.

zdroje.<sup>71)</sup> Emisní limity musí být dodrženy na každém komínovém průduchu nebo výduchu do ovzduší. Zákon o ochraně ovzduší rozlišuje emisní limity obecné a specifické.<sup>72)</sup> Obecné emisní limity jsou stanoveny pro znečišťující látky a jejich skupiny ve vyhlášce č. 415/2012 Sb. (příloha č. 9). Specifické emisní limity jsou stanoveny přímo vyhláškou č. 415/2012 Sb. (v přílohách č. 5 a 6) nebo je může stanovit krajský úřad v povolení provozu zdroje podle § 11 odst. 2 písm. d) ZochrO.

Vedle emisních limitů, které jsou vždy vymáhány u každého jednotlivého stacionárního zdroje, předpokládá ZochrO rovněž stanovování *emisních stropů*. Emisní strop představuje nejvýše přípustné množství znečišťující látky vnesené do ovzduší za kalendářní rok.<sup>73)</sup> Emisní stropy se stanovují jednotlivým stacionárním zdrojům, jejich skupinám nebo skupinám mobilních zdrojů. ZochrO je umožňuje stanovit také ve vztahu k provozovnám nebo vymezenému území.<sup>74)</sup> Emisní stropy doplňují emisní limity s výjimkou stacionárních zdrojů emitujících těkavé organické látky (uvedené pod kódy 9.1. až 9.24 v příloze č. 2 k ZochrO), u kterých může být emisní limit nahrazen,<sup>75)</sup> a to z důvodu technicky obtížně proveditelnosti kontroly plnění emisních limitů. Jedná se o nástroj dalšího omezení emisí ze stacionárního zdroje, jehož pomocí se tzv. zastropuje množství určité znečišťující látky vypouštěné ze zdroje v celém roce.<sup>76)</sup>

Rozdíl mezi emisním limitem a emisním stropem je ve vyjádření těchto mezních hodnot, kdy emisní limit je převážně vyjádřen jako hmotnostní koncentrace znečišťující látky, tedy hmotnost znečišťující látky obsažená v definovaném objemu odpadního plynu. Nejčastěji se emisní limity vyjadřují v jednotkách mg/m<sup>3</sup>. Méně častými případy jsou emisní limity stanovené v podobě mezního množství (hmotnosti) na jednotku produkce. Emisní limity v podobě hmotnostní koncentrace znečišťující látky v odpadním plynu slouží především jako nástroj regulace aktuálního znečišťování ovzduší, protože emise ze stacionárního zdroje nesmějí v žádném okamžiku překročit emisní limit. Tuto funkci neplní emisní strop, který ale naopak jednoznačně slouží k regulaci množství znečišťujících látek vnesených do ovzduší za stanovené časové období (kalendářní rok). Oba uvedené nástroje lze kombinovat.<sup>77)</sup>

Uvádíme-li výše, že ZochrO je spíše „ochranářský“ tedy, že jeho úprava cílí na zachování kvality předmětu veřejného užívání (ovzduší), musíme konstatovat, že stanoví-li ZochrO povinnosti subjektům veřejného užívání ovzduší, činí tak nikoli s cílem regulovat primárně samotné užívání, ale s cílem stanovit limity tohoto užívání za účelem ochrany a zachování kvality ovzduší.

---

<sup>71)</sup> § 2 písm. i) ZochrO.

<sup>72)</sup> § 4 odst. 2 ZochrO.

<sup>73)</sup> § 2 písm. j) ZochrO.

<sup>74)</sup> § 4 odst. 4 ZochrO.

<sup>75)</sup> § 4 odst. 5 ZochrO.

<sup>76)</sup> BEJČKOVÁ, P.: *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 14, ISBN 978-80-7552-911-4.

<sup>77)</sup> MORÁVEK, J., TOMÁŠKOVÁ, V., BERNARD, M., VÍCHA, O.: *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 14-15, ISBN: 978-80-7400-477-3.

Základní povinnosti osob a provozovatelů stacionárních zdrojů stanoví § 16 a 17 ZochrO. Jedná se například o povinnost dodržovat již výše zmíněné emisní limity, emisní stropy, technické podmínky provozu a přípustnou tmavost kouře podle § 4 ZochrO, spalovat ve stacionárním zdroji pouze paliva, která splňují požadavky na kvalitu paliv stanovené prováděcím právním předpisem a jsou určená výrobcem stacionárního zdroje nebo paliva uvedená v povolení provozu, nebo předkládat příslušnému orgánu ochrany ovzduší na vyžádání informace o provozu stacionárního zdroje a jeho emisích.<sup>78)</sup>

Obecné užívání ovzduší, jehož obsahem je vypouštění znečišťujících látek ze stacionárních zdrojů neuvedených v příloze č. 2 ZochrO, může být omezeno v souvislosti s prováděním kontrol spalovacích stacionárních zdrojů nebo používaných paliv (§ 17 odst. 2 ZochrO)<sup>79)</sup> nebo v souvislosti se spalováním suchých rostlinných materiálů v otevřeném ohništi (§ 16 odst. 4 a 5 ZochrO).<sup>80)</sup>

### *c) Vypouštění znečišťujících látek z mobilních zdrojů*

Jak bylo uvedeno výše, subjektem obecného užívání ovzduší jsou též provozovatelé mobilních zdrojů, které využívají spalovací motory a vypouští znečišťující látky do ovzduší. Mezi ně lze řadit zejména osobní a nákladní motorová vozidla, plavidla vnitrozemské<sup>81)</sup> a námořní plavby, jakož i letadla.<sup>82)</sup> Provozování těchto mobilních zdrojů není vázáno na vydání

---

<sup>78)</sup> Viz § 17 odst. 1 písm. b), c), d) ZochrO.

<sup>79)</sup> Novelou ZochrO (zákonem č. 369/2016 Sb.) byla provozovatelům spalovacích stacionárních zdrojů umístěných v rodinných domech, bytech nebo ve stavbách pro rodinnou rekreaci, stanovena povinnost umožnit kontrolujícím orgánům přístup k těmto zdrojům, jejich příslušenství a k používaným palivům. Ústavní soud ČR v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/17 ze dne 18. 7. 2017 dospěl k závěru, že napadená právní úprava kontrol lokálních topenišť, která představuje omezení základního práva na nedotknutelnost obydlí podle čl. 12 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, splňuje formální i materiální podmínky pro zákonné omezení tohoto práva a sleduje legitimní cíle ochrany zdraví osob a ochrany práv a svobod jiných, přičemž je vůči těmto legitimním cílům přiměřená. Blíže srov. VÍCHA, O.: Vybrané ústavně právní aspekty kontrol lokálních topenišť a plateb poplatků za komunální odpad. *České právo životního prostředí*, č. 2, 2017 (44), s. 122 -133, ISSN 1213-5542.

<sup>80)</sup> Povinnosti osob mohou být ve vazbě na čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR stanoveny či konkretizovány i obecně závaznou vyhláškou obce. Podle § 16 odst. 5 ZochrO může obec vyhláškou stanovit podmínky pro spalování suchého rostlinného materiálu v otevřeném ohništi za účelem jeho odstranění nebo jeho spalování zakázat, avšak pouze pokud zajistí jiný způsob pro jeho odstranění podle jiného právního předpisu. Při stanovení podmínek nebo zákazu musí obec přihlídnout zejména ke klimatickým podmínkám, úrovni znečištění ve svém územním obvodu, vegetačnímu období a hustotě zástavby.

<sup>81)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1629 ze dne 14. září 2016, kterou se stanoví technické požadavky pro plavidla vnitrozemské plavby, mění směrnice 2009/100/ES a zrušuje směrnice 2006/87/ES, nebo směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/53/EU ze dne 20. listopadu 2013 o rekreačních plavidlech a vodních skútrech a o zrušení směrnice 94/25/ES.

<sup>82)</sup> Letadla a jejich motory, vrtule, letadlové části a nezastavěné vybavení musí splňovat požadavky na ochranu životního prostředí (včetně emisních limitů) obsažené v ustanoveních změny 12 svazku I a změny 9 svazku II a v prvním vydání svazku III přílohy 16 Chicagské úmluvy, platné ke dni 1. ledna 2018 [viz čl. 9 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1139 ze dne 4. července 2018 o společných

zvláštního povolení. Právní předpisy EU<sup>83)</sup> ve vztahu k těmto mobilním zdrojům se spalovacími motory upravují pouze proces schvalování jejich typu a jejich uvádění na trh (registrace).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/858, které se týká schvalování motorových vozidel a jejich přípojných vozidel, stanoví harmonizovaná pravidla a zásady pro schvalování typu a uvádění na trh motorových vozidel a jejich přípojných vozidel a systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla, jakož i pro schvalování jednotlivých vozidel, aby bylo zajištěno řádné fungování vnitřního trhu ve prospěch podniků a spotřebitelů a aby byla poskytnuta vysoká úroveň bezpečnosti a ochrany zdraví a životního prostředí. Systém schvalování typu motorových vozidel musí každému členskému státu EU umožňovat, aby potvrdil, že každý typ vozidla a každý typ systému, konstrukční části a samostatného technického celku určeného pro tento typ vozidla prošel stanovenými zkouškami a kontrolami, aby se ověřil jeho soulad s požadavky tohoto nařízení na schválení typu, a že jeho výrobce pro něj získal certifikát schválení typu. Systém EU schvalování typu motorových vozidel ukládá jejich výrobcům povinnost vyrábět motorová vozidla, systémy, konstrukční části a samostatné technické celky ve shodě se schváleným typem. Výrobce vozidla to musí osvědčit vydáním prohlášení o shodě pro každé vozidlo. Každému motorovému vozidlu opatřenému platným prohlášením o shodě by se mělo povolit jeho uvedení na trh a registrace pro užívání ve všech členských státech EU.

Právo EU rozlišuje několik správních procesů, mezi něž patří zejména schvalování typu motorového vozidla (je zahajován na základě žádosti výrobce a jeho výsledkem je vydání certifikátu schválení typu vozidla),<sup>84)</sup> ověřování shodnosti výroby (výsledkem je vydání prohlášení o shodě)<sup>85)</sup> a schvalování jednotlivých vozidel (žádost podává vlastník vozidla, výrobce či zástupce výrobce nebo dovozce a jeho výsledkem je vydání certifikátu

---

pravidlech v oblasti civilního letectví a o zřízení Agentury Evropské unie pro bezpečnost letectví, kterým se mění nařízení (ES) č. 2111/2005, (ES) č. 1008/2008, (EU) č. 996/2010, (EU) č. 376/2014 a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/30/EU a 2014/53/EU a kterým se zrušuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 552/2004 a (ES) č. 216/2008 a nařízení Rady (EHS) č. 3922/91].

<sup>83)</sup> Například nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 167/2013 ze dne 5. února 2013 o schvalování zemědělských a lesnických vozidel a dozoru nad trhem s těmito vozidly, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1628 ze dne 14. září 2016 o požadavcích na mezní hodnoty emisí plyných a tuhých znečišťujících látek a schválení typu spalovacích motorů v nesilničních mobilních strojích, o změně nařízení (EU) č. 1024/2012 a (EU) č. 167/2013 a o změně a zrušení směrnice 97/68/ES, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 168/2013 ze dne 15. ledna 2013 o schvalování dvoukolových nebo tříkolových vozidel a čtyřkolek a dozoru nad trhem s těmito vozidly, nebo nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/858 ze dne 30. května 2018 o schvalování motorových vozidel a jejich přípojných vozidel, jakož i systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla a o dozoru nad trhem s nimi, o změně nařízení (ES) č. 715/2007 a č. 595/2009 a o zrušení směrnice 2007/46/ES.

<sup>84)</sup> Čl. 22 až 28 nařízení 2018/858/EU.

<sup>85)</sup> Čl. 31 nařízení 2018/858/EU.

o schválení jednotlivého vozidla).<sup>86)</sup> Členské státy EU povolí uvedení na trh, registraci nebo uvedení do provozu vozidel s platným certifikátem EU schválení jednotlivého vozidla).<sup>87)</sup> Právním základem pro regulaci automobilových emisí je přitom nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2007 ze dne 20. června 2007 o schvalování typu motorových vozidel z hlediska emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 5 a Euro 6) a z hlediska přístupu k informacím o opravách a údržbě vozidla.<sup>88)</sup> V české právní úpravě na tyto unijní přímo použitelné předpisy navazuje ZPPVPK, který upravuje podmínky provozu vozidel na pozemních komunikacích, včetně jejich registrace a schvalování technické způsobilosti, nebo práv a povinností stanic technické kontroly a měření emisí. Konkrétní povinnosti související s provozováním ostatních typů mobilních zdrojů znečišťování ovzduší vyplývají z jednotlivých zákonů spadajících do působnosti Ministerstva dopravy; patří mezi ně vedle ZPPVPK též ZPK, ZCL, ZVP nebo ZDrah.

K omezení této formy obecného užívání ovzduší může dojít v důsledku vyhlášení *smogové situace*.<sup>89)</sup> V daném případě může obec vydat tzv. *regulační řád*, který obsahuje opatření na omezení provozu silničních motorových vozidel.<sup>90)</sup> V případě, že je pro území, kde byla vyhlášena smogová situace, stanovena nízkoe emisní zóna (postupem podle § 14 ZochrO), jsou opatření na omezení provozu silničních motorových vozidel stanovena jako zvláštní podmínky v rámci stanovení nízkoe emisní zóny.<sup>91)</sup> Obecné užívání ovzduší, jehož obsahem je vypouštění znečišťujících látek z mobilních zdrojů, může být též omezeno v důsledku stanovení *nízkoe emisní zóny* (§ 14 ZochrO).<sup>92)</sup>

Vypouštění znečišťujících látek z mobilních zdrojů způsobující znečištění ovzduší není dosud zpoplatněno. Podle platné právní úpravy v ČR<sup>93)</sup> je zpoplatněno pouze obecné užívání vybraných pozemních komunikací. Zatímco u mýtného<sup>94)</sup> se jeho sazby stanoví nejen podle ujeté vzdálenosti

---

<sup>86)</sup> Čl. 44 až 46 nařízení 2018/858/EU.

<sup>87)</sup> Čl. 44 odst. 6 nařízení 2018/858/EU.

<sup>88)</sup> K tomu blíže srov. VODÍČKA, J.: Zamyšlení nad unijní regulací automobilových emisí. In.: *COFOLA 2018, část X. Sekce práva Evropské unie*. Spisy Právnické fakulty Masarykovy Univerzity v Brně, sv. 631. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2018, s. 89 – 112, ISBN 978-80-210-9147-4.

<sup>89)</sup> § 10 odst. 1 ZochrO.

<sup>90)</sup> § 10 odst. 4 ZochrO.

<sup>91)</sup> § 10 odst. 5 ZochrO.

<sup>92)</sup> Rada obce může za účelem omezení znečištění ovzduší z dopravy na svém území nebo na jeho části opatřením obecné povahy vydaným v přenesené působnosti stanovit zónu s omezením provozu silničních motorových vozidel. K této problematice blíže srov. KŘEČKOVÁ, M.: Nízkoe emisní zóny jako nový nástroj zlepšení kvality ovzduší. *České právo životního prostředí*, č. 2/2012 (32), s. 71 – 77, ISSN 1213-5542.

<sup>93)</sup> Ustanovení § 20 – 22 ZPK, vyhláška č. 470/2012 Sb., o užívání pozemních komunikací zpoplatněných mýtem, ve znění pozdějších předpisů, nařízení vlády č. 240/2014 Sb., o výši časových poplatků, sazeb mýtného, slevy na mýtném a o postupu při uplatnění slevy na mýtném, ve znění pozdějších předpisů, a vyhláška č. 306/2015 Sb., o užívání pozemních komunikací zpoplatněných časovým poplatkem, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>94)</sup> Povinnost uhradit mýtné se vztahuje na užití zpoplatněné pozemní komunikace silničním



po zpoplatnění pozemní komunikaci, ale i podle typu (emisní třídy) vozidla,<sup>95)</sup> časový poplatek u osobních automobilů do 3,5 tuny se odvíjí od časového období užívání zpoplatněné pozemní komunikace. Dopravní politika EU<sup>96)</sup> nicméně předpokládá zavedení uživatelských poplatků pro všechny typy silničních vozidel (a současně i pro železniční a námořní dopravu), které by odrážely (internalizovaly) nejen náklady na dopravní infrastrukturu, ale i náklady spojené s hlukem a vypouštěním znečišťujících látek do ovzduší.<sup>97)</sup>

#### d) Kouření

Obecné užívání ovzduší může spočívat i v užívání tabákových výrobků (kouření) ve smyslu zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek. Tento zákon nestanoví na rozdíl od ZochrO jako v případě stacionárních zdrojů nějaké emisní limity ve smyslu maximálního množství látek, které je možné při kouření tabákových výrobků do ovzduší vypustit. Nicméně s ohledem na ochranu zdraví osob před expozicí tabákovými kouři,<sup>98)</sup> stanoví zákon č. 65/2017 Sb. v § 8 *zákaz kouření na vybraných místech*, čímž dochází k omezení veřejného užívání ovzduší ve smyslu územního omezení obecného užívání ovzduší vypouštěním škodlivých látek do ovzduší kouřením. Místa, na kterých je zakázáno kouřit, jsou nejen veřejnosti volně přístupné vnitřní prostory a tranzitní prostory mezinárodního letiště (s výjimkou stavebně odděleného prostoru vyhrazeného ke kouření), dopravní prostředky veřejné dopravy, zdravotnická zařízení, školy a školská zařízení, ale taktéž i některé vnější prostory (tedy vnější ovzduší shodné s vymezením působnosti ZochrO), jako jsou např. nástupiště, přístřešky a čekárny veřejné dopravy, dětská hřiště a sportoviště určená převážně pro osoby mladší 18 let nebo prostory zoologických zahrad, s výjimkou vnějších prostor, které provozovatel zoologické zahrady ke kouření vyhradí.<sup>99)</sup>

#### Zvláštní užívání ovzduší

Oprávnění ke zvláštnímu užívání veřejných statků, resp. veřejných věcí, v drtivé většině případů vyplývá z konkrétního aktu aplikace práva, typicky správního rozhodnutí. Oprávnění ke zvláštnímu užívání vždy vzniká jmenovitě určenému adresátovi. Obsah zvláštního užívání tak vyplývá z tohoto aktu.<sup>100)</sup>

---

motorovým vozidlem nejméně se čtyřmi koly, jehož největší povolená hmotnost činí více než 3,5 tuny (§ 22 odst. 1 ZPK).

<sup>95)</sup> Podle § 3 odst. 1 a § 4 odst. 1 nařízení vlády č. 240/2014 Sb. se sazby mýtného člení podle emisní třídy vozidla na sazby pro vozidla třídy Euro II, třídy Euro III a IV, třídy Euro V a třídy VI, EEV a vyšší.

<sup>96)</sup> Bílá kniha: Plán jednotného evropského dopravního prostoru – vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje [KOM (2011) 144 v konečném znění, 28. 3. 2011], Strategie pro provedení internalizace vnějších nákladů [KOM (2008) 435 v konečném znění, 8. 7. 2008].

<sup>97)</sup> K tomu blíže srov. VÍCHA, O.: *Princip „znečišťovatel platí“ z právního pohledu*. 1. vydání. Praha: Linde, 2014, s. 106 – 111 a 166 – 169, ISBN 978-80-7201-947-2.

<sup>98)</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek (sněm. tisk 828/0).

<sup>99)</sup> Největší kontroverze vyvolal zákaz kouření ve vnitřním prostoru provozovny stravovacích služeb, s výjimkou užívání vodních dýmek. Tento zákaz však prošel testem ústavní konformity (viz náleze Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 7/17).

Zvláštní užívání ovzduší ve smyslu ZochrO představuje užívání ovzduší vypouštěním znečišťujících látek některými specifickými zdroji znečišťování ovzduší, konkrétně stacionárními zdroji znečišťování ovzduší uvedenými v příloze č. 2 k ZochrO.

*Subjektem zvláštního užívání ovzduší* proto mohou být pouze fyzické nebo právnické osoby provozující stacionární zdroje znečišťování ovzduší uvedené v příloze č. 2 k ZochrO (patří mezi ně zejména stacionární zdroje z oblastí energetiky, nakládání s odpady, výroby a zpracování kovů a plastů, zpracování nerostných surovin, nakládání s benzinem, použití organických rozpouštědel, chemického, potravinářského nebo dřevozpracujícího průmyslu, jakož i chovu hospodářských zvířat), kterým ZochrO v § 17 odst. 1 a 3 stanoví celou řadu povinností (patří mezi ně zejména povinnost provozovat stacionární zdroj pouze na základě a v souladu s povolením provozu, zjišťovat úroveň znečišťování, vést provozní evidenci nebo odvádět znečišťující látky ze stacionárního zdroje do ovzduší komínem nebo výduchem, pokud v povolení provozu není uvedeno jinak). Za *provozovatele* se přitom rozumí právnická nebo fyzická osoba, která stacionární zdroj skutečně provozuje, popř. vlastník stacionárního zdroje (není-li taková osoba známa nebo neexistuje).<sup>101)</sup>

Zvláštní užívání ovzduší je realizováno na základě a v souladu s *povolením provozu stacionárního zdroje* uvedeného v příloze č. 2 k ZochrO, které vydává krajský úřad jako orgán ochrany ovzduší podle § 11 odst. 2 písm. d) ZochrO. Jedná se o samostatné správní rozhodnutí nezávislé na tom, jsou-li vedena navazující řízení ve věci podle jiných předpisů (např. řízení podle stavebního zákona). Při vydávání povolení provozu má krajský úřad vycházet z programu zlepšování kvality ovzduší vydaného pro příslušné území a z úrovně znečištění znečišťujícími látkami, které mají stanoven imisní limit v bodech 1 a 2 přílohy č. 1 k ZochrO (tzn., že tyto imisní limity jsou pro orgán ochrany ovzduší při vydávání povolení provozu závazné).<sup>102)</sup> V případě znečišťujících látek, které mají stanoven imisní limit v bodech 3 a 4 přílohy č. 1 k ZochrO, má krajský úřad k úrovním znečištění pouze přihlížet.<sup>103)</sup>

Povolení k provozu stanoví na základě ZochrO a jeho prováděcích právních předpisů určité povinnosti, tzv. *závazné podmínky provozu*, čímž je určen obsah samotného zvláštního užívání ovzduší. Výčet závazných podmínek provozu, které může povolení provozu obsahovat, je uveden v § 12 odst. 4 ZochrO. Patří mezi ně nejen specifické emisní limity a emisní stropy, ale též způsob, podmínky a četnost zjišťování úrovně znečišťování, provozní řád (jedná-li se o stacionární zdroj označený ve sloupci C v příloze č. 2 k ZochrO), technické podmínky provozu stacionárního zdroje (pokud nejsou obsahem provozního řádu), podmínky provádění činností a provozu technologií souvisejících

---

<sup>100)</sup> STAŠA, J. In HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 221, ISBN 978-80-7400-624-1.

<sup>101)</sup> § 2 písm. h) ZochrO.

<sup>102)</sup> BEJČKOVÁ, P.: *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 70, ISBN 978-80-7552-911-4.

<sup>103)</sup> § 12 odst. 1 ZochrO.

s provozem nebo zajištěním provozu stacionárního zdroje, zvláštní podmínky provozu při překročení regulační prahové hodnoty (u stacionárních zdrojů podle § 10 odst. 3 ZochrO), kompenzační opatření (pokud byla uložena), stanovení množství odpadu, určení kategorií odpadu, které lze spalovat, specifikace minimálních a maximálních hmotnostních toků nebezpečných odpadů, jejich minimální a maximální spalné teplo a maximální obsah znečišťujících látek v nebezpečných odpadech (v případě tepelného zpracování odpadu), podmínky pro umístění stacionárního zdroje (pokud nepředcházelo řízení podle jiného právního předpisu), jakož i podmínky pro zkušební provoz podle stavebního zákona.

Povolení provozu může krajský úřad vydat na dobu časově omezenou, přičemž vychází z obvyklé doby životnosti stacionárního zdroje. Má-li být ve stacionárním zdroji tepelně zpracován odpad, lze povolení provozu vydat nejdéle na dobu 25 let; krajský úřad v daném případě toto povolení a jeho případné změny zasílá Ministerstvu životního prostředí na vědomí.<sup>104)</sup> U stacionárních zdrojů, u kterých byl při zpracování programu zlepšování kvality ovzduší identifikován významný příspěvek k překročení imisního limitu stanoveného v bodech 1 až 3 přílohy č. 1 k ZochrO, prověřuje krajský úřad možnost zpřísnění nebo stanovení dalších specifických emisních limitů, doplňujících technických podmínek provozu nebo emisních stropů. Zjistí-li, že to umožní prokazatelně snížit úroveň znečištění bez vynaložení nepřiměřených nákladů ze strany provozovatele, rozhodne o změně povolení provozu.<sup>105)</sup>

Zvláštní užívání ovzduší (v souvislosti s vypouštěním znečišťujících látek ze stacionárních zdrojů uvedených v příloze č. 2 k ZochrO) je přípustné do výše tzv. *specifického emisního limitu* stanoveného v povolení provozu nebo ve vyhlášce č. 415/2012 Sb., čímž je opět akcentován i ochranný prvek ZochrO. Zákon o ochraně ovzduší rozlišuje dva způsoby vymezení specifických emisních limitů. Krajský úřad může specifické emisní limity stanovit individuálně pro daný stacionární zdroj na základě výsledku správního řízení o povolení provozu, nebo obecným odkazem (bez uvedení konkrétní číselné hodnoty) na konkrétní ustanovení vyhlášky č. 415/2012 Sb., kde jsou specifické emisní limity pro daný typ zdroje zakotveny.<sup>106)</sup>

V prvním případě však krajský úřad může stanovit emisní limit pouze nižší (přísnější) než jsou stanoveny pro příslušný typ zdroje ve vyhlášce č. 415/2012 Sb. Podle § 4 odst. 3 ZochrO totiž platí, že specifický emisní limit stanovený v povolení provozu podle § 11 odst. 2 písm. d) nesmí být stejný nebo vyšší než specifický emisní limit stanovený prováděcím právním předpisem (vyhláškou č. 415/2012 Sb.)<sup>107)</sup> pro daný stacionární zdroj. Krajský úřad může

---

<sup>104)</sup> § 12 odst. 7 ZochrO.

<sup>105)</sup> § 13 odst. 1 ZochrO.

<sup>106)</sup> MORÁVEK, J., TOMÁŠKOVÁ, V., BERNARD, M., VÍCHA, O.: *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 147, ISBN 978-80-7400-477-3.

<sup>107)</sup> Vyhláška č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší, nestanovuje pouze hodnoty specifických emisních limitů (v přílohách č. 5 a 6), ale upravuje také intervaly, způsob

v povolení provozu stanovit také emisní limit pro jinou znečišťující látku, než je pro daný typ zdroje stanoveno vyhláškou č. 415/2012 Sb. V takovém případě platí, že zdroj je povinen plnit současně emisní limity stanovené vyhláškou č. 415/2012 Sb. a emisní limity, které mu stanovil krajský úřad v povolení provozu.<sup>108)</sup> Specifický emisní limit se neuplatňuje pro zdroje nevyjmenované v příloze č. 2, u nichž se nevydává povolení provozu.

Zvláštní užívání ovzduší může být omezeno v důsledku vyhlášení smogové situace. Pro případy překročení regulační prahové hodnoty podle přílohy č. 6 k ZochrO stanovuje krajský úřad *zvláštní podmínky provozu* pro stacionární zdroje, které v dané lokalitě významně přispívají k úrovni znečištění. Při stanovování jejich rozsahu krajský úřad musí přihlédnout ke skutečnosti, zda a do jaké míry jsou stacionárním zdrojem dosahovány úrovně emisí spojené s nejlepšími dostupnými technikami stanovenými v závěrech o nejlepších dostupných technikách.<sup>109)</sup>

Zvláštní užívání ovzduší je – na rozdíl od obecného užívání – spojeno s poplatkovou povinností. Provozovatel stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 k ZochrO je poplatníkem *poplatku za znečišťování*.<sup>110)</sup> Jedná se o ekonomický nástroj, který je založen na nepřímé regulaci chování subjektů (znečišťovatelů) a jako takový provádí jeden ze základních principů (unijní i vnitrostátní) politiky ochrany životního prostředí, tj. princip „znečišťovatel platí“ (angl. *polluter-pays principle* – PPP).<sup>111)</sup> Oproti předchozí právní úpravě<sup>112)</sup> ZochrO především navýšil sazby poplatků, snížil počet zpoplatněných znečišťujících látek a změnil způsob vyměřování, vybírání a vymáhání poplatků. Předmětem poplatku za znečišťování jsou znečišťující látky, které jsou vypouštěné stacionárním zdrojem nebo zdroji a pro které má provozovatel povinnost zjišťovat úroveň znečišťování ovzduší.<sup>113)</sup> Příloha č. 9

---

a podmínky zjišťování úrovně znečišťování měřeními a výpočtem, jakož i způsob vyhodnocení výsledků zjišťování úrovně znečišťování. Předmětná vyhláška mj. v § 9 odst. 7 stanoví, že provozovatel zdroje znečištění může od naměřené hodnoty určitých znečišťujících látek odečíst určité procento jako tzv. nejistotu měření a teprve takto uměle sníženou hodnotu porovnat s emisním limitem. Již samotný přístup, kdy se nejistota měření odečítá, je zjevným ústupkem provozovatelům uhelných elektráren. Pokud by Ministerstvo životního prostředí chtělo mít jistotu, že se do ovzduší nevypouští jedovaté látky „omylem“, nejistotu měření by naopak přičítalo, a to v souladu s principem předběžné opatrnosti. Nicméně vyhláškou č. 216/2019 Sb., kterou se mění vyhláška č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, byla s účinností od 1. 1. 2020 do § 9 odst. 7 nově doplněna rtuť, a to s hodnotou 40 %. Tato změna se stala předmětem kritiky ze strany nevládních organizací. Blíže viz: MŽP *plošně povolilo uhlým elektrárnám vypouštět o 40 % více rtuti*. Frank Bold, tisková zpráva, 9. 9. 2019. [cit. 25. 9. 2019]. Dostupné na <https://frankbold.org/pro-media/tiskova-zprava/mzp-plosne-povolilo-uhlym-elektrarnam-vypoustet-o-40-vice-rtuti>.

<sup>108)</sup> § 17 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 17 odst. 3 písm. a) ZochrO.

<sup>109)</sup> § 10 odst. 3 ve spojení s § 12 odst. 4 písm. g) ZochrO.

<sup>110)</sup> § 15 odst. 1 ZochrO.

<sup>111)</sup> K tomuto principu, na kterém je podle čl. 191 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie založena politika EU v oblasti ochrany životního prostředí, blíže srov. VÍCHA, O.: *Princip „znečišťovatel platí“ z právního pohledu*. 1. vydání. Praha: Linde, 2014, ISBN 978-80-7201-947-2.

<sup>112)</sup> Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší).

k ZochrO stanoví výčet znečišťujících látek nebo skupin znečišťujících látek, za které se platí poplatek, společně se sazbami za každou jejich vypuštěnou tunu v korunách. Zpoplatněny jsou však pouze čtyři znečišťující látky, respektive skupiny znečišťujících látek. Patří mezi ně tuhé znečišťující látky (TZL), oxid siřičitý ( $\text{SO}_2$ ), oxidy dusíku ( $\text{NO}_x$ ) a těkavé organické látky (VOC). Od poplatku za znečišťování ovzduší jsou osvobozeny znečišťující látky vypouštěné stacionárním zdrojem nebo zdroji v provozovně, u které celková výše poplatků za poplatkové období činí méně než 50 000 Kč.<sup>114)</sup> Základem poplatku za znečišťování je množství emisí ze stacionárního zdroje nebo zdrojů v tunách.<sup>115)</sup> Poplatek za znečišťování se od roku 2017 vypočítává jako součin základu poplatku, sazby a koeficientu úrovně emisí, uvedeného v příloze č. 9 bodu 2 k ZochrO, stanoveného podle dosahované emisní koncentrace dané znečišťující látky v celém poplatkovém období. Po sečtení poplatků za jednotlivé znečišťující látky za všechny stacionární zdroje v rámci provozovny se celková částka zaokrouhluje na celé stokoruny nahoru.<sup>116)</sup>

ZochrO v § 15 odst. 6 stanoví výjimky, kdy se poplatek za znečišťování nevyměří.<sup>117)</sup> Správu poplatku za znečišťování ovzduší vykonávají krajské úřady místně příslušné podle umístění jednotlivých stacionárních zdrojů. Správu placení tohoto poplatku vykonávají příslušné celní úřady.<sup>118)</sup> Výnos z poplatků za znečišťování byl do roku 2016 včetně příjmem Státního fondu životního prostředí České republiky. Od roku 2017 je 65 % výnosu z poplatků za znečišťování ovzduší příjmem Státního fondu životního prostředí České republiky, 25 % příjmem kraje, na jehož území se stacionární zdroj nachází, a 10 % příjmem státního rozpočtu. ZochrO současně stanoví účelovou vázanost jednotlivých podílů výnosu z poplatku. Výnos z poplatků za znečišťování, který je příjmem kraje, může být použit jen na financování opatření v oblasti ochrany životního prostředí. Výnos z poplatků za znečišťování, který je příjmem státního rozpočtu, může být použit jen na financování zákonem vymezených činností (např. v oblasti monitorování imisí) zajišťovaných Českým hydrometeorologickým ústavem na základě pověření Ministerstvem životního prostředí.<sup>119)</sup>

---

<sup>113)</sup> § 15 odst. 2 ZochrO.

<sup>114)</sup> § 15 odst. 3 ZochrO.

<sup>115)</sup> § 15 odst. 4 ZochrO.

<sup>116)</sup> § 15 odst. 5 ZochrO.

<sup>117)</sup> Poplatek za znečišťování se u znečišťující látky vypouštěné stacionárním zdrojem nevyměří, pokud je na tomto stacionárním zdroji provedena rekonstrukce nebo modernizace, v jejímž důsledku dosahuje v celém poplatkovém období nižších ročních emisí tuhých znečišťujících látek nejméně o 30 %, oxidů síry vyjádřených jako oxid siřičitý nejméně o 55 %, oxidů dusíku vyjádřených jako oxid dusičitý nejméně o 55 % nebo těkavých organických látek nejméně o 30 % ve srovnání s rokem 2010, nebo pokud stacionární zdroj, pro nějž jsou specifikovány nejlepší dostupné techniky, dosahuje v celém poplatkovém období nižší emisní koncentrace nežli 50 % horní hranice úrovně emisí spojené s nejlepšími dostupnými technikami podle informací zveřejňovaných Evropskou komisí. Poplatek za znečištění ovzduší se nevyměří též, pokud stacionární zdroj, pro nějž nejsou specifikovány nejlepší dostupné techniky, dosahuje v celém poplatkovém období nižší emisní koncentrace nežli 50 % hodnoty specifického emisního limitu.

<sup>118)</sup> § 15 odst. 13 ZochrO.

<sup>119)</sup> § 15 odst. 14 ZochrO.



Povolení provozu podle § 11 odst. 2 písm. d) ZochrO se nevzdává podle zákona o ochraně ovzduší, pokud je jeho vydání nahrazeno postupem v řízení o vydání *integrovaneho povolení* podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „IntPrev“).<sup>120)</sup> V případě, že stacionární zdroj znečišťování ovzduší uvedený v příloze č. 2 ZochrO je zařízením podle § 2 písm. a) IntPrev,<sup>121)</sup> je namísto vydání (složkového) povolení provozu podle § 11 odst. 2 písm. d) ZochrO na úseku ochrany ovzduší a dalších složkových závazných stanovisek a rozhodnutí na jiných úsecích životního prostředí a veřejného zdraví (např. odpady, voda, hluk) vydáno jedno integrované povolení, kterým se stanoví podmínky k provozu zařízení, včetně emisních limitů. V takovém případě je zvláštní užívání ovzduší realizováno na základě a v souladu s integrovaným povolením, které vydává krajský úřad,<sup>122)</sup> popř. Ministerstvo životního prostředí.<sup>123)</sup>

Při stanovení emisních limitů v integrovaném povolení vychází příslušný úřad integrované prevence z tzv. *nejlepších dostupných technik* (angl. *Best Available Techniques – BAT*) a používá závěry o nejlepších dostupných technikách, aniž by však předepisoval použití jakékoli konkrétní metody či technologie. Takto stanovené závazné podmínky provozu (emisní limity) přitom nesmí být mírnější než podmínky provozu (emisní limity), které by jinak byly stanoveny podle ZochrO.<sup>124)</sup> Obecně platí, že emisní limity

---

<sup>120)</sup> Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), transponuje do českého právního řádu směrnici Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrovane prevenci a omezování znečištění). Blíže srov. SLAVÍK, J.: Směrnice o průmyslových emisích a její transpozice v oblasti integrované prevence. *České právo životního prostředí*, 2012, roč. 2012, č. 32, s. 53-62, ISSN 1213-5542.

<sup>121)</sup> Zařízením se podle § 2 písm. a) IntPrev rozumí stacionární technická jednotka, ve které probíhá jedna či více průmyslových činností uvedených v příloze č. 1 k IntPrev a jakékoli další s tím přímo spojené činnosti, které po technické stránce souvisejí s průmyslovými činnostmi uvedenými v příloze č. 1 k IntPrev probíhajícími v dotčeném místě a mohly by ovlivnit emise a znečištění, nejde-li o stacionární technickou jednotku používanou k výzkumu, vývoji a zkoušení nových výrobků a procesů. Za zařízení se považuje i stacionární technická jednotka, ve které neprobíhá žádná z činností uvedených v příloze č. 1 k IntPrev, jestliže pro ni bylo požádáno o vydání integrovaneho povolení. Celá řada stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší spadá do definice zařízení podle IntPrev a tedy podléhá procesu vydání integrovaneho povolení namísto vydání povolení provozu podle § 11 odst. 2 písm. d) ZochrO. Za prvé to jsou ty stacionární zdroje znečišťování ovzduší, které jsou stacionárními technickými jednotkami, ve kterých probíhají jedna či více průmyslových činností uvedených v příloze č. 1 k IntPrev. Za druhé to jsou jakékoli další s tím přímo spojené činnosti, které po technické stránce souvisejí s průmyslovými činnostmi uvedenými v příloze č. 1 k IntPrev probíhajícími v dotčeném místě a mohly by ovlivnit emise a znečištění. A za třetí stacionární technické jednotky, ve kterých neprobíhají žádné z činností uvedených v příloze č. 1 k IntPrev, jestliže pro ně bylo požádáno o vydání integrovaneho povolení.

<sup>122)</sup> 33 písm. a) IntPrev.

<sup>123)</sup> § 29 písm. b) IntPrev.

<sup>124)</sup> Tuto podmínku vyplývající z § 14 odst. 3 IntPrev vyložil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 1. 2014, č. j. 9 As 37/2013-47, ve kterém akceptoval integrované povolení, které

musí být stanoveny tak, aby zajistily, že za běžných provozních podmínek emise nepřekročí úroveň emisí spojené s nejlepšími dostupnými technikami, jak jsou stanoveny v rozhodnutích o závěrech o nejlepších dostupných technikách.<sup>125)</sup> IntPrev nicméně umožňuje stanovit mírnější emisní limity (tzv. výjimky z BAT), pokud odborné posouzení předložené provozovatelem<sup>126)</sup> prokáže, že v jeho důsledku nedojde k závažnému znečištění životního prostředí, celkově bude dosaženo vysoké úrovně ochrany životního prostředí a že by dosažení úrovně emisí spojených s nejlepšími dostupnými technikami popsanými v závěrech o nejlepších dostupných technikách vedlo k nákladům, jejichž výše by nebyla přiměřená přínosům pro životní prostředí, a to z důvodů zeměpisné polohy daného zařízení nebo místních podmínek životního prostředí, nebo technické charakteristiky daného zařízení.<sup>127)</sup> IntPrev rovněž umožňuje doplnit nebo nahradit emisní limity ekvivalentními parametry nebo jinými technickými opatřeními, která zajistí rovnocennou úroveň ochrany životního prostředí.<sup>128)</sup> V řádně odůvodněných případech je možné stanovit i přísnější emisní limity pro další znečišťující látky s odkazem na standardy kvality životního prostředí podle § 15 odst. 1 IntPrev.

Je přitom podstatné, že závazné podmínky provozu, včetně emisních limitů, stanovené v integrovaném povolení musejí zahrnovat podmínky, postupy a opatření, které by jinak byly stanoveny na základě rozhodování podle ZochrO. Takto stanovené emisní limity a další podmínky nesmějí být mírnější než ty, které by jinak byly stanoveny při rozhodování podle ZochrO.

## Závěr

Veřejné užívání je tradičním institutem správního práva, kterému je, bohužel, věnována poměrně malá pozornost. Nicméně jde o institut správnímu právu vlastní, bez něhož se moderní správní právo neobejde. Účelem tohoto článku bylo poukázat na to, že ovzduší jako složka životního prostředí je předmětem veřejného užívání, resp. materiálním statkem či veřejnou věcí. Je předmětem poměrně specifickým, a to v důsledku právní regulace pouze některých způsobů jeho užívání ve srovnání s ostatními materiálními statky (veřejnými věcmi). Je tomu tak proto, že právní úprava nevymezuje a ani nemůže

---

stanovilo mírnější emisní limity pro vody vypouštěné ze zařízení a podmínky s tím spojené, ovšem za podmínky, že ochrana životního prostředí byla v konečném důsledku zajištěna. Znečištěná voda totiž ještě vtékala do čistírny, která byla rovněž součástí zařízení: Stanovení přísnějších limitů na odtoku ze zařízení do kanalizace bez přihlédnutí k již vybudované ČOV by pro životní prostředí bylo naopak zatěžující, neboť v konečném důsledku by znamenalo nutnost „předčištění vypouštěných vod“, tj. vybudování vlastního čistícího objektu (se spotřebou surovin a energie) a nejen nevyužití plné efektivity stávající ČOV, ale narušení i samotného procesu čištění, založeného na složení odpadních vod natékajících na čistírnu. Blíže viz VOMÁČKA, V.: Judikatura NSS: Integrované povolování (IPPC). *Soudní rozhledy*, č. 11-12, 2016, s. 346.

<sup>125)</sup> § 14 odst. 4 IntPrev.

<sup>126)</sup> Náležitosti obsahu odborného posouzení jsou stanoveny v příloze č. 3 k vyhlášce č. 288/2013 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o integrované prevenci.

<sup>127)</sup> § 14 odst. 5 IntPrev.

<sup>128)</sup> § 14 odst. 1 IntPrev.

vymezovat, co (jaké chování) je veřejným užíváním ovzduší, ZochrO stanoví „pouze“ limity veřejného užívání ovzduší vypouštěním znečišťujících látek.

To lze vysvětlit tak, že veřejné užívání ovzduší není primárně závislé na umožnění, resp. povolení, této činnosti zákonem. Možnost veřejného užívání ovzduší vyplývá z přirozené podstaty ovzduší. ZochrO se proto soustředí pouze na stanovení rámce či přípustné míry užívání ovzduší vypouštěním znečišťujících látek, a to stanovením přípustné úrovně znečištění a znečišťování ovzduší. V tomto ohledu je možné ZochrO v kontextu např. ZPK či VodZ považovat primárně za ochranný. Tato skutečnost je dána i zařazením ZochrO do kontextu právního řádu, tedy jeho subsumpcí do systému práva životního prostředí.

Ochranný prvek ZochrO je dán i uplatňováním některých principů práva životního prostředí jako jsou například principy odpovědnosti původce, ochrany zdroje, únosného zatížení nebo princip „znečišťovatel platí“ (alespoň pokud jde o zvláštní užívání ovzduší). Základním východiskem veřejného užívání ovzduší by přitom měl i nadále tvořit koncept (trvale) udržitelného rozvoje, na jehož základě by veřejné užívání ovzduší mělo umožňovat takový rozvoj společnosti, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby, a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů.

Přestože veřejné užívání ovzduší vyplývá z jeho přirozené podstaty, je regulace míry vypouštění znečišťujících látek do ovzduší prostřednictvím práva esenciální podmínkou zachování ovzduší jako složky životního prostředí nezbytné pro existenci člověka a ostatních živých organismů. Na právní úpravu ochrany ovzduší je proto nutné nahlížet nejen prizmatem jeho ochrany podle příslušných právních předpisů, zejména ZochrO, ale je nutné si i uvědomit, že ovzduší je z hlediska obecné části správního práva předmětem veřejného užívání. Tato skutečnost se proto musí odrazit v právní úpravě ochrany ovzduší, jinými slovy ve stanovení práv a povinností uživatelů ovzduší při činnostech, které kvalitu ovzduší ohrožují či snižují.

### **Shrnutí:**

Ovzduší představuje jednu ze základních složek životního prostředí. Jeho příznivý stav je nezbytným předpokladem existence člověka (jakož i ostatních živých organismů) a realizace veškerých jeho činností. V rámci jeho činností dochází k užívání ovzduší mimo jiné vypouštěním škodlivých látek do ovzduší. Tento článek si klade za cíl zasadit užívání ovzduší spočívající ve vypouštění škodlivých látek do teoretického rámce veřejného užívání. Článek se proto zabývá primárně právní úpravou obsaženou v zákoně č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

### **Air protection and air using - summary:**

Air is one of the basic components of the environment. It's favourable condition is an essential prerequisite for the human existence (as well as other living organisms) and the realization of all of his activities. Human activities involve the using of air, inter alia, by the discharge of pollutants into the air. This article aims at introducing the use of air by discharging harmful substances into the theoretical framework of public use. The article is therefore primarily concerned with the legal regulation of Act No. 201/2012 Coll., on air protection.