

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Václav Bělohoubek

**Právní regulace ochrany ovzduší před
znečišťováním z nevyjmenovaných
zdrojů**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.

Katedra: Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu) : 14. 3. 2018

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 144 915 znaků včetně mezer.

Václav Bělohoubek

V Praze dne 14. 3. 2018

Poděkování

Na tomto místě bych chtěl poděkovat svému vedoucímu práce JUDr. Michalu Sobotkovi, Ph.D. za jeho cenné rady a připomínky, které mi umožnily tématu blíže porozumět.

Obsah

Václav Bělohoubek.....	1
Právní regulace ochrany ovzduší před znečišťováním z nevyjmenovaných zdrojů	1
Diplomová práce.....	1
Úvod.....	6
1. Ochrana ovzduší.....	9
1.1. Pojem ovzduší a jeho ochrana.....	9
1.2. Vývoj právní úpravy ochrany ovzduší.....	10
1.3. Zdroje znečišťování podle ZOO.....	13
2. Systém nástrojů právní regulace ochrany ovzduší před nevyjmenovanými zdroji.....	17
2.1. Imisní limity.....	18
2.2. Koncepční nástroje ochrany ovzduší před znečišťováním z nevyjmenovaných zdrojů.....	20
2.2.1. Programy zlepšování kvality ovzduší.....	20
2.2.2. Koncepční nástroje územního plánování.....	22
2.3. Řízení navazující na územní plánování a stanoviska orgánů ochrany ovzduší.....	26
2.4. Povinnost využít pro vytápění teplo ze soustavy zásobování tepelnou energií.....	28
2.5. Nástroje regulace znečišťování z nevyjmenovaných zdrojů.....	32
2.5.1. Emisní limity.....	32
2.5.2. Přípustná tmavost kouře.....	33
2.5.3. Uvádění nevyjmenovaných spalovacích stacionárních zdrojů na trh.....	35
2.5.4. Minimální požadavky na spalovací stacionární zdroje podle přílohy č. 11 k ZOO.....	38
2.5.5. Podmínky provozu.....	39
2.5.6. Požadavky na spalovaná paliva a jejich uvádění na trh.....	40

2.5.7. Pravidelné kontroly technického stavu a provozu.....	43
3. Odpovědnost a dozor v oblasti ochrany ovzduší před znečišťováním z nevyjmenovaných zdrojů.....	48
3.1. Obecně k odpovědnosti a dozoru v oblasti ochrany ovzduší.....	48
3.2. Přímé kontroly dodržování zákonných povinností – právní stav před 1. 1. 2017	49
3.3. Novela zákona o ochraně ovzduší č. 369/2016 Sb.....	50
3.4. Ústavně-právní aspekty problematiky domácích kontrol.....	52
3.4.1. Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 2/17.....	52
3.4.2. Odlišné stanovisko soudce Jaroslava Fenyka a další argumenty pro neústavnost.....	56
3.4.3. Osobní názor.....	58
3.5. Fungování a uplatňování domácích kontrol v praxi.....	59
4. Ekonomické nástroje ochrany ovzduší.....	61
4.1. Operační program Životní prostředí 2014-2020.....	61
4.2. Nová zelená úsporám.....	64
Závěr.....	67
Seznam zkratk.....	71
Seznam použitých zdrojů.....	72
Abstrakt.....	77
Klíčová slova:	78
Abstract.....	79
Key words:	80

Úvod

Volný přístup k vodě a vzduchu přijatelné kvality je základním lidským právem. Každý člověk pro svůj život potřebuje přibližně 1-2 litry vody a 10-20 m³ vzduchu denně. Vdechování znečištěného vzduchu má při tom přímý dopad na lidské zdraví. Látky znečišťující ovzduší mohou mít navíc vliv na zdraví lidí i nepřímo tím, že se ukládají v rostlinách a zvířatech, čímž vstupují do potravního řetězce nebo do pitné vody, a tím vystavují lidstvo další expozici.¹

Hlavními znečišťujícími látkami ohrožujícími nebo poškozujícími lidské zdraví v Evropě jsou částice polévatého prachu (PM_{2.5} a PM₁₀), oxid dusičitý (NO₂) a přízemní ozon (O₃). Dlouhodobé vystavení koncentraci polévatého prachu v ovzduší mělo podle odhadů za rok 2013 v Evropě na svědomí 467 tisíc předčasných úmrtí. Koncentrace oxidu dusičitého a přízemního ozonu ve vzduchu způsobily na stejném území za rok 2013 71 tisíc, respektive 17 tisíc předčasných úmrtí. Tato čísla za poslední roky nevykazují znatelné změny.² Polévatý prach má navíc kromě předčasných úmrtí na svědomí i zvýšený výskyt chronických onemocnění plic, rakovinových onemocnění a poruch plodnosti. Už při krátkodobém působení může způsobit vznik astmatu a má nepříznivé účinky na kardiovaskulární systém.³ Kromě toho: „*Na jemných prachových částicích jsou navázané látky typu PAH (benzo(a)pyren), těžké kovy, tzv. persistentní organické látky typu polychlorovaných bifenylnů (PCB) a PCDD/F aj., které mají silné karcinogenní či mutagenní účinky na lidský organismus.*“⁴

Kvalita ovzduší má zásadní vliv nejen na životy lidí a jejich zdraví, ale i na ekosystémy a životní prostředí jako celek. Na vegetaci má negativní dopad zejména oxid siřičitý (SO₂) a přízemní ozon (O₃). Oxid siřičitý poškozují nejvíce jehličnaté lesy, které jsou na něj zvláště citlivé. Přízemní ozon může mít negativní důsledky už při

¹WHO, 2000: Air quality guidelines for Europe. Second edition. WHO Regional Publications. *European series*, No. 91. s. 1-2. ISBN 92-890-1358-3.

²EEA, 2016: Air quality in Europe – 2016 report. EEA Report. No. 28/2016. s. 9. ISSN 1977-8449.

³Nebezpečí polévatého prachu. [online]. [cit. 7. 2. 2018]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/5BC8D18C9B814A6EC125772E00539B7A/\\$file/OVV-poletavy_prach-20100525.pdf](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/5BC8D18C9B814A6EC125772E00539B7A/$file/OVV-poletavy_prach-20100525.pdf).

⁴Sněmovní tisk 678/0, Novela zákona o ochraně ovzduší. Návrh zákona včetně důvodové zprávy. [online]. [cit. 30. 12. 2017], s. 41. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=678&ct1=0>.

nízké míře koncentrace a nejvýznamněji dopadá některé druhy zeleniny (např. rajčata a špenát) a na oves. Dalšími znečišťujícími látkami, které negativně působí na některé rostliny, jsou oxidy dusíku, a to často ve spojení s výše uvedenými SO₂ a O₃. Oxidy dusíku, oxidy síry, amoniak a jeho ionty pak způsobují efekt tzv. kyselých srážek.⁵ V konečném důsledku mohou mít kyselé srážky za následek narušení koloběhu vody v přírodě, změny půdní struktury a také poškození kořenů stromů.⁶

Shora popsané účinky znečištění ovzduší na zdraví lidí a životní prostředí jednoznačně ukazují, že tuto problematiku nelze brát na lehkou váhu. Pro účely mé práce je zásadní obzvláště vliv částic polévatého prachu. Na celkové koncentraci prachu v ovzduší mají totiž zásadní vliv právě malé, nevyjmenované zdroje, o jejichž regulaci zde bude pojednáno.

Typickým a nejčetnějším nevyjmenovaným zdrojem jsou kotle na pevná paliva sloužící k vytápění budov. Podle údajů Českého statistického úřadu bylo u nás v roce 2011 pevnými palivy vytápěno na 660 tisíc domácností. Jejich podíl na celkových emisích jemných prachových částic PM₁₀ a PM_{2,5} je přibližně 40, respektive 60 %, a na celkových emisích benzo(a)pyrenu se podílí dokonce z 90 %. V České republice jsou zároveň pro jemné prachové částice dlouhodobě překračovány imisní limity, a jak již bylo popsáno výše, zvýšená koncentrace prachu v ovzduší má značné negativní dopady na lidské zdraví.⁷

Byť je znečišťování z nevyjmenovaných zdrojů nezanedbatelné, zdá se, že pozornost zákonodárce se upírá zejména ke zdrojům vyjmenovaným, tedy velkým průmyslovým provozům, elektrárnám apod. Široký rozsah zákonných povinností, které se týkají pouze provozovatelů zdrojů vyjmenovaných a také nástroje ochrany, které nelze na nevyjmenované zdroje využít, toho mohou být důkazem.

Vyjmenované zdroje sice jsou pochopitelně způsobilé znečišťovat ovzduší více než zdroje nevyjmenované, což je dáno jejich velikostí, výkonem a dalšími vlastnostmi,

⁵BARTOŇOVÁ, Alena. Účinky znečištění ovzduší. In: Braniš, M. *Atmosféra a klima, aktuální otázky ochrany ovzduší*. Univerzita Karlova v Praze, 2009. s. 275-276. ISBN 978-80-246-3118-9.

⁶HŮNOVÁ, Iva, JANOUŠKOVÁ, Svatava. *Úvod do problematiky znečištění venkovního ovzduší*. Univerzita Karlova v Praze, 2004. s. 78. ISBN 80-246-0796-4.

⁷Sněmovní tisk 678/0, Novela zákona o ochraně ovzduší. Návrh zákona včetně důvodové zprávy. [online]. [cit. 30. 12. 2017], s. 41. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=678&ct1=0>.

ale na druhou stranu, nevyjmenovaných zdrojů je zase mnohonásobně větší množství. Zatímco regulovat menší skupinu vyjmenovaných zdrojů se daří poměrně úspěšně, regulace tisíců zdrojů nevyjmenovaných se jeví jako dlouhodobě komplikovaná. Jedním z hlavních cílů mé práce tedy bude najít v možnostech právní regulace těchto zdrojů určitý systém a vnést do dané problematiky trochu světla.

V první části práce se budu zabývat obecně ochranou ovzduší, vývojem její právní úpravy v České republice a zdroji, které ovzduší znečišťují. Vysvětlím, jakým způsobem je možné zdroje znečišťování dělit a podrobněji se již zaměřím na zdroje nevyjmenované, mezi kterými lze také vysledovat rozličné kategorie.

Obsahem druhé části bude systém nástrojů právní regulace ochrany ovzduší před znečišťováním z nevyjmenovaných zdrojů, kde budou použitelné nástroje podrobně rozebrány. U jednotlivých nástrojů se také pokusím zhodnotit jejich dopad na kvalitu ovzduší a zamyslet de lege ferenda nad případnými možnostmi zlepšení.

Část třetí bude věnována odpovědnosti a dozoru v oblasti ochrany ovzduší, a zejména problematice přímých kontrol dodržování zákonných povinností v rodinných domech, bytech nebo stavbách pro rodinnou rekreaci, což je aktuálně společensky i právně zajímavé téma. Z toho důvodu nemohu opomenout ani jeho ústavně-právní aspekty.

V části čtvrté pak výklad uzavřu pojednáním o ekonomických nástrojích ochrany ovzduší, a to konkrétně o kotlíkových dotacích v rámci Operačního programu Životního prostředí a o Nové zelené úsporám, které jsou z hlediska regulace znečišťování z nevyjmenovaných zdrojů nejdůležitější.

1. Ochrana ovzduší

1.1. Pojem ovzduší a jeho ochrana

Podle § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (dále jen „**zákon o životním prostředí**“), je životním prostředím „*vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje.*“⁸. Podle druhé věty uvedeného ustanovení je ovzduší jednou z jeho složek.⁹

Ovzduší je tedy složkou životního prostředí, kterou zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (dále i jen „**ZOO**“), v § 2 písm. a) definuje jako vnější ovzduší v troposféře. Uvedené vymezení má souvislost s definicí pojmu životní prostředí, která hovoří pouze o „*přirozených podmínkách*“ existence organismů včetně člověka. Ovzduší ve vnitřních prostorách uzavřených objektů předmětem práva životního prostředí není a je chráněno prostřednictvím jiných právních odvětví, a to například v rámci práva pracovního a hygienického.¹⁰ Pojem ovzduší z hlediska ZOO dále nezahrnuje ovzduší v důlních dílech a ochrana není poskytována ani vnějšímu ovzduší ve venkovních pracovištích, do nichž nemá veřejnost volný přístup, na něž se nevztahuje přípustná úroveň znečištění.^{11,12}

Ochranou ovzduší je podle ZOO „*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.*“¹³ Obecně se dá říci, že ochrana ovzduší spočívá zejména v regulaci znečišťování ze zdrojů znečišťování.

⁸Viz § 2 zákona o životním prostředí.

⁹Zákon o životním prostředí v demonstrativním výčtu složek životního prostředí dále uvádí například vodu, horniny a ekosystémy.

¹⁰DAMOHOŘSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnícké učebnice. s. 255. ISBN 978-80-7400-338-7.

¹¹MORÁVEK, Jiří, Veronika TOMÁŠKOVÁ, Michal BERNARD a Ondřej VÍCHA. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. s. 9. ISBN 978-80-7400-477-3.

¹²Viz § 3 odst. 2 ZOO.

¹³Viz § 1 odst. 1 ZOO.

V této souvislosti je třeba zdůraznit, že ochrana ovzduší podle ZOO nezahrnuje ochranu ozonové vrstvy a problematiku fluorovaných skleníkových plynů, které jsou upraveny zákonem č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, a o fluorovaných skleníkových plynech, který adaptuje přímo použitelné předpisy Evropské unie.¹⁴ V tomto směru právní úprava navazuje na stav před přijetím zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (dále i jen „**ZOO 2002**“), kdy byly tyto oblasti rovněž regulovány v rámci dvou různých zákonů. Mimo rámec ZOO je upraveno i obchodování s emisními povolenkami, a to zákonem č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.

ZOO se dále nevztahuje na vnášení radionuklidů¹⁵ do ovzduší, na zdolávání požárů a na práce při odstraňování následků nebezpečných epidemií, živelních pohrom i jiných mimořádných událostí, prováděné podle jiných právních předpisů.^{16,17} Byť tyto činnosti nebo události mohou mít značný dopad na stav ovzduší, nelze vzhledem k jejich povaze vždy dodržet nebo požadovat dodržení povinností a požadavků stanovených ZOO.¹⁸

1.2. Vývoj právní úpravy ochrany ovzduší

Přestože proces masivního vypouštění znečišťujících látek do ovzduší započal již v dobách průmyslové revoluce, jeho následky se projeví až s poměrně značným zpožděním. Většina států se tedy začala právní úpravou ochrany ovzduší intenzivněji zabývat až po 2. světové válce.¹⁹

Právní úprava směřující k ochraně ovzduší se v československém právním řádu objevuje od počátku 50. let minulého století. Zprvu se nejednalo o právní předpisy výslovně určené k ochraně ovzduší jako složky životního prostředí, ale zejména o

¹⁴Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1005/2009 o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 517/2014 o fluorovaných skleníkových plynech a o zrušení nařízení (ES) č. 842/2006.

¹⁵Problematika Radionuklidů je upravena v zákoně č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů.

¹⁶Viz § 1 odst. 3 ZOO.

¹⁷Například zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon) a zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně.

¹⁸MORÁVEK, et al., op. cit., s. 5.

¹⁹DVOŘÁK, Libor. Historie legislativy na ochranu ovzduší na území ČR. In: *České právo životního prostředí 2/2012*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2012, s. 7. ISSN 1213-5542.

úpravu protiepidemické a hygienické péče.²⁰ Nařízení ministra zdravotnictví o hygienické a protiepidemické ochraně vzduchu z roku 1954 formulovalo hned několik opatření na ochranu vzduchu, včetně vytvoření pásem hygienické ochrany kolem závodů a zařízení, které způsobují znečištění vzduchu, a kolem objektů a míst, jejichž ovzduší má být chráněno.²¹ Vyhlášku Ministerstva financí č. 178/1960 Sb., o opatřeních na ochranu čistoty ovzduší, a obzvláště zákon č. 35/1967 Sb., o opatřeních proti znečišťování ovzduší, již můžeme řadit mezi předpisy speciálně k ochraně ovzduší určené.²²

Byť byla ze všech uvedených předrevolučních předpisů patrná snaha o udržení takové kvality ovzduší, aby nebylo závadné pro lidské zdraví, na přelomu 80. a 90. let byl jeho stav v některých oblastech až téměř katastrofální.²³

Situace se začala měnit k lepšímu až na počátku 90. let s přijetím zákona č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami, a několika dalších zákonných a podzákonných právních předpisů, z nichž zmíním například zákon České národní rady č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování. Ochranu ozonové vrstvy pak upravoval nejprve zákon č. 211/1993 Sb., o zákazu výroby, dovozu a užívání látek poškozujících nebo ohrožujících ozonovou vrstvu Země a výrobků takové látky obsahujících, který byl později nahrazen zákonem č. 86/1995 Sb., o ochraně ozonové vrstvy Země.

Nová legislativa na ochranu ovzduší v 90. letech významně napomohla k rychlému zlepšení jeho kvality a snížení emisí znečišťujících látek. Důležitou úlohu v tomto směru sehrály nové emisní limity stanovené vyhláškou Ministerstva životního prostředí č. 117/1997 Sb. V souvislosti s přijetím velkého množství předpisů v této oblasti v porevolučním období také můžeme mluvit o vzniku ochrany ovzduší jako subsystému práva životního prostředí.²⁴

²⁰DVORÁK, op. cit., s. 7.

²¹Viz § 4 nařízení ministra zdravotnictví č. 24/1954 Sb.

²²MORÁVEK, et al., op. cit., s. 3.

²³DVORÁK, op. cit., s. 8.

²⁴DVORÁK, op. cit., s. 10-11.

Změnu v dosavadním uspořádání právní ochrany ovzduší přinesl v roce 2002 zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší. Účinností ZOO 2002 byly všechny výše uvedené předpisy z 90. let zrušeny a nahrazeny novou úpravou.

Jedním z hlavních cílů ZOO 2002 byla transpozice příslušných předpisů Evropských společenství v souvislosti s připravovaným vstupem České republiky do Evropské Unie. Z hlediska imisní části ochrany ovzduší šlo především o směrnici Rady 96/62/ES, o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší, a další navazující směrnice, které stanovovaly imisní limity pro jednotlivé znečišťující látky. Rovněž emisní úprava měla svůj základ v evropském právu²⁵. Nutno dodat, že česká právní úprava v této oblasti byla často i přísnější než byly požadavky legislativy ES. Kupříkladu stanovovala na rozdíl od předpisů ES emisní limity i pro spalovací stacionární zdroje o tepelném příkonu od 0,3 do 50 MW.²⁶

Oproti svému předchůdci ZOO 2002 obsahoval ustanovení na ochranu ozonové vrstvy, kterým byl dříve vyhrazen samostatný zákon.²⁷ V současnosti je tato oblast opět regulována v rámci samostatného zákona, a tím je zákon č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, a o fluorovaných skleníkových plynech.

ZOO 2002 byl zrušen 1. září 2012 s účinností zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší. Jedním z hlavních důvodů, proč zákonodárce přistoupil k přijetí zcela nového zákona, byla relativní nepřehlednost ZOO 2002, která byla způsobena jeho častými novelizacemi. Pro jeho běžné uživatele, typicky orgány ochrany ovzduší a provozovatele zdrojů znečišťování, pak byla zákonná pravidla hůře čitelná a uchopitelná.²⁸

Kromě výše uvedeného bylo pro přijetí změn v právní úpravě ochrany ovzduší hned několik důvodů. Navzdory tomu, že v průběhu 90. let došlo v České republice k výraznému zlepšení kvality ovzduší, v novém tisíciletí už její vývoj převážně stagnoval. Dlouhodobě docházelo v několika oblastech České republiky k překračování

²⁵Viz například směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/80/ES ze dne 23. října 2001 o omezení emisí některých znečišťujících látek do ovzduší z velkých spalovacích zařízení.

²⁶DVOŘÁK, op. cit., s. 11-13.

²⁷DVOŘÁK, op. cit., s. 11-13.

²⁸Sněmovní tisk 449/0, Vládní návrh zákona o ochraně ovzduší. Návrh zákona včetně důvodové zprávy [online] [cit. 12. 12. 2017], s. 92. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=449&ct1=0>.

emisních limitů stanovených pro ochranu lidského zdraví, což kromě dopadů právě na lidské zdraví může mít za následek i finanční postihy ze strany Evropské komise, která již v roce 2008 s Českou republikou zahájila řízení o porušování unijní legislativy. Co se týče emisí znečišťujících látek z některých sektorů, například z vytápění domácností, se dokonce od konce 90. let situace mírně zhoršila.²⁹

S ohledem na výše uvedené lze shrnout, že právní nástroje ochrany ovzduší zakotvené v ZOO 2002 nebyly dostatečně účinné a nezajišťovaly plnění cílů ochrany ovzduší. Hlavními úkoly nového ZOO je tedy kromě zjednodušení právní úpravy a snížení administrativní zátěže mimo jiné i zefektivnění nástrojů ochrany ovzduší.³⁰

Je to právě ZOO, kterým se budu ve své práci zejména zabývat při rozboru problematiky právní regulace nevyjmenovaných zdrojů znečišťování.

1.3. Zdroje znečišťování podle ZOO

Směr, kterým by se v první řadě měla ochrana ovzduší ubírat, je regulace zdrojů, které ovzduší znečišťují. Pro lepší pochopení problematiky je třeba tyto zdroje systematicky rozčlenit.

ZOO dělí zdroje znečišťování na dvě základní skupiny, a to zdroje stacionární a zdroje mobilní. Mobilními zdroji znečišťování jsou typicky dopravní prostředky, ale i další zařízení vybavená spalovacím motorem, například sekačky na trávu. Podle ZOO se mobilním zdrojem rozumí „*samohybná a další pohyblivá, případně přenosná technická jednotka vybavená spalovacím motorem, pokud tento slouží k vlastnímu pohonu nebo je zabudován jako nedílná součást technologického vybavení.*“³¹. Mobilním zdrojem znečišťování je obecně takový zdroj, který je možné přemístit, a zároveň je u něj hlavním zdrojem znečišťování jeho pohonná jednotka. Naopak o mobilní zdroj se nejedná v případě, že ho je možné sice přemístit, ale samotné znečišťování nespočívá v jeho pohybu.^{32,33}

²⁹Tamtéž, s. 92-94.

³⁰Tamtéž, s. 92-93.

³¹Viz § 2 písm. f) ZOO.

³²MORÁVEK, et al., op. cit., s. 13.

³³Například přemístitelná drtička stavební suti a podobně.

Pojem stacionární zdroj znečišťování bývá v praxi nezdědka předmětem výkladových sporů, ať už z hlediska zařazení určitého zdroje do skupiny stacionárních zdrojů, nebo i (zejména prostorového) vymezení určitého konkrétního zdroje. Podle ZOO je stacionárním zdrojem „*ucelená technicky dále nedělitelná stacionární technická jednotka nebo činnost, které znečišťují nebo by mohly znečišťovat, nejde-li o stacionární technickou jednotku používanou pouze k výzkumu, vývoji nebo zkoušení nových výrobků a procesů.*“³⁴. V minulosti, za účinnosti ZOO 2002, se za stacionární zdroj často považoval například celý teplárenský objekt a jednotlivé kotle byly označovány za jeho zařízení. Dnešní ZOO je ale postaven na zcela jiné koncepci, kdy za stacionární zdroj je považována nejmenší nedělitelná technická jednotka. V příkladu teplárenského objektu je tedy třeba za stacionární zdroje považovat jednotlivé kotle, nikoliv celý komplex.³⁵

Zvláštním druhem stacionárních zdrojů znečišťování jsou stacionární zdroje spalovací. ZOO je v § 2 písm. g) definuje jako stacionární zdroje, ve kterých se oxidují paliva za účelem využití uvolněného tepla. Jedná se o velice početnou skupinu stacionárních zdrojů, do které patří kromě kotlů v elektrárnách a teplárnách i kamna a kotle pro vytápění domácností, a dále kupříkladu i zahradní grily.³⁶

ZOO již nerozděluje stacionární zdroje znečišťování na malé, střední, velké a zvláště velké, jak činil ZOO 2002. Stacionární zdroje znečišťování tak nově můžeme dělit na vyjmenované a nevyjmenované. Vyjmenovanými zdroji znečišťování jsou ty, které jsou uvedeny v příloze č. 2 k ZOO³⁷. Vyjmenované zdroje obecně podléhají přísnější právní regulaci – například mohou být provozovány pouze na základě a v souladu s povolením provozu a jejich provozovatelé mají i další povinnosti stanovené § 17 odst. 3 ZOO. Jedná se kupříkladu o kamenolomy, výroby výbušnin a další provozy z různých průmyslových odvětví, které splňují parametry určené přílohou. Nevyjmenované zdroje znečišťování ZOO nijak nedefinuje, ani ve svém textu označení „nevyjmenované zdroje“ nepoužívá. Z toho důvodu nevyjmenované zdroje vymezujeme

³⁴Viz § 2 písm e) ZOO.

³⁵MORÁVEK, et al., op. cit., s. 10-12.

³⁶MORÁVEK, et al., op. cit., s. 13.

³⁷Dále i jen „vyjmenované zdroje“ případně „vyjmenované zdroje znečišťování“.

jako všechny ostatní zdroje znečišťování, které nejsou vyjmenované v příloze č. 2 ZOO.³⁸

Nevyjmenovanými zdroji znečišťování jsou tedy stacionární zdroje, které nespádají do výčtu stacionárních zdrojů znečišťování podléhajících zvláštní regulaci vyjmenovaných v příloze č. 2 ZOO, to kupříkladu proto, že mají nedostatečný tepelný příkon, elektrický příkon, kapacitu nebo jejich roční emise znečišťujících látek nepřekračuje určitou hranici. Nevyjmenovanými zdroji znečišťování jsou také ty zdroje, které vůbec typově do předmětného seznamu nespádají. Pro posouzení příslušnosti stacionárního zdroje k vyjmenovaným respektive nevyjmenovaným zdrojům znečišťování jsou významná pravidla stanovená v § 4 odst. 7 a 8 ZOO. Podle těchto tzv. sčítacích pravidel se za splnění podmínek jmenovité tepelné příkony spalovacích stacionárních zdrojů, nebo celkové projektované kapacity jiných stacionárních zdrojů, umístěných ve stejné provozovně, sčítají. Pokud součet jednotlivých charakteristik překračuje hodnoty pro zařazení stacionárního zdroje do přílohy č. 2 ZOO, je třeba takový zdroj řadit mezi vyjmenované zdroje znečišťování.

Jak je patrné z uvedeného vymezení, nevyjmenované zdroje znečišťování tvoří neurčitá, různorodá a předem neohraničitelná skupina stacionárních zdrojů. Jednou z možností, jak takové zdroje dělit, je jejich rozdělení na nevyjmenované zdroje spalovací a na nevyjmenované zdroje nespalovací, s tím, že těch spalovacích je v praxi naprostá většina. Mezi nevyjmenované zdroje nespalovací můžeme zařadit například skládky, které přijímají méně než 10 tun odpadu denně a mají celkovou projektovanou kapacitu menší než 25000 tun, nebo dále například jatka o celkové projektované kapacitě porážky nižší než 50 tun denně.³⁹

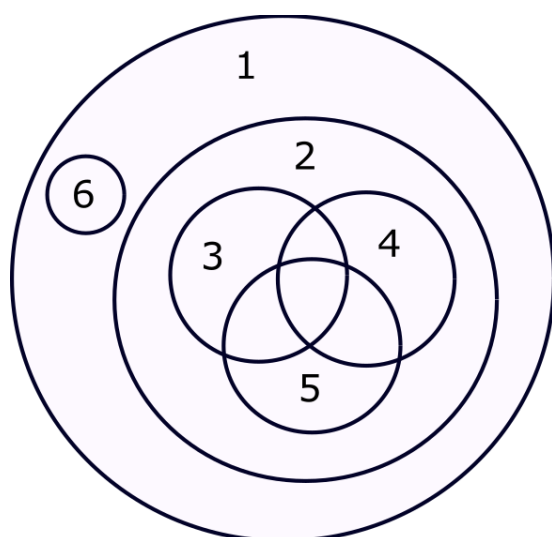
Jak jsem již uvedl výše, ZOO se nevyjmenovanými zdroji jako samostatnou kategorií stacionárních zdrojů vůbec nezabývá. ZOO stanovuje některé povinnosti buď provozovatelům všech stacionárních zdrojů (tedy i všech nevyjmenovaných zdrojů), nebo pouze provozovatelům určité části zdrojů, které označujeme jako nevyjmenované. Z této skutečnosti můžeme odvodit další podkategorie nevyjmenovaných zdrojů. Základní skupinou nevyjmenovaných zdrojů, kterým se ZOO věnuje, jsou spalovací

³⁸Dále i jen „nevyjmenované zdroje“ případně „nevyjmenované zdroje znečišťování“.

³⁹Jedná se tedy o takové skládky a jatka, které nenaplní parametry pro zařazení do vyjmenovaných zdrojů znečišťování uvedené v příloze č. 2 ZOO.

stacionární zdroje o jmenovitém tepelném příkonu 300 kW a nižším. Tuto skupinu můžeme dále rozdělit na spalovací stacionární zdroje o jmenovitém tepelném příkonu 300 kW a nižším umístěné v rodinném nebo bytovém domě, stacionární zdroje na pevná paliva o jmenovitém tepelném příkonu od 10 do 300 kW včetně, které slouží jako zdroj tepla pro teplovodní soustavu ústředního vytápění, spalovací stacionární zdroje umístěné v rodinném domě, v bytě nebo ve stavbě pro rodinnou rekreaci, nejde-li o prostory užívané pro podnikatelskou činnost a nakonec i na otevřená ohniště. Vzhledem k povaze těchto podkategorií je zřejmé, že se co do obsahu budou vzájemně částečně krýt.

Výše uvedené vymezení lze znázornit na následujícím diagramu:



Popis:

1. Všechny nevyjmenované zdroje znečišťování
2. Spalovací stacionární zdroje o jmenovitém tepelném příkonu 300 kW a nižším
3. Spalovací stacionární zdroje o jmenovitém tepelném příkonu 300 kW a nižším umístěné v rodinném nebo bytovém domě
4. Stacionární zdroje na pevná paliva o jmenovitém tepelném příkonu od 10 do 300 kW včetně, které slouží jako zdroj tepla pro teplovodní soustavu ústředního vytápění
5. Spalovací stacionární zdroje umístěné v rodinném domě, v bytě nebo ve stavbě pro rodinnou rekreaci, nejde-li o prostory užívané pro podnikatelskou činnost
6. Otevřená ohniště

2. Systém nástrojů právní regulace ochrany ovzduší před nevyjmenovanými zdroji

Znečišťování z nevyjmenovaných zdrojů je regulováno prostřednictvím celé řady nástrojů, které mohou mít různou podobu. Zároveň je nutné dodat, že ne všechny nástroje, o kterých bude řeč, se vztahují na všechny kategorie nevyjmenovaných zdrojů, což také níže promítnu v jejich popisu. Před podrobnějším rozбором jednotlivých nástrojů ale bude nejprve vhodné vysvětlit jejich systém a vzájemné vztahy.

Ochrana ovzduší obecně můžeme rozdělit na část imisní a část emisní. Imisní část se zabývá zejména stavem ovzduší a dodržováním jeho nejvýše přípustné úrovně znečištění. Emisní část se proti tomu zaměřuje na regulaci znečišťování z jednotlivých zdrojů.

Pro lepší pochopení této problematiky je třeba vymezit některé pojmy. **Znečišťování** je ZOO definováno jako „*vnášení jedné nebo více znečišťujících látek do ovzduší.*“⁴⁰. Úrovní **znečištění** se rozumí „*hmotnostní koncentrace znečišťující látky v ovzduší (imise) nebo její depozice na zemský povrch za jednotku času.*“⁴¹. **Znečišťující látkou** je pak „*každá látka, která svou přítomností v ovzduší má nebo může mít škodlivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí anebo obtěžuje zápachem.*“⁴². Mezi znečištěním a znečišťováním, respektive mezi jejich regulací, existuje vztah přímé úměrnosti. Čím více se nám daří omezovat vnášení znečišťujících látek do ovzduší, tím více se zlepšuje jeho stav. Dodržování přípustné úrovně znečišťování jde tedy ruku v ruce s přípustnou úrovní znečištění a naopak.

Mezi nástroje imisní části patří typicky imisní limity. Vzhledem k tomu, že imisní limity vyjadřují cíl a účel právní regulace ochrany ovzduší, bude na místě je uvést hned na úvod výkladu. Součástí imisní části ochrany ovzduší jsou také nástroje koncepční, coby nástroje strategické a plánovací. Z těchto poměrně netradičně nejprve pojednám o programech zlepšování kvality ovzduší (dále i jen „**PZKO**“), jakožto o zvláštních koncepčních nástrojích podle ZOO, a teprve až poté o územním plánování, tedy o obecném koncepčním nástroji. Důvodem, proč jsem zvolil právě toto pořadí, je

⁴⁰Viz § 2 písm. c) ZOO.

⁴¹Viz § 2 písm. d) ZOO.

⁴²Viz § 2 písm. b) ZOO.

skutečnost, že PZKO jsou pro územní plánování určitým podkladem, který musí pořizovatel územně plánovací dokumentace vždy zohlednit. Po územním plánování pak bude následovat kapitola, která bude věnována stanoviskům orgánů ochrany ovzduší v řízeních, která na územní plánování navazují. Dalším nástrojem, který uvedu, bude povinnost využít pro vytápění teplo ze soustavy zásobování tepelnou energií, protože má úzkou vazbu na zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „**stavební zákon**“), a tedy i na předchozí text.

V další kapitole se již budu zabývat emisní částí ochrany ovzduší, tudíž regulací znečišťování z jednotlivých zdrojů. Na úvod emisní části bude vhodné popsat emisní limity a přípustnou tmavost kouře, což jsou nástroje, které spoluurčují přípustnou úroveň znečišťování. Obsahem následujících bodů budou povinnosti osob podle § 16 a § 17 ZOO. Jmenovitě půjde o pravidla pro uvádění nevyjmenovaných spalovacích stacionárních zdrojů na trh, minimální emisní požadavky na spalovací stacionární zdroje podle přílohy č. 11 ZOO, podmínky provozu, požadavky na spalovaná paliva a pravidla pro jejich uvádění na trh a konečně pravidelné kontroly technického stavu a provozu.

Povinnosti podle § 17 odst. 1 písm. e) ZOO umožnit pověřeným osobám přístup ke zdroji za účelem kontroly dodržování povinností podle ZOO, respektive provádění takových kontrol i v rodinném domě, v bytě nebo ve stavbě pro rodinnou rekreaci, nejde-li o prostory užívané pro podnikatelskou činnost, bude v mé práci věnována samostatná část. Jak jsem již předeslal v úvodu, jedná se o aktuální téma, které vzbuzuje jisté kontroverze, což je důvodem pro to ho rozebrat samostatně a podrobněji v rámci pojednání o odpovědnosti a dozoru.

2.1. Emisní limity

Emisní limity jsou nástroji ochrany ovzduší, které nezavazují přímo jednotlivé provozovatele stacionárních zdrojů, ale působí nepřímo prostřednictvím činnosti správních orgánů. Na znečišťování z nevyjmenovaných zdrojů nemají bezprostřední vliv, ale přesto nejsou bez významu, protože na jejich základě jsou vydávána závazná stanoviska k řízením o umístění, provedení a užívání staveb nevyjmenovaných stacionárních zdrojů podle stavebního zákona a také zpracovávány programy zlepšování kvality ovzduší.

Emisní limity vyjadřují nejvýše přípustnou úroveň znečištění ovzduší a v zásadě plní úlohu určitých cílových hodnot. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že ani plné

dodržování veškerých imisních limitů nemůže zcela zajistit, že bude ovzduší nezávadné pro lidské zdraví, vegetaci a ekosystémy. Existují znečišťující látky, které negativně působí již při tak nízké úrovni koncentrace, že není objektivně v lidských silách tuto úroveň dodržet. U některých látek ani maximální úroveň přijatelného znečištění stanovit nelze, protože existence jejich již bezpečné úrovně koncentrace v ovzduší nebyla dosud zjištěna. Výše imisních limitů zároveň kromě ochrany ovzduší musí umožnit i určitý stupeň rozvoje hospodářství a jiných lidských aktivit. Z toho důvodu jsou ZOO stanovené nejvyšší přípustné úrovně znečištění ovzduší obecně méně přísné než ty, které doporučuje Světová zdravotnická organizace.⁴³ Například maximální průměrná koncentrace oxidu siřičitého za 24 hodin je ZOO stanovena na 125 µg/m³, zatímco podle doporučení Světové zdravotnické organizace by průměrná hodnota za stejnou dobu měla činit maximálně 20 µg/m³, což je více než 6x méně.⁴⁴

Podle Morávka je na imisní limity třeba nahlížet jako na „*hodnoty závazné pro orgány ochrany ovzduší při výkonu jejich působnosti podle ZOO a zároveň jako hodnoty, na jejichž dosažení nebo udržení má obyvatelstvo právo v rámci svého ústavně garantovaného práva na příznivé životní prostředí.*“⁴⁵

Imisní limity pro konkrétní znečišťující látky a spolu s maximálním počtem jejich překročení stanoví příloha č. 1 ZOO, která je dělí na 4 kategorie. Tyto limity jsou pro orgány ochrany ovzduší závazné.⁴⁶ Nejvyšší přípustná úroveň znečištění ovzduší je vyjádřena jako maximální průměrná hmotnostní koncentrace látky za danou jednotku času (nejčastěji za 1 kalendářní rok). Imisní limity podle ZOO mají svůj původ v legislativě EU, zejména ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/107/ES, o obsahu arsenu, kadmia, rtuti, niklu a polycyklických aromatických uhlovodíků ve vnějším ovzduší, a ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES, o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu.

⁴³MORÁVEK, Jiří. Nový přístup k imisním limitům. In: *České právo životního prostředí 2/2012*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2012, s. 40. ISSN 1213-5542.

⁴⁴WHO, 2005. Air quality guidelines for particulate matter, ozone, nitrogen dioxide and sulfur dioxide. Global update 2005. Summary of risk assessment. s. 18. [online]. [cit. 19. 2. 2018].
D o s t u p n é
http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/69477/1/WHO_SDE_PHE_OEH_06.02_eng.pdf. Z :

⁴⁵MORÁVEK, et al., op. cit., s. 24.

⁴⁶Viz § 3 ZOO.

2.2. Koncepční nástroje ochrany ovzduší před znečišťováním z nevyjmenovaných zdrojů

Koncepčními nástroji ochrany životního prostředí jsou obecně různé plány, programy, koncepce a prognózy. Po obsahové stránce se zaměřují zpravidla na vytyčení cílů ochrany životního prostředí, a na způsoby a nástroje, které by měly vést k jejich dosažení.⁴⁷ V ochraně ovzduší rozlišujeme koncepční nástroje obecné a koncepční nástroje speciální, které upravuje přímo ZOO. Obecným koncepčním nástrojem ochrany ovzduší je územní plán a další výstupy územního plánování a speciálními koncepčními nástroji ochrany ovzduší jsou národní program snižování emisí České republiky a programy zlepšování kvality ovzduší. Vzhledem k tomu, že na regulaci nevyjmenovaných zdrojů národní program snižování emisí České republiky nemá bezprostřední vliv, nebudu se jím blíže zabývat.

2.2.1. Programy zlepšování kvality ovzduší

Jak jsem již předeslal výše, PZKO jsou druhým koncepčním nástrojem ochrany ovzduší upraveným ZOO a jejich účelem a cílem je reagovat na neplnění imisních limitů na daném území a stanovit konkrétní opatření ke zlepšení kvality ovzduší.

PZKO byly zavedeny do našeho právního řádu již ZOO 2002, který v tomto směru transponoval směrnici Rady 96/62/ES, o hodnocení a řízení kvality ovzduší.⁴⁸ S přijetím ZOO došlo k přesunu kompetencí z krajských úřadů a obecních úřadů s počtem obyvatel nad 350 000 na Ministerstvo životního prostředí (dále jen „MŽP“), které má tedy nyní povinnost zpracovávat PZKO pro celé území České republiky. Důvodem pro tuto změnu byl zejména příslib vyšší efektivity regulace těch zdrojů znečišťování, které krajské a obecní úřady nemají v kompetenci, a to prostřednictvím legislativní činnosti MŽP, dotačních programů a jiných nástrojů.⁴⁹

Podle § 9 odst. 1 ZOO zpracuje MŽP ve spolupráci s příslušným obecním nebo krajským úřadem PZKO v případě, že je v zóně nebo aglomeraci překročen imisní limit podle bodů 1 až 3 přílohy č. 1 ZOO, případně pokud je limit podle bodu 1 této přílohy překročen vícekrát, než je stanovený maximální počet překročení. Seznam celkem 7 zón

⁴⁷JANČÁŘOVÁ, Ilona. Koncepční nástroje v ochraně ovzduší. In: *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva. Sborník z konference*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, editační středisko 2003. s. 187. ISBN 80-85889-47-1.

⁴⁸ZOO 2002 byly tyto programy nazvány „Programy ke zlepšení kvality ovzduší“.

⁴⁹MORÁVEK, et al., op. cit., s. 92-93.

a 3 aglomerací se nachází v příloze č. 3 ZOO. Tento program má pak MŽP zpracovat do 18 měsíců od konce kalendářního roku, ve kterém došlo na daném území k překročení imisního limitu. Vzhledem k tomu, že k překračování minimálně jednoho z imisních limitů podle bodů 1 až 3 přílohy č. 1 ZOO stabilně dochází ve všech zónách a aglomeracích a z toho důvodu musí být PZKO zpracovány pro celé území České republiky, nemají výše uvedená pravidla v současné době praktický význam.⁵⁰ PZKO vydává MŽP formou opatření obecné povahy a zveřejňuje je ve Věstníku ministerstva.

V souladu s přechodným ustanovením § 41 odst. 3 ZOO mělo MŽP povinnost zpracovat pro každou zónu a aglomeraci PZKO nejpozději do 2 let od účinnosti ZOO s tím, že do doby jejich vydání platily dosavadní programy vydané podle ZOO 2002. Nové PZKO vznikly v rámci projektu „Střednědobá strategie zlepšení kvality ovzduší ČR“ a nabyly účinnosti v průběhu roku 2016, čímž byla ZOO stanovená lhůta pro jejich vydání překročena přibližně o 2 roky. Nutno podotknout, že se nesetkaly s úplně příznivým přijetím. Podle četných výtek veřejnosti jsou tyto programy příliš obecné, neobsahují konkrétní způsoby řešení problémů a tím pádem neumožňují dosažení žádané úrovně znečištění v dohledném časovém rámci. Z těchto důvodů jsou nové PZKO nezdánlivě dokonce napadány u správních soudů s požadavkem na jejich zrušení.⁵¹ S úspěchem se setkal návrh na zrušení Programu zlepšování kvality ovzduší aglomerace Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek-CZ08A, který byl z větší části rozsudkem Nejvyššího správního soudu⁵² zrušen. Dne 7. 2. 2018 navíc Městský soud v Praze zrušil z podobných důvodů i PZKO pro Prahu a v současné době probíhají řízení i o zrušení PZKO Brno a PZKO Ústecko.⁵³

Základní obsahové náležitosti PZKO stanoví příloha č. 5 ZOO. Každý PZKO musí obsahovat základní informace o daném regionu, analýzu situace a úrovně znečištění, a zejména podrobnosti o opatřeních ke zlepšení kvality ovzduší, kde je třeba uvést kromě nových opatření i ta stávající, včetně vyhodnocení jejich účinnosti.

⁵⁰MORÁVEK, et al., op. cit., s. 93.

⁵¹ŠABOVÁ, K., Občané Brna žalují MŽP za plán, který nepomůže čistšímu ovzduší. [online]. [cit. 16. 12. 2017] Dostupné z: <http://frankbold.org/pro-media/tiskova-zprava/obcane-brna-zaluji-mzp-za-plan-ktery-nepomuze-cistsimu-ovzdusi>.

⁵²Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2017 sp. zn. 6 As 288/2016.

⁵³BUCHTOVÁ, B., Program zlepšování kvality ovzduší pro Prahu dnes zrušil soud. [online]. [cit. 9. 2. 2018] Dostupné z: <http://frankbold.org/pro-media/tiskova-zprava/program-zlepsovani-kvality-ovzdusi-pro-prahu-dnes-zrusil-soud>.

Obsahem PZKO může být například opatření týkající se územního plánování. Tak tomu bylo například v případě zrušeného PZKO aglomerace Praha, který pod kódem opatření ED1 stanovoval některé zásady, kterými se má pořizovatel územně plánovací dokumentace řídit.⁵⁴ Ve zmíněném programu aglomerace Praha bylo dále zajímavé například opatření DB1, které se týkalo ekonomické podpory přeměny topných systémů v domácnostech a instalace a využívání nových nízkoemisních či bezemisních zdrojů energie.⁵⁵

Praktický dopad na regulaci nevyjmenovaných zdrojů znečišťování mohou mít PZKO v tom směru, že z nich musí orgány ochrany ovzduší vycházet při vydávání stanovisek a závazných stanovisek, z nichž z našeho pohledu nejvýznamnější bude stanovisko krajského úřadu k územnímu nebo regulačnímu plánu obce v průběhu jeho pořizování a závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností k umístění, provedení a užívání stavby nevyjmenovaného zdroje.^{56,57} Zejména ve vlivu na územní plánování spočívá největší příležitost PZKO mít reálné uplatnění v ochraně ovzduší před znečišťováním z nevyjmenovaných zdrojů.

V první řadě je ale samozřejmě třeba, aby byly PZKO vydávané MŽP skutečně kvalitní, a aby obsahovaly konkrétní způsoby řešení problémů. V opačném případě hrozí, že budou dále napadány a rušeny.

2.2.2. Koncepční nástroje územního plánování

Obecným koncepčním nástrojem ochrany životního prostředí a jedním z vůbec nejdůležitějších nástrojů právní regulace ochrany ovzduší před znečišťováním z nevyjmenovaných zdrojů je územní plán a další výstupy územního plánování.

Územní plánování lze definovat jako činnost orgánů veřejné správy, jejímž cílem je vytváření předpokladů pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území. Tyto

⁵⁴ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ, Program zlepšování kvality ovzduší, Aglomerace Praha – CZ01, s. 170 [online] [cit. 16. 12. 2017] Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zlepsovani_kvality_ovzdusi_praha_2016/\\$FILE/OO-Priloha1_PZKO_CZ01-20160623.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zlepsovani_kvality_ovzdusi_praha_2016/$FILE/OO-Priloha1_PZKO_CZ01-20160623.pdf).

⁵⁵ MŽP ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ, op. cit., s. 159.

⁵⁶ Ohledně závazného stanoviska obecního úřadu obce s rozšířenou působností k umístění, provedení a užívání stavby nevyjmenovaného zdroje ale platí stejná výhrada, jakou jsem zmínil již v předchozí kapitole. Jen velmi složitě si lze představit, že by obecní úřad k umístění nevyjmenovaného zdroje znečišťování skutečně vydal nesouhlasné stanovisko. Zároveň možnost podmínění umístění zdroje nějakými zvláštními podmínkami je také spíše teoretická.

⁵⁷ Viz § 12 odst. 1 ZOO ve spojení s § 11 odst. 2,3 ZOO.

předpoklady pak spočívají ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel, který umožňuje uspokojení potřeb současné generace, a zároveň neohrožuje podmínky života generací budoucích.⁵⁸ Úkolem územního plánování je tedy řešit kromě funkčního využití území i trvalý soulad všech přírodních, civilizačních a jiných hodnot. Zájem na ochraně životního prostředí je jedním z více soukromých a veřejných zájmů, které je třeba při procesu územního plánování koordinovat.⁵⁹

Nástroje územního plánování dělíme dle jejich povahy na nástroje koncepční a realizační. Koncepčními nástroji územního plánování jsou politika územního rozvoje, územně plánovací podklady a územně plánovací dokumentace. Do územně plánovací dokumentace pak řadíme zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán.⁶⁰

Jednotlivé typy územně plánovací dokumentace se navzájem liší nejen územním rozsahem, ale i konkrétností obsahu a zaměřením. Územně plánovací dokumentace vyššího stupně jsou závazné pro orgány pořizující územně plánovací dokumentaci nižšího stupně, takže například návrh územního plánu musí být před vydáním posouzen krajským úřadem z hlediska souladu se zásadami územního rozvoje. Všechny typy územně plánovací dokumentace musí být také koordinovány s politikou územního rozvoje.⁶¹

Pro regulaci nevyjmenovaných zdrojů znečišťování je nejdůležitějším koncepčním nástrojem územního plánování územní plán. Podle § 43 odst. 1 stavebního zákona územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot a jeho plošného a prostorového uspořádání včetně uspořádání krajiny a koncepce veřejné infrastruktury. Územní plán dále vymezuje zejména zastavěné území, zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby.

O pořízení územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce v samostatné působnosti. Pořízení územního plánu sice není pro obce povinné, ale v případě, že obec nebude mít po 31. 12. 2020 pořízený územní plán, nebude, až na výjimky, možné

⁵⁸Viz § 18 odst. 1 stavebního zákona.

⁵⁹ÐARMOHORSKÝ, op. cit., s. 204.

⁶⁰ÐARMOHORSKÝ, op. cit., s. 206.

⁶¹ÐARMOHORSKÝ, op. cit., s. 209.

umíst'ovat v jejím nezastavěném území nové stavby.⁶² Z tohoto důvodu se dá očekávat, že naprostá většina obcí v dohledné době mít pořízený územní plán bude.

Jedním z důvodů, proč je územní plán významný z hlediska ochrany ovzduší a ochrany životního prostředí vůbec je skutečnost, že vymezuje zastavitelné plochy. Obec tak může v dlouhodobém rámci ovlivnit zda, a v jakém rozsahu, se budou na jejím území stavět další potenciální stacionární zdroje znečišť'ování. V případě, že bude území obce například trpět nadměrnými emisemi z lokálních topenišť, lze redukcí rozsahu zastavitelných ploch v územním plánu do budoucna zamezit výstavbě dalších budov, které by bylo nutné vytápět.

Z hlediska ochrany ovzduší před nevyjmenovanými zdroji znečišť'ování je neméně důležitým typem územně plánovací dokumentace regulační plán. Regulační plán oproti územnímu plánu stanoví podrobnější podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro vytváření příznivého životního prostředí, a také pro ochranu jiných hodnot a charakteru území.⁶³

Regulační plán je stejně jako územní plán vydáván formou opatření obecné povahy a je závazným podkladem pro rozhodování v území. Regulačním plánem lze navíc nahradit ta územní rozhodnutí, která nepodléhají procesu posuzování vlivů na životní prostředí.⁶⁴

Jednoduše řečeno, regulační plán se svým obsahem a účinky blíží jakémusi „hromadnému územnímu rozhodnutí“.⁶⁵ Podmínky pro využití území stanovuje výrazně podrobněji než územní plán a není rozsahem limitován na území obce s tím, že může být pořízen pro plochu větší, ale i menší.

Při pořizování územního a regulačního plánu a především při vymezení zastavitelných ploch vždy dochází ke kolizi zájmu na ochraně životního prostředí a zájmu na rozvoji obce s tím, že zájem na rozvoji obce může mít v určitých případech i

⁶²PRŮCHA, Petr, GREGOROVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. Praha: Leges, 2017. s. 195-196. ISBN 978-80-7502-180-9.

⁶³Viz § 61 odst. 1 stavebního zákona.

⁶⁴Viz § 61 odst. 2 stavebního zákona.

⁶⁵PRŮCHA, et al., op. cit. 244.

přednost.⁶⁶ Jen stěží si lze představit, že by v zájmu ochrany ovzduší došlo k úplnému zablokování jakékoliv výstavby v obci, vždy je proto třeba najít určitý kompromis.

Zájmy ochrany ovzduší při pořizování územního plánu a regulačního plánu jsou chráněny prostřednictvím stanovisek orgánů ochrany ovzduší jako dotčených orgánů. Podle § 11 odst. 2 písm. a) ZOO vydává krajský úřad stanovisko k územnímu plánu a regulačnímu plánu obce v průběhu jeho pořizování. Stanovisko uplatňuje krajský úřad i v případě změny těchto dokumentů.⁶⁷

Úkolem krajského úřadu je, aby po obsahové stránce posoudil slučitelnost územního, respektive regulačního plánu s požadavky ZOO. Jak už je uvedeno výše, při vydání stanoviska musí krajský úřad vycházet i z PZKO a z úrovně znečištění znečišťujícími látkami s imisním limitem podle bodů 1 a 2 přílohy č. 1 ZOO. U znečišťujících látek, které mají imisní limit stanovený v bodech 3 a 4 přílohy č. 1 ZOO, k nim krajský úřad pouze přihlédně.⁶⁸ Krajský úřad tedy musí zhodnotit možný vliv koncepce, případně jejích plánovaných změn, na kvalitu ovzduší v daném místě, a v této souvislosti zejména vycházet z aktuální celkové úrovně znečištění v daném místě a z PZKO.⁶⁹

Uvedené stanovisko krajského úřadu sice není závazným stanoviskem, nicméně v souladu s § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona je jeho obsah závazný mimo jiné pro opatření obecné povahy podle stavebního zákona, tudíž i pro územně plánovací dokumentaci. Prostřednictvím stanovisek krajských úřadů je tedy zajištěno, že budou v územních a regulačních plánech obcí promítnuty požadavky plynoucí z dodržování imisních limitů a také z PZKO.

Územní plán podléhá procesu posuzování vlivu koncepce na životní prostředí (tzv. SEA). Podle § 10i odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivu na životní prostředí (dále jen „PVŽP“) ve spojení s § 19 odst. 2 stavebního zákona se pro posuzování vlivu územního plánu na životní prostředí uplatní zvláštní úprava. Pro určení, zda je vliv územního plánu na životní prostředí třeba posoudit, je podle § 10i

⁶⁶PRŮCHA, et al., op. cit. 187.

⁶⁷MORÁVEK, et al., op. cit., s. 121.

⁶⁸Viz § 12 odst. 1 ZOO.

⁶⁹MORÁVEK, et al., op. cit., s. 121.

odst. 2 PVŽP rozhodující stanovisko krajského úřadu, který rozhodne na základě kritérií⁷⁰ uvedených v příloze č. 8 k PVŽP.⁷¹ Podle § 19 odst. 2 stavebního zákona se pak případně v rámci vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území zpracovává právě i vyhodnocení vlivů na životní prostředí, jehož náležitosti stanoví příloha ke stavebnímu zákonu.

Na závěr je třeba dodat, že územní plánování není nástrojem, který by nabízel okamžité řešení špatného stavu ovzduší v daném místě. Je především nástrojem, se kterým je třeba dlouhodobě pracovat a jeho prostřednictvím postupně vytvářet předpoklady pro udržitelný rozvoj společnosti a pro zajištění a udržení takové kvality ovzduší, která neškodí lidskému zdraví ani ekosystémům. Tím, že stojí na počátku procesu umisťování nových stacionárních zdrojů, má územní plánování jedinečnou možnost v delším horizontu ovlivnit stav ovzduší, a to nejen na lokální úrovni.

2.3. Řízení navazující na územní plánování a stanoviska orgánů ochrany ovzduší

Jak jsem již předeslal v závěru předchozí kapitoly, územní plánování stojí na počátku určitého procesu, který může pokračovat přes územní řízení a stavební řízení až ke kolaudaci nového stacionárního zdroje znečišťování. Místo, kde bude zdroj umístěn, jakou bude mít podobu a také kupříkladu jakým způsobem bude provozován, jsou otázky, na jejichž odpovědi má předmětná procedura zásadní vliv. Z toho důvodu je důležité, aby měly orgány ochrany ovzduší možnost svými stanovisky tento proces ovlivňovat, a zájmy ochrany ovzduší tím chránit.

Před tím, než se začnu zabývat uplatňováním stanovisek ze strany orgánů ochrany ovzduší, bude vhodné vysvětlit, o jaká řízení se vůbec jedná.

Územní rozhodování respektive území řízení patří mezi realizační nástroje územního plánování. Zatímco koncepční nástroje územního plánování řeší využití území v obecné rovině, územní rozhodování se naopak vztahuje ke zcela konkrétnímu záměru.⁷² Podle § 77 stavebního zákona je územním rozhodnutím rozhodnutí o umístění

⁷⁰Mezi tato kritéria patří například význam koncepce pro začlenění požadavků na ochranu životního prostředí a veřejné zdraví, zejména s ohledem na podporu udržitelného rozvoje.

⁷¹PRŮCHA, et al., op. cit. 201.

⁷²PRŮCHA, et al., op. cit. 275.

stavby nebo zařízení, o změně využití území, o změně vlivu užívání stavby na území, o dělení nebo scelování pozemků nebo o ochranném pásmu.

Stavební řízení je, zjednodušeně řečeno, proces, v rámci kterého stavební úřad rozhodne o udělení nebo neudělení stavebního povolení. Ve stavebním povolení pak stavební úřad stanoví podmínky pro provedení a někdy i pro užívání stavby, čímž se zabezpečí například ochrana veřejných zájmů a dodržení obecných požadavků na výstavbu.⁷³ Bez stavebního povolení nelze až na výjimky⁷⁴ provést jakoukoliv stavbu.

Dokončenou stavbu lze pak v některých případech⁷⁵ užívat pouze na základě kolaudačního souhlasu nebo kolaudačního rozhodnutí vydaného v kolaudačním řízení. Kolaudace obecně slouží k posouzení, zda je stavba postavena v souladu s povolením stavby, dokumentací a stanovisky dotčených orgánů, a mimo jiné i zda bude její užívání bezpečné a nebude ohrožovat životní prostředí.

Územní řízení, stavební řízení a kolaudace jsou tedy jakýmsi naplněním územně plánovacího procesu, v rámci kterého opět dochází ke střetu zájmů. Může se jednat o konflikt zájmů ochrany životního prostředí s jinými zájmy (například s výše uvedeným rozvojem obce), ale také o střet zájmů různých částí životního prostředí mezi sebou. Lze očekávat, že řešení, které vyhovuje orgánu zemědělského půdního fondu, nebude vždy automaticky vyhovovat orgánu ochrany ovzduší a naopak. Vzhledem k tomu, že životní prostředí tvoří nedělitelný celek „*řešení střetu zájmů mezi dvěma částmi životního prostředí musí spočívat v nalezení stavu relativní rovnováhy mezi nimi*“.⁷⁶

Zájmy ochrany ovzduší jsou chráněny prostřednictvím stanovisek orgánů ochrany ovzduší, jako dotčených orgánů. K umístění, provedení a užívání stavby nevyjmenovaného stacionárního zdroje podle stavebního zákona, tedy ke všem výše

⁷³Viz § 115 odst. 1 stavebního zákona.

⁷⁴Stavební povolení ani ohlášení nevyžadují stavby podle § 103 odst. 1 stavebního zákona, tedy např. stavby oplocení. U jednoduchých staveb podle § 104 stavebního zákona, např. u menších rodinných domů, pak postačí ohlášení stavebnímu úřadu. Stavební povolení je možné konečně nahradit i veřejnoprávní smlouvou podle § 116 nebo oznámením stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora podle § 117 stavebního zákona.

⁷⁵Kolaudace se týká staveb uvedených v § 119 odst. 1 stavebního zákona.

⁷⁶PEKÁREK, Milan. Územní plánování – jeho postavení a úloha při ochraně životního prostředí a jeho vztahy k dalším koncepčním nástrojům ochrany životního prostředí z pohledu práva. In: *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva. Sborník z konference*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, editační středisko 2003. s. 94. ISBN 80-85889-47-1.

uvedeným řízením, vydává obecní úřad obce s rozšířenou působností závazné stanovisko.⁷⁷

Právě zde dochází k reálnému uplatnění imisních limitů a PZKO, protože při vydání takového stanoviska obecní úřad s rozšířenou působností vychází nejen z PZKO, ale i z úrovně znečištění znečišťujícími látkami, které mají imisní limit stanovený v bodech 1 a 2 přílohy č. 1 ZOO. V případě znečišťujících látek s imisními limity určenými v bodech 3 a 4 přílohy k úrovním znečištění obecní úřad přihlíží.⁷⁸

Podstatou zmíněného dělení imisních limitů je odlišení míry závaznosti těchto dvou skupin. Co se týče imisních limitů podle bodů 1 a 2, je na obecním úřadu, aby po důsledném vyhodnocení stavu ovzduší a zjištění dodržování těchto imisních limitů vydal za určitých okolností nesouhlasné stanovisko, případně aby vydal stanovisko souhlasné, ale vázané na splnění určených podmínek. Druhá skupina imisních limitů podléhá podstatně mírnějšímu režimu, kdy obecní úřad při svém rozhodování zohledňuje zejména rozsah překračování imisního limitu v minulosti, podíl umístěvaného stacionárního zdroje na celkovém znečištění a jeho technickou úroveň.⁷⁹

Nutno bohužel dodat, že i v případě dlouhodobého porušování imisních limitů podle bodů 1 a 2 přílohy č. 1 k ZOO na daném území si lze jen velmi složitě představit, že by obecní úřad ohledně umístění nevyjmenovaného zdroje znečišťování skutečně vydal nesouhlasné stanovisko. Pokud by šlo například o sériově vyráběný kotel splňující zákonné požadavky pro uvedení na trh určený k vytápění rodinného domu, i možnost podmínit umístění takového kotle nějakými podmínkami dle mého názoru zůstane v naprosté většině případů pouze v teoretické rovině.

2.4. Povinnost využít pro vytápění teplo ze soustavy zásobování tepelnou energií

Ustanovení § 16 odst. 7 ZOO obsahuje povinnost pro všechny právnické a fyzické osoby využít u nových staveb nebo při změnách těch stávajících pro vytápění teplo ze soustavy zásobování tepelnou energií (dále i jen „SZTE“) nebo teplo z jiného než stacionárního zdroje, a to v případě, že je to technicky možné. Uvedená povinnost

⁷⁷Viz § 11 odst. 3 ZOO.

⁷⁸Viz § 12 odst. 1 ZOO.

⁷⁹MORÁVEK, et al., op. cit., s. 23-24.

se neuplatní v případě, že je energetickým posudkem prokázáno, že takové řešení není pro povinného ekonomicky přijatelné.

Jedná se tedy o povinnost využít u staveb nových nebo při změnách těch stávajících pro vytápění buď teplo ze SZTE, nebo teplo z takových zdrojů, které neznečišťují ovzduší v místě jejich provozu, což jsou kupříkladu solární panely nebo elektrické kotle.⁸⁰

Důvodů, proč zákonodárce preferuje využívání tepla z velkých tepláren oproti vytápění jednotlivých domácností malými spalovacími zdroji, je více. Obzvláště v porovnání vlivu na kvalitu ovzduší v daném místě vyjde vždy příznivěji jeden velký a účinný stacionární zdroj, který bude emise vypouštět vysokým komínem než mnoho malých s opačnými vlastnostmi.⁸¹ Z hlediska ochrany ovzduší je tedy lepší nahradit větší počet domácích topenišť jednou velkou teplárnou, která zajistí dodávky tepla do domů, popřípadě elektrárnou, která bude napájet elektrické kotle v jednotlivých domácnostech.

Dalším důvodem pro podporu dálkového vytápění je skutečnost, že teplárny a elektrárny jakožto velké (a tedy vyjmenované) stacionární zdroje znečišťování podléhají výrazně účinnější právní regulaci než zdroje nevyjmenované. Oproti nevyjmenovaným zdrojům například potřebují povolení provozu a mají povinnost měřit emise, což je významné obzvláště z hlediska plnění emisních limitů a emisních stropů. Regulace jednoho vyjmenovaného zdroje je obecně snazší než regulace mnoha nevyjmenovaných. Některé teplárny navíc umožňují kombinovanou výrobu elektřiny a tepla (tzv. KVET), což je jejich další velká výhoda.⁸²

Jak jsem již uvedl na začátku tohoto oddílu, povinnost využít teplo ze SZTE nebo ze zdroje, který není stacionárním zdrojem, není absolutní. Pokud energetický posudek prokáže, že takové řešení není pro povinného ekonomicky přijatelné, povinnost se neuplatní. Definicí energetického posudku najdeme v § 2 odst. 1 písm. o) zákona č. 406/2000 Sb., zákon o hospodaření energií (dále jen „OHE“), a je jím: *„písemná zpráva obsahující informace o posouzení plnění předem stanovených technických,*

⁸⁰MORÁVEK, et al., op. cit., s. 202.

⁸¹TUŽINSKÝ, Martin. Oblast teplárenství ve vztahu k ochraně ovzduší po přijetí nového zákona. In: *České právo životního prostředí 2/2012*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2012, s. 63. ISSN 1213-5542.

⁸²TUŽINSKÝ, M., op. cit., s. 63.

ekologických a ekonomických parametrů určených zadavatelem energetického posudku včetně výsledků a vyhodnocení.“⁸³ Energetický posudek podle § 16 odst. 7 ZOO se pořizuje za účelem posouzení alternativního řešení dodávek tepla z hlediska technické, ekonomické a ekologické proveditelnosti při výstavbě nové budovy nebo změně budovy stávající. V případě, že předmětný zdroj má tepelný výkon vyšší než 200 kW, je zajištění energetického posudku dokonce povinné.⁸⁴ Energetický posudek zpracovává podle § 9a odst. 3 písm. a) ve spojení s § 10 OHE energetický specialista, který je držitelem příslušného oprávnění vydaného Ministerstvem průmyslu a obchodu.

Co je pozoruhodné, ZOO ve vztahu k povinnosti využít teplo ze SZTE nebo ze zdroje, který není stacionárním zdrojem, neobsahuje v § 23 ani 25 žádnou sankci. Uplatnění přesto tato povinnost najde, a to v řízeních podle stavebního zákona. Jak dovodil Nejvyšší správní soud, povinnosti osob podle ZOO musí být v případě nové stavby nebo změny stávající stavby splněny vždy a je úkolem stavebního úřadu jejich dodržení zkoumat.⁸⁵ Vzhledem k tomu, že orgány ochrany ovzduší jsou v řízeních podle stavebního zákona dotčenými orgány a vydávají k nim závazná stanoviska, je to především jejich úloha dohlédnout na dodržení povinností stanovených ZOO a tím chránit zájmy ochrany ovzduší.⁸⁶

V případě, že stavba již je vytápěna dálkově, a její vlastník by chtěl způsob vytápění změnit, je třeba postupovat podle § 77 odst. 5 zákona č. 458/2000 Sb., zákon o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (dále jen „EZ“). Podle uvedeného ustanovení může být taková změna způsobu vytápění provedena pouze: „*na základě stavebního řízení se souhlasem orgánů ochrany životního prostředí a v souladu s územní energetickou koncepcí*“.⁸⁷ Vzhledem k tomu, že všechny budovy určené k bydlení musí být vytápěny, bude vždy spolu se stavebním řízením o odpojení od SZTE zároveň vedeno řízení o výstavbě nového zdroje tepla. Orgány ochrany ovzduší pak budou uplatňovat svá závazná stanoviska dvakrát a

⁸³Viz § 2 odst. 1 písm. o) OHE.

⁸⁴Viz § 9a odst. 1 písm. a) OHE.

⁸⁵Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007 sp. zn. 1 As 16/2006.

⁸⁶TUŽINSKÝ, M., op. cit., s. 67-68.

⁸⁷Viz § 77 odst. 5 EZ.

to v zásadě ve stejných případech. Jednou podle § 77 odst. 5 EZ a podruhé podle § 16 odst. 7 ZOO.⁸⁸

Lze uzavřít, že odpojování od SZTE podléhá ve své podstatě stejným podmínkám, jako možnost stavbu k soustavě nepřipojit, a to s tím rozdílem, že v případě odpojování od již fungující SZTE pochopitelně nebude možné namítat technickou neproveditelnost takového řešení.⁸⁹

Význam pro právní regulaci nevyjmenovaných zdrojů znečišťování mají výše uvedená pravidla pro vytápění budov a odpojování od SZTE zejména v tom smyslu, že redukuje počet těchto zdrojů. Právní úprava v zájmu ochrany ovzduší staví bariéry autonomnímu vytápění budov a odpojování od SZTE, což je v posledních letech živým společenským tématem. Vývoj technologií jde rychle kupředu a na trh se dostávají stále lepší a efektivnější kotle a čerpadla, které umožňují vytápět mnohdy i výrazně levněji, než prostřednictvím SZTE. Ceny tepla z tepláren naopak dlouhodobě stoupají, což vede k tomu, že odběratelé často hledají řešení právě v odpojení od soustavy a ve vytápění vlastním stacionárním zdrojem.⁹⁰ Ať už jde o vytápění nové nebo stávající stavby, případně o plánované odpojení od SZTE, je úlohou stavebního úřadu, aby v konečném důsledku rozhodl o tom, zda se takový záměr povolí nebo ne.

S ohledem na shora uvedené důvody, které potvrzují, že vytápění SZTE nebo pomocí takových zdrojů, které neznečišťují ovzduší v místě jejich provozu, má jednak pozitivní vliv na ovzduší a je i snáze regulovatelné, jsem toho názoru, že je taková úprava vhodná a potřebná. Nejlepší způsob ochrany ovzduší před nevyjmenovanými zdroji je takový, který povede k tomu, že tyto zdroje budou provozovány v co nejmenší míře.

Na závěr je nutno podotknout, že povinnost využít pro vytápění SZTE úzce souvisí s územním plánováním. Je to právě územní plán, který musí vytvořit předpoklady pro to, aby bylo centralizované vytápění v daném místě realizovatelné a efektivní tím, že vymezí koridory pro teplovody a plochy pro bydlení tak, aby mohlo být co nejvíce budov na soustavu snadno napojeno.

⁸⁸TUŽINSKÝ, M., op. cit., s. 68.

⁸⁹TUŽINSKÝ, M., op. cit., s. 69.

⁹⁰FELCMAN, Jindřich. Boje na poli teplárenství: Povolování odpojení od centrálního zásobování teplem. In: *Správní právo*. 2011, roč. 45, č. 3. s. 158. ISSN 0139-6005.

2.5. Nástroje regulace znečišťování z nevyjmenovaných zdrojů

Od nástrojů vázaných na stavební zákon se přesouváme do emisní části ochrany ovzduší. Přípustná úroveň znečišťování je podle § 4 odst. 1 ZOO vyjádřena emisními limity, emisními stropy, technickými podmínky provozu a přípustnou tmavostí kouře. Ve svém výkladu se z těchto nástrojů omezím pouze na emisní limity a přípustnou tmavost kouře, protože ostatní nástroje nejsou pro regulaci nevyjmenovaných zdrojů použitelné. Je třeba dodat, že uvedený výčet podle § 4 odst. 1 ZOO neobsahuje zdaleka všechny nástroje, které se na regulaci emisí z nevyjmenovaných zdrojů vztahují. Obsahem této kapitoly proto bude i uvádění spalovacích stacionárních zdrojů na trh, minimální emisní požadavky na spalovací stacionární zdroje podle přílohy č. 11 k ZOO, podmínky provozu, požadavky na spalovaná paliva a jejich uvádění na trh a také pravidelné kontroly technického stavu a provozu. Naopak o přímých kontrolách dodržování zákonných povinností podle § 17 odst. 1 písm. e) a § 17 odst. 2 ZOO bude s ohledem na vyšší detailnost rozboru pojednáno samostatně v části 3.

2.5.1. Emisní limity

Emisní limity můžeme definovat jako nejvýše přípustná množství znečišťující látky nebo skupiny takových látek vnášená do ovzduší ze stacionárního zdroje, která musí být dodržena na každém komínovém průduchu nebo výduchu do ovzduší. ZOO je v § 4 odst. 2 dělí na emisní limity obecné a emisní limity specifické. Konkrétní hodnoty obecných i specifických emisních limitů jsou stanoveny Vyhláškou Ministerstva životního prostředí č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší (dále i jen „**prováděcí vyhláška**“), a jsou vyjádřeny zpravidla hmotnostními koncentracemi daných látek v jednotce objemu, nejčastěji v mg/m³. Specifické emisní limity mohou být určeny i v povolení provozu vyjmenovaného stacionárního zdroje. Vzhledem k tomu, že specifické emisní limity se týkají pouze vyjmenovaných zdrojů znečišťování, budu se dále věnovat jen emisním limitům obecným.

Zatímco specifické emisní limity stanovené pro určitou skupinu zdrojů, případně pro konkrétní zdroj, vycházejí z technických možností jednotlivých stacionárních zdrojů a zohledňují i nejlepší dostupné techniky, obecné emisní limity platí všeobecně a jsou pro všechny znečišťovatele stejné. Povinnost dodržovat emisní limity vyplývá pro provozovatele stacionárních zdrojů z § 17 odst. 1 písm. b) ZOO.

Hodnoty obecných emisních limitů najdeme v příloze č. 9 prováděcí vyhlášky, která stanoví emisní limity pro deset základních znečišťujících látek.⁹¹ Oproti předchozí právní úpravě se tak počet látek podléhajících obecným emisním limitům z původních 24 výrazně snížil. Nynější výčet deseti znečišťujících látek v zásadě kopíruje kritéria stanovená v bodech 11.1. - 11.9. přílohy č. 2 ZOO, tedy kritéria pro určení, zda stacionární zdroj spadá pod vyjmenované zdroje znečišťování. Oproti těmto kritériím prováděcí vyhláška stanovuje navíc emisní limit pouze pro oxid uhelnatý.⁹²

S ohledem na skutečnost, že provozovatelé nevyjmenovaných zdrojů (a také většiny ostatních zdrojů, pro které platí pouze obecné emisní limity) nemají povinnost úroveň znečišťování zjišťovat – měřit, je praktické uplatňování obecných emisních limitů v současné době v podstatě nereálné. Ustanovení § 17 odst. 1 písm. b) ZOO sice stanoví povinnost dodržovat emisní limity všem provozovatelům stacionárních zdrojů, ale § 6 ZOO už pro provozovatele nevyjmenovaných zdrojů nedoplňuje navazující povinnost emise měřit. Případné nedodržování emisních limitů ze strany fyzických osob pak ani není ZOO sankcionováno.

2.5.2. Přípustná tmavost kouře

Přípustná tmavost kouře je dalším ze standardů přípustné úrovně znečišťování a zároveň nástrojem, který je oproti emisním limitům pro regulaci nevyjmenovaných zdrojů výrazně použitelnější. Hodnocení přípustné tmavosti kouře spočívá v tom, že pozorovatel vizuálně porovnává barvu kouře s tzv. Ringelmannovou stupnicí, a na základě toho určí, zda je jeho tmavost ještě v zákonných mezích.

Ringelmannova metoda, pomocí níž se přípustná tmavost kouře měří, má svůj původ již v 19. století a jejím původním účelem bylo měření tmavosti kouře, respektive kouřové vlečky, pocházející z velkých provozů. S ohledem na skutečnost, že v dnešní době lze u velkých stacionárních zdrojů znečišťování bez větších potíží poměrně exaktně měřit skladbu a množství znečišťujících látek vypouštěných do ovzduší, je hlavním významem přípustné tmavosti kouře možnost jejího využití i na nevyjmenované stacionární zdroje sloužící k vytápění domácností.⁹³

⁹¹Mezi tyto znečišťující látky patří například tuhé znečišťující látky, oxid uhelnatý, sulfan a sirouhlík.

⁹²MORÁVEK, et al., op. cit., s. 44-45.

⁹³MORÁVEK, et al., op. cit., s. 44.

Způsob zjišťování přípustné tmavosti kouře a vyhodnocení jejího plnění upravuje § 10 respektive § 11 prováděcí vyhlášky. Jak jsem již uvedl výše, pro zjišťování přípustné tmavosti kouře se používá Ringelmannova stupnice, která obsahuje šest čtvercových polí tvořených pravouhlo sítí černých čar o tloušťce a hustotě sítě na bílém podkladě, které znázorňují jednotlivé stupně tmavosti kouře. Jedná se tedy o vizuální zobrazení stupňů tmavosti kouře od nejsvětějšího po nejtmařejší s tím, že stupeň 0 odpovídá 0 % černé barvy na bílém podkladě, stupeň 1 odpovídá 20 % černé barvy na bílém podkladě, stupeň 2 odpovídá 40 % černé barvy na bílém podkladě, stupeň 3 odpovídá 60 % černé barvy na bílém podkladě, stupeň 4 odpovídá 80 % černé barvy na bílém podkladě a stupeň 5 odpovídá 100 % černé barvy na bílém podkladě.⁹⁴ Pátý stupeň stupnice je určen k ověření jejích optických vlastností s tím, že černá barva, kterou byla stupnice vytisknuta, musí mít odrazivost světla 5 %⁹⁵, což znamená, že musí mít takové vlastnosti, aby se z celkového světla, které na stupnici dopadá, odrazilo pouze 5 %.

Měření přípustné tmavosti kouře pomocí Ringelmannovy stupnice lze provést pouze za denního světla. Pozorovatel při měření sleduje kouřovou vlečku vystupující z komína tak, aby byla přibližně v pravém úhlu ke směru pozorování, a to ve směru proti obloze. Pozadí kouřové vlečky nesmí tvořit zástavba nebo okolní terén a zároveň pozorování nelze provádět proti slunci. V průběhu měření pak drží pozorovatel Ringelmannovu stupnici v natažené paži takovým způsobem, aby se síť šesti polí stupnice slila do rozdílných odstínů šedé barvy.⁹⁶

Samotné měření následně spočívá v tom, že pozorovatel vizuálně porovnává Ringelmannovu stupnici s kouřovou vlečkou v místě výstupu kouře z koruny komína a podle toho určuje stupeň tmavosti kouře. V půlminutových intervalech se provede postupně 30 stanovení stupně tmavosti kouře, kdy každý odečet trvá 5 sekund a do hodnocení se obecně nezapočítává doba prvních 30 minut od uvedení spalovacího stacionárního zdroje do provozu.⁹⁷

⁹⁴Viz § 10 odst. 1 prováděcí vyhlášky.

⁹⁵Viz § 10 odst. 2 prováděcí vyhlášky.

⁹⁶Viz § 10 odst. 3 prováděcí vyhlášky.

⁹⁷Viz § 10 odst. 4 prováděcí vyhlášky.

Aby byla přípustná tmavost kouře dodržena, nesmí být jeho průměrná tmavost vyšší než stupeň 2 Ringelmannovy stupnice nebo jiné barvy⁹⁸, což znamená, že průměrná tmavost nesmí překročit 40 % černé barvy na bílém podkladě.

Přípustná tmavost kouře jako nástroj ochrany ovzduší je již ze své podstaty problematický v tom směru, že je založen na subjektivním vjemu osoby provádějící měření. Výsledek měření tedy není a nikdy být nemůže zcela exaktní. Z barvy kouřové vlečky navíc přesně určit emise znečišťujících látek ani nelze – jedná se tedy spíše o pomocný nástroj. Porušení ustanovení o přípustné tmavosti kouře je nicméně podle ZOO přestupkem, a nepodnikající fyzické osobě lze tak uložit pokutu až do výše 50 tisíc korun.⁹⁹ Podobnou skutkovou podstatu přestupku pro právnické osoby a fyzické osoby podnikající ZOO neobsahuje, což je dalším indikátorem, že je tento nástroj skutečně určen výhradně pro regulaci nevyjmenovaných zdrojů (a zejména těch, které jsou umístěny v rodinných domech, bytech nebo stavbách pro rodinnou rekreaci).

Do nabytí účinnosti novely ZOO č. 369/2016 Sb. (dále i jen „**novela**“) dne 1. 1. 2017 měla přípustná tmavost kouře v ochraně ovzduší důležitou úlohu v tom, že byla v podstatě jediným nástrojem, kterým bylo možné postihnout provozovatele nevyjmenovaného spalovacího stacionárního zdroje umístěného v rodinném domě, v bytě nebo ve stavbě pro rodinnou rekreaci, který porušuje ZOO stanovené povinnosti. Vzhledem k tomu, že novela vybavila orgány ochrany ovzduší možností provést kontrolu dodržování povinností podle ZOO i v těchto prostorách, význam přípustné tmavosti kouře značně poklesl. O uvedeném kontrolním nástroji bude podrobněji pojednáno v části 3.

2.5.3. Uvádění nevyjmenovaných spalovacích stacionárních zdrojů na trh

Kvalitu spalování a množství emisí znečišťujících látek ze stacionárních zdrojů, ve kterých se topí pevnými palivy, nejvíce ovlivňují 4 základní parametry. Těmi parametry jsou typ spalovacího zařízení, kvalita obsluhy zařízení, kvalita údržby a instalace zařízení a také kvalita spalovaného materiálu.¹⁰⁰

⁹⁸Viz § 11 prováděcí vyhlášky.

⁹⁹Viz § 23 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 23 odst. 2 písm. a) ZOO.

¹⁰⁰HORÁK, Jiří, a kol. Co nejvíce ovlivní Tvůj kouř? [online] [cit. 3. 12. 2017] Dostupné z: <http://vytapani.tzb-info.cz/kotle-kamna-krby/9475-co-nejvice-ovlivni-tvuj-kour>.

Stanovení kritérií a podmínek pro uvádění kotlů a jiných nevyjmenovaných zdrojů na trh je významným nástrojem ochrany ovzduší před znečišťováním. Kvalitní a technologicky moderní spalovací zdroje mají na kvalitu ovzduší podstatně nižší negativní vliv, než ty méně kvalitní nebo zastaralé. Z povinností stanovených ZOO pro uvádění těchto zdrojů na trh je patrný úmysl zákonodárce do budoucna co nejvíce omezit tržní nabídku nekvalitních kotlů a jiných spalovacích stacionárních zdrojů, které nadměrně znečišťují ovzduší.¹⁰¹

ZOO v § 16 odst. 2 ZOO ukládá osobám, které uvádí na trh v České republice spalovací stacionární zdroj o jmenovitém tepelném příkonu 300 kW a nižším, povinnost prokázat certifikátem podle zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů (dále jen „**zákon o technických požadavcích**“), že spalovací stacionární zdroj splňuje emisní požadavky pro tento stacionární zdroj podle přílohy č. 10 k ZOO. V současné době se tedy tato povinnost týká těch nevyjmenovaných zdrojů, které jsou spalovacími stacionárními zdroji o jmenovitém tepelném příkonu 300 kW a nižším. Před 1. 1. 2017 se tato povinnost vztahovala pouze na zdroje, které sloužily jako zdroj tepla pro teplovodní soustavu ústředního vytápění. Od účinnosti novely již této povinnosti podléhají i ostatní stacionární zdroje, tudíž i ty, které jsou určeny k vytápění, byť i jednotlivých místností (například krbové vložky).

Příloha č. 10 ZOO stanoví mezní hodnoty emisí jednotlivých látek zvlášť podle skupenství a povahy používaných paliv, a také podle toho, zda se jedná o zdroje s ručním přikládáním nebo se samočinnou dodávkou paliva. Zdroje se samočinnou dodávkou paliva, a tedy s automatickým řízením spalovacího procesu, obecně dosahují lepších výsledků, a proto jsou na ně přílohou kladeny vyšší požadavky.¹⁰² Dne 1. 1. 2018 nabyla účinnosti část II. přílohy č. 10 k ZOO, která dosavadní požadavky na maximální emise ještě výrazně zpřísnila.

Splnění těchto požadavků je pak osoba uvádějící na trh předmětný stacionární zdroj povinna prokázat certifikátem podle zákona o technických požadavcích. V případě, že právnická osoba nebo fyzická osoba podnikající poruší shora uvedenou povinnost podle § 16 odst. 2 ZOO, případně pokud neprokáže její splnění certifikátem

¹⁰¹MORÁVEK, et al., op. cit., s. 195.

¹⁰²MORÁVEK, et al., op. cit., s. 194.

podle zákona o technických požadavcích, může jí být uložena pokuta za přestupek až do výše 10 000 000 Kč.¹⁰³

V souvislosti s rozbořením pravidel pro uvádění nevyjmenovaných zdrojů na trh podle českého ZOO je na místě zmínit i úpravu Evropské unie, která stanoví požadavky na ekodesign výrobků spojených se spotřebou energie. Základním pramenem je v tomto směru směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/125/ES ze dne 21. 10. 2009, o stanovení rámce pro určení požadavků na ekodesign výrobků spojených se spotřebou energie (dále jen „**směrnice o ekodesignu**“), která ekodesign definuje jako: „*začlenění environmentálních aspektů do návrhu výrobku s cílem zlepšit vliv výrobku na životní prostředí během celého životního cyklu.*“¹⁰⁴.

V zásadě se jedná o soubor parametrů, které musí výrobek splňovat, aby mohl být uveden v Evropské unii na trh nebo do provozu. Na směrnici o ekodesignu navazuje celá řada prováděcích nařízení¹⁰⁵, které jako přímo použitelné právní předpisy obsahují konkrétní požadované parametry pro jednotlivé druhy výrobků. Pro účely mé práce je nejvýznamnější nařízení Komise 2015/1189 ze dne 28. 4. 2015, které stanoví požadavky pro uvádění na trh a uvádění do provozu kotlů na tuhá paliva o jmenovitém tepelném výkonu 500 kW a nižším. Konkrétní požadavky na ekodesign kotlů jsou obsaženy v příloze č. II k uvedenému nařízení a nebudu je zde podrobněji rozebírat, ale obecně lze říci, že se jedná o požadavky velice přísné, které odpovídají 5. emisní třídě dle EN 303-5.¹⁰⁶ Kotle na tuhá paliva musí splňovat tyto požadavky od 1. 1. 2020¹⁰⁷, což dává výrobcům a prodejcům určitý čas na adaptaci.

Nutno dodat, že Česká republika v tomto směru poněkud předběhla dobu, protože byt' jsou pravidla na ekodesign kotlů na tuhá paliva účinná až od 1. 1. 2020, splnění těchto kritérií je jednou z podmínek poskytnutí tzv. kotlíkové dotace v rámci

¹⁰³Viz § 25 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 25 odst. 7 písm. a) ZOO.

¹⁰⁴Viz čl. 3 odst. 23 směrnice o ekodesignu.

¹⁰⁵Jedná se například o nařízení Komise 813/2013, které stanoví požadavky na ekodesign ohřívačů pro vytápění vnitřních prostorů a kombinovaných ohřívačů, nebo kupříkladu o nařízení Komise 2015/1188, pokud jde o požadavky na ekodesign lokálních topidel.

¹⁰⁶STUPAVSKÝ, Vladimír. Směrnice o Ekodesignu pro kotle a kamna na tuhá paliva. [online] [cit. 10. 2. 2018] Dostupné z: <http://vytapani.tzb-info.cz/kotlikove-dotace/11937-smernice-o-ekodesignu-pro-kotle-a-kamna-na-tuha-paliva>.

¹⁰⁷Viz čl. 3 odst. 2 nařízení Komise 2015/1189.

Operačního programu životní prostředí. O dotacích v oblasti ochrany ovzduší bude podrobněji pojednáno v části 4.

2.5.4. Minimální požadavky na spalovací stacionární zdroje podle přílohy č. 11 k ZOO

Povinnost podle § 17 odst. 1 písm. g) ZOO provozovat stacionární zdroj v souladu s minimálními požadavky uvedenými v příloze č. 11 ZOO, se vztahuje na spalovací stacionární zdroje na pevná paliva o jmenovitém tepelném příkonu od 10 do 300 kW včetně, které slouží jako zdroje tepla pro teplovodní soustavy ústředního vytápění. Podle § 41 odst. 16 ZOO musí provozovatel začít plnit tuto povinnost nejpozději do 10 let od účinnosti ZOO, tedy do 1. 9. 2022.

Příloha č. 11 ZOO obsahuje mezní hodnoty emisí¹⁰⁸, které se různí podle druhu paliva a podle způsobu jeho dodávky. V zásadě se jedná o druh emisních limitů, protože tyto hodnoty vyjadřují nejvýše přípustná množství znečišťujících látek, která mohou být vnášena do ovzduší z nevyjmenovaného zdroje, spadajícího pod předmětnou kategorii. Přísnější požadavky jsou stanoveny pro spalovací stacionární zdroje se samočinnou dodávkou paliva, protože, jak jsem již zmínil výše, tyto zdroje jsou obecně schopny dosáhnout lepších emisních výsledků.

Na rozdíl od povinnosti podle § 16 odst. 2 ZOO, která se týká uvádění některých nevyjmenovaných zdrojů na trh a emisních požadavků na ně, uvedená povinnost podle § 17 odst. 1 písm. g) ZOO dopadá přímo na provozovatele daného zdroje. Povinnosti osoby, která zdroj uvádí na trh, a osoby, která ho následně provozuje, spolu souvisí a vzájemně se doplňují. První z nástrojů regulace ovlivňuje již na vstupu tržní nabídku spalovacích stacionárních zdrojů, a druhý pak doplňuje povinnost provozovat pouze takové zdroje, které splňují určité požadavky. V konečném důsledku tedy bude zajištěno, že se budou prodávat pouze spalovací stacionární zdroje o jmenovitém příkonu do 300 kW stanovené kvality, a zároveň nebudou provozovány spalovací stacionární zdroje na pevná paliva o jmenovitém tepelném příkonu od 10 do 300 kW včetně, které slouží jako zdroje tepla pro teplovodní soustavy ústředního vytápění, které stanovené kvality nedosahují. Povinnost podle § 17 odst. 1 písm. g) ZOO tedy bude od 1. 9. 2022 dopadat i na takové zdroje, které sice v době nákupu byly uvedeny na trh legálně, ale v dnešní době již požadavky na provozování nesplňují.

¹⁰⁸Mezní hodnoty emisí jsou stanoveny pro znečišťující látky CO, TOC a TZL a jsou vyjádřeny v jednotkách mg.m⁻³.

O možnostech kontroly dodržování těchto „emisních limitů“, bude pojednáno níže v bodě 2.5.7., který se týká pravidelných kontrol technického stavu a provozu zdroje.

2.5.5. Podmínky provozu

V předchozích bodech jsem se věnoval emisním požadavkům na některé nevyjmenované zdroje při jejich uvádění na trh, a také požadavkům na spalovací stacionární zdroje na pevná paliva o jmenovitém tepelném příkonu od 10 do 300 kW včetně, které slouží jako zdroje tepla pro teplovodní soustavy ústředního vytápění, které tyto zdroje budou muset splňovat, aby mohly být po 1. 9. 2022 provozovány.

Mít kvalitní spalovací zařízení splňující veškeré zákonné požadavky ale samo o sobě nestačí. Dalším kritériem, které významným způsobem ovlivňuje množství vypouštěných emisí, je způsob jeho provozování.

ZOO v § 17 odst. 1 písm. a) obsahuje povinnost uvádět do provozu a provozovat stacionární zdroj a související činnosti a technologie v souladu s podmínkami pro provoz stanovenými ZOO, prováděcími právními předpisy, výrobcem a dodavatelem. Z textu ustanovení je zřejmé, že uvedená povinnost se vztahuje na provozovatele všech stacionárních zdrojů, tedy i všech zdrojů nevyjmenovaných. Vzhledem k povaze nevyjmenovaných zdrojů znečišťování a obecnému přístupu zákonodárce samostatně jednotlivé takové zdroje neregulovat, se v praxi můžeme u nevyjmenovaných zdrojů setkat výhradně s podmínkami pro provoz stanovenými výrobcem a dodavatelem.

Podmínky pro provoz jsou nejčastěji obsaženy v technické dokumentaci, kterou výrobce, případně dodavatel, k výrobku přikládá. Jedná se typicky o podmínky týkající se uvedení zdroje do provozu a o podmínky pro jeho další provozování. V případě podmínek uvedení zdroje do provozu se může jednat například o jeho prostorové umístění v budově nebo o způsob, jakým je ze stacionárního zdroje odváděn odpadní plyn. Zatímco dodržování podmínek uvedení zdroje do provozu lze zajistit prostřednictvím řízení podle stavebního zákona s tím, že kontrola dodržování daných podmínek je pravomocí stavebního úřadu, s podmínkami samotného provozu stacionárního zdroje už je situace složitější.¹⁰⁹

¹⁰⁹MORÁVEK, et al., op. cit., s. 220.

Byť nedodržování podmínek při dalším provozování zdroje může mít vliv nejen na množství emisí, které stacionární zdroj vyprodukuje, ale také na samotnou bezpečnost užívání takového zdroje, v podstatě dnes není možné účinně jejich dodržování kontrolovat a vynucovat.¹¹⁰

Pravdou je, že od účinnosti novely je možné provést kontrolu dodržování povinností podle ZOO u všech kategorií stacionárních zdrojů, tedy například i v rodinných domech. I tak ale bude spíše záležet na tom, jak se podaří provozovatele nevyjmenovaných stacionárních zdrojů motivovat, aby skutečně dodržovali všechny podmínky provozu, které jim výrobce nebo dodavatel stanovil, protože prokázat jejich případné porušení bude i prostřednictvím kontroly přinejmenším složité.

Za porušení povinnosti uvést do provozu nebo provozovat stacionární zdroj a související činnosti a technologie v souladu s podmínkami pro provoz tohoto stacionárního zdroje lze podle ZOO uložit fyzické osobě pokutu za přestupek až do výše 50 tisíc korun.¹¹¹ Právníkové osobě a fyzické osobě podnikající lze pak, v případě, že jde o nevyjmenovaný zdroj znečišťování, uložit za stejný skutek pokutu ve shodné výši.¹¹²

2.5.6. Požadavky na spalovaná paliva a jejich uvádění na trh

Dalším z parametrů, který ovlivňuje kvalitu spalování a množství emisí znečišťujících látek, je používané palivo.

Palivo ZOO definuje jako spalitelný materiál, který má pevné, kapalné nebo plynné skupenství, určený výrobcem ke spalování za účelem uvolnění jeho energetického obsahu.¹¹³ Podle § 17 odst. 1 písm. c) ZOO je provozovatel povinen ve stacionárním zdroji spalovat pouze taková paliva, která splňují požadavky na kvalitu paliv, které stanoví již výše zmíněná prováděcí vyhláška, a zároveň jsou k tomuto účelu určená výrobcem stacionárního zdroje nebo jsou uvedena v povolení provozu. Předmětná povinnost se opět týká provozovatelů všech stacionárních zdrojů, tedy i zároveň veškerých nevyjmenovaných zdrojů.

¹¹⁰MORÁVEK, et al., op. cit., s. 220.

¹¹¹Viz § 23 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 23 odst. 2 písm. a) ZOO.

¹¹²Viz § 25 odst. 1 písm. g) ve spojení s § 25 odst. 7 písm. d) ZOO.

¹¹³Viz § 2 písm. l) ZOO.

Povinnost provozovatele spalovat jen palivo určité kvality úzce souvisí s povinností osoby, která palivo na trh v České republice uvádí. Taková osoba má podle § 16 odst. 1 ZOO povinnost uvádět na trh pouze paliva, která splňují požadavky na kvalitu paliv stanovené prováděcí vyhláškou. Při první dodávce paliva a při každé změně kvality paliva je pak osoba uvádějící palivo na trh povinna předat odběrateli doklad prokazující plnění požadavků na kvalitu paliva podle § 17 odst. 2 prováděcí vyhlášky. Osoba uvádějící palivo na trh, jakožto i odběratel a každá další osoba obchodující s palivem má povinnost na vyžádání kontrolního orgánu výše uvedený doklad předložit a tím doložit, že byly požadavky na kvalitu paliv splněny. Porušení některé z uvedených povinností je přestupkem, za který může být právnické osobě nebo fyzické osobě podnikající uložena pokuta až do výše 10 000 000 Kč.¹¹⁴

Konkrétní požadavky na kvalitu paliv najdeme v § 17 prováděcí vyhlášky, který dále odkazuje na její přílohu č. 3. V uvedené příloze jsou požadavky na kvalitu paliv rozděleny na požadavky na kvalitu pevných, kapalných a plyných paliv. Z kategorie pevných paliv se prováděcí vyhláška blíže zaměřuje na kvalitu uhlí a výlisků z uhlí, a dále na kvalitu výlisků z biomasy. Požadavky na plyná paliva jsou stanoveny od 1. 1. 2014 a současně s jejich stanovením byly zpřísněny požadavky na kvalitu pevných a kapalných paliv s tím, že bylo do kritérií přidáno hned několik nových kvalitativních ukazatelů. Kupříkladu u uhlí a výlisků z uhlí byly k původním kvalitativním ukazatelům výhřevnosti a měrné sirnatosti uhlí přidány ukazatele procentního obsahu vody a popela v palivu. Od 1. 1. 2015 došlo u celé řady parametrů k dalšímu zpřísnění.

Zásadním kvalitativním ukazatelem je u naprosté většiny paliv výhřevnost. Čím větší výhřevnost palivo má, tím méně je třeba ho spálit k dosažení žádaného výsledku, například k vytopení domu. Zároveň pochopitelně platí, že čím méně paliva spálíme, tím méně vypustíme znečišťujících látek do ovzduší. Požadavek minimální výhřevnosti tedy směřuje k tomu, aby nedocházelo ke spalování paliv, která nejsou dostatečně efektivní, a která tudíž při nízkém energetickém zisku současně nad míru zatěžují ovzduší a produkují zbytečně mnoho odpadních produktů.¹¹⁵

V případě, že fyzická osoba spaluje jako provozovatel stacionárního zdroje paliva neurčená jeho výrobcem, lze ji uložit pokutu za přestupek až do výše 50 tisíc

¹¹⁴Viz § 25 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 25 odst. 7 písm. a) ZOO.

¹¹⁵MORÁVEK, et al., op. cit., s. 192.

korun.¹¹⁶ Právnícké osobě a fyzické osobě podnikající lze pak v případě, že ve stacionárním zdroji o jmenovitém tepelném příkonu 300 kW a nižším spaluje paliva, která nespĺňují kvalitativní požadavky stanovené prováděcí vyhláškou nebo paliva neurčená výrobcem stacionárního zdroje, uložit pokutu ve shodné výši.¹¹⁷

Zvláštní pravidlo týkající se spalovacích stacionárních zdrojů o jmenovitém tepelném příkonu 300 kW a nižším je obsaženo v § 17 odst. 5 ZOO. Podle daného ustanovení je zakázáno v takových zdrojích spalovat hnědé uhlí energetické, lignit, uhelné kaly a proplástky. Důvod je jednoduchý. Spalovací stacionární zdroje o jmenovitém tepelném příkonu 300 kW a nižším nejsou zpravidla technicky vybaveny k tomu, aby mohly bez nadměrného znečišťování taková paliva spalovat, proto je to nežádoucí a zakázané.¹¹⁸ Porušení této povinnosti je přestupkem, za který lze shodně fyzické osobě, fyzické osobě podnikající a právnícké osobě uložit pokutu až do výše 50 000 Kč.¹¹⁹

Specifickou kategorií nevyjmenovaných zdrojů jsou **otevřená ohniště**. Podle § 16 odst. 4 ZOO lze v otevřených ohništích spalovat jen suché rostlinné materiály neznečištěné chemickými látkami. Ustanovení § 16 odst. 5 ZOO navíc dává obcím možnost vyhláškou stanovit pro spalování takových materiálů v otevřených ohništích podmínky, popřípadě jejich spalování úplně zakázat, pokud zajistí jiný způsob pro jejich odstraňování podle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů. Zákonem předvídaným jiným způsobem pro jejich odstraňování by mohlo být například rozmístění a pravidelné vyvážení kontejnerů na tento druh odpadu. Při rozhodování o stanovení podmínek nebo zákazu musí obec přihlédnout nejen ke klimatickým podmínkám a úrovni znečištění ve svém územním obvodu, ale i k vegetačnímu období a hustotě zástavby.

Velkým tématem posledních let je **spalování odpadu** v kotlích nebo kamnech pro vytápění domácností. Podle § 16 odst. 6 ZOO může být odpad tepelně zpracován jen ve stacionárním zdroji, který má tepelné zpracování odpadu povolené v povolení provozu vydaném krajským úřadem. Spalovat odpad je tedy možné jen

¹¹⁶Viz § 23 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 23 odst. 2 písm. a) ZOO.

¹¹⁷Viz § 25 odst. 1 písm. j) ve spojení s § 25 odst. 7 písm. d) ZOO.

¹¹⁸MORÁVEK, et al., op. cit., s. 236.

¹¹⁹Viz § 23 odst. 1 písm. f) ve spojení s § 23 odst. 2 písm. a) ZOO a § 25 odst. 4 písm. a) ve spojení s § 25 odst. 7 písm. d) ZOO.

v autorizovaných spalovnách a jiných specializovaných zařízeních vybavených příslušným povolením, nikoliv však v domácích topeništích nebo v jakýchkoliv jiných nevyjmenovaných stacionárních zdrojích.

Spalování odpadu v podobě plastových láhví, sáčků a koberců v krbových kamnech může v porovnání s topením suchým dřevem způsobit zvýšení emisí polétavého prachu průměrně o 2000 až dokonce 10 000 %¹²⁰. Zejména na lokální úrovni se jedná o velmi závažný problém, kdy v zásadě i jen jedna domácnost topící odpadky může výrazně zhoršit kvalitu ovzduší v celé obci i jejím okolí.

Pokud právnická osoba nebo fyzická osoba podnikající tepelně zpracuje odpad ve stacionárním zdroji, kde není tepelné zpracování odpadu povoleno, popřípadě odpad tepelně zpracuje bez dohledu autorizované osoby, vystavuje se možnosti udělení sankce za přešůpek až do výše 10 000 000 Kč.¹²¹ Pro fyzické osoby nepodnikající není za spalování odpadu stanovena zvláštní sankce, tudíž podléhají obecné skutkové podstatě týkající se spalování paliv neurčených výrobcem zdroje podle § 23 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 23 odst. 2 písm. a) ZOO, která je uvedena výše.

Požadavky na spalovaná paliva stejně jako pravidla pro jejich uvádění na trh a pravidla pro spalování odpadů jsou důležitým nástrojem ochrany ovzduší, a to právě a zejména před znečišťováním ze spalovacích nevyjmenovaných zdrojů. Druh a kvalita spalovaného paliva zásadním způsobem ovlivňuje výsledné množství a strukturu znečišťujících látek, které spalovací stacionární zdroj produkuje. Z tohoto důvodu považují postupné zpřísňování požadavků na kvalitu spalovaných materiálů a na kvalitu paliv uváděných na trh za kroky správným směrem.

2.5.7. Pravidelné kontroly technického stavu a provozu

Provozovatel spalovacího stacionárního zdroje o jmenovitém tepelném příkonu od 10 do 300 kW včetně, který slouží jako zdroj tepla pro teplovodní soustavu ústředního vytápění, má podle § 17 odst. 1 písm. h) ZOO povinnost provést jednou za dva roky kontrolu jeho technického stavu a provozu, a to osobou proškolenou výrobcem předmětného stacionárního zdroje, která je za tímto účelem vybavena oprávněním k jeho instalaci, provozu a údržbě. Na vyžádání obecního úřadu obce s rozšířenou působností je provozovatel povinen předložit doklad o provedení této kontroly

¹²⁰HORÁK, J., op. cit., [online]. [cit. 3. 12. 2017].

¹²¹Viz § 25 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 25 odst. 7 písm. a) ZOO.

vystavený kontrolující osobou, který potvrzuje, že pokyny výrobce a zákonná pravidla byly při instalaci, provozu a údržbě zdroje dodrženy. Provedení první kontroly byli po nabytí účinnosti ZOO provozovatelé těchto zdrojů povinni zajistit nejpozději do konce roku 2016.¹²²

První povinnost provozovatele plynoucí z uvedeného ustanovení tedy spočívá v tom, že na vlastní náklady musí zajistit, aby některá z osob, které výrobce zdroje za tím účelem vyškolil a vybavil příslušným oprávněním, fyzicky provedla prohlídku zdroje. V případě, že kontrolující osoba neshledá ve způsobu instalace, provozu nebo údržbě zdroje pochybení, vydá provozovateli potvrzení o úspěšném absolvování kontroly. Pokud kontrola v těchto ohledech odhalí pochybení, popřípadě pokud zjistí, že se jedná o zdroj, který nesplňuje požadavky přílohy č. 11 k ZOO¹²³, vydané potvrzení o provedení kontroly bude obsahovat popis objevených pochybení.¹²⁴

Druhou povinností, která vyplývá z ustanovení § 17 odst. 1 písm. h) ZOO, je povinnost na vyžádání obecního úřadu obce s rozšířenou působností předložit ono potvrzení o absolvování kontroly. V praxi může jít zejména o situaci, kdy obecní úřad obce s rozšířenou působností pojme podezření, že je stacionární zdroj nainstalován, udržován nebo provozován nezákonným způsobem nebo v rozporu s pokyny výrobce, a z toho důvodu si vyžádá od provozovatele potvrzení o provedené kontrole. Podněty k provedení této procedury může podávat i veřejnost.¹²⁵

Provozovatel stacionárního zdroje, který poruší některou z povinností podle uvedeného ustanovení, tedy řádně a včas nezajistí provedení kontroly technického stavu a provozu zdroje nebo nepředloží na výzvu obecního úřadu obce s rozšířenou působností potvrzení o jejím provedení, se dopustí přestupku. Fyzické osobě lze za tento přestupek uložit pokutu až do výše 20 000 Kč¹²⁶ a právnické nebo fyzické osobě podnikající až do výše 50 000 Kč.¹²⁷

¹²²Viz § 41 odst. 15 ZOO.

¹²³Požadavky přílohy č. 11 k ZOO na stacionární zdroj musí provozovatel splňovat až od 1. 9. 2022, viz výše.

¹²⁴MORÁVEK, et al., op. cit., s. 225-226.

¹²⁵MORÁVEK, et al., op. cit., s. 226.

¹²⁶Viz § 23 odst. 1 písm. h) ve spojení s § 23 odst. 2 písm. b) ZOO.

¹²⁷Viz § 25 odst. 1 písm. o) ve spojení s § 25 odst. 7 písm. d) ZOO.

S ohledem na to, jak velký vliv na výsledné emise ze spalovacích stacionárních zdrojů má způsob jejich instalace, údržba a provozování, pravidelné kontroly technického stavu a provozu by mohly být velmi účinným nástrojem regulace právě nevyjmenovaných zdrojů znečišťování a zároveň motivací pro jejich provozovatele k plnění zákonných pravidel a pokynů výrobce. Bohužel tomu tak v současné době zcela není.

Jádro problému leží v samotném způsobu provádění kontroly. Zatímco například v Německu musí provozovatel zdroje při pravidelné dvouleté kontrole prokázat, že jeho přístroj v průběhu reálného provozu splňuje limitní hodnoty pro CO a TZL (prach)¹²⁸, u nás se žádné měření při kontrole nekoná.¹²⁹ V České republice se tato kontrola v zásadě omezuje na vizuální zhodnocení stavu, celistvosti a těsnosti zdroje, řídicí jednotky a bezpečnostních prvků. Kontrolující osoba si dále prohlédne používané palivo, způsob jeho skladování a podávací zařízení s tím, že si může vyžádat doložení původu paliva. Nejvíce informací o parametrech zdroje a množství vypouštěných emisí vyčte kontrolující z textu na štítku od výrobce kotle. Nijak se nezjišťuje, jaké emise zdroj při běžném provozu reálně vypouští nebo jakých skutečně dosahuje parametrů. Zkoumají se pouze hodnoty parametrů, které poskytl výrobce. V praxi to může i znamenat, že kontrolovaný zdroj těchto hodnot dosáhl třeba jen jednou, a to při testování ve výrobním procesu.¹³⁰

Morávek v souvislosti s podezřeními na nevhodný nebo nezákonný způsob provozu stacionárního zdroje a používaného paliva uvádí, že „*Povinnost předložit potvrzení o provedené kontrole na vyžádání pak může sloužit jako efektivní řešení těchto častých a problémových situací, které v současné době mají jen velmi složitá řešení.*“. S ohledem na shora uvedené důvody s tímto názorem nemohu souhlasit. Kontrola technického stavu a provozu podle § 17 odst. 1 písm. h) ZOO, tak jak je v současné době prováděna, sama o sobě jen stěží může odhalit nedostatky v instalaci, provozu nebo údržbě zdroje, a tedy ani ono potvrzení o provedené kontrole nebude mít příliš velkou vypovídající hodnotu.

¹²⁸A to dokonce ve stejných limitních hodnotách, které jsou pro zdroje stanoveny při uvedení na trh.

¹²⁹HORÁK, Jiří, a kol. Jaké parametry musí splnit kotle na tuhá paliva? Legislativa v ČR a Evropě – stav v roce 2017. [online] [cit. 28. 12. 2017] Dostupné z: <http://vytapani.tzb-info.cz/15865-jake-parametry-musi-splnit-kotle-na-tuha-paliva>.

¹³⁰Tamtéž.

Je otázkou, zda určitá změna nenastane po 1. 9. 2022, kdy vstoupí v účinnost již výše popsaná povinnost provozovat zdroje, které splňují minimální emisní požadavky na spalovací stacionární zdroje podle přílohy č. 11 ZOO. Vzhledem k tomu, že se svým způsobem jedná o druh emisních limitů, určitě by bylo na místě, aby se v této souvislosti začaly při pravidelných prohlídkách emise měřit, tedy zjišťovat, zda jsou požadavky podle přílohy č. 11 ZOO plněny.

Určitou naději nám v tomto směru může dát vzor dokladu o kontrole technického stavu a provozu spalovacího stacionárního zdroje, který je obsahem nové přílohy č. 18¹³¹ k prováděcí vyhlášce. Jednou z otázek, kterou musí kontrolující osoba v rámci daného dokladu zodpovědět je, zda dotčený spalovací stacionární zdroj splňuje nebo nesplňuje emisní požadavky stanovené v příloze č. 11 ZOO, což by mohlo indikovat, že se v budoucnu s měřením při kontrolách počítá.

Dalším důvodem, proč povinnost pravidelně zajišťovat kontrolu technického stavu a provozu tohoto druhu nevyjmenovaných zdrojů nebude v praxi příliš efektivní, je skutečnost, že provozovatel si sám určuje, kdy kontrolu podstoupí. Vzhledem k této skutečnosti se dá očekávat, že bude na kontrolu připraven a přestože třeba v minulosti topil zakázaným materiálem, nezanechá za sebou jakékoliv stopy.

Zde se nabízí argument, že podobně fungují i pravidelné kontroly mobilních zdrojů znečišťování, tedy pravidelné technické prohlídky silničních vozidel, jejichž provozovatelé mají v zásadě stejnou možnost se na každou nadcházející kontrolu připravit. Je ale třeba si uvědomit, že regulace mobilních zdrojů je přeci jen o něco efektivnější. V první řadě, silniční vozidla kromě pravidelných technických prohlídek podléhají podle § 39 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích (dále jen „**OPP**V“), i pravidelnému měření emisí. Provozovatel silničního vozidla má podle § 41 OPPV povinnost ho k pravidelnému měření emisí přistavit vždy jeden měsíc před ukončením platnosti jeho technické prohlídky. Řidič motorového vozidla je navíc v souladu s § 6 odst. 9 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, povinen na výzvu policisty nebo celníka za určitých okolností podrobit vozidlo mimo

¹³¹Příloha č. 18 byla do prováděcí vyhlášky doplněna zákonem č. 452/2017 Sb. s účinností od 1. 1. 2018.

jiné i kontrole technického stavu. Nic podobného v případě stacionárních zdrojů znečišťování naše právní úprava zatím neumožňuje.

Jsem toho názoru, že regulace mobilních zdrojů znečišťování ovzduší může být pro regulaci nejen nevyjmenovaných stacionárních zdrojů inspirací. Například zakotvení povinnosti provést kontrolu technického stavu a provozu stacionárního zdroje na výzvu orgánu ochrany ovzduší v určité lhůtě by mohlo být zajímavou alternativou přímých kontrol dodržování zákonných povinností.

Institut pravidelných kontrol technického stavu a provozu má podle mého názoru do budoucna velký potenciál. Jen je poněkud škoda, že se mu ho zatím nedaří naplnit tak, jak je tomu například v Německu.¹³²

¹³²Tamtéž.

3. Odpovědnost a dozor v oblasti ochrany ovzduší před znečišťováním z nevyjmenovaných zdrojů

3.1. Obecně k odpovědnosti a dozoru v oblasti ochrany ovzduší

Nastavení zákonných povinností pro provozovatele zdrojů znečišťování a jiné osoby k dosažení žádoucí kvality ovzduší samo o sobě nestačí. Plnění povinností musí být možné účinně vymáhat.

Důležitou roli v tomto směru hraje (nejen) v ochraně ovzduší právní odpovědnost, což je: „zvláštní forma právního vztahu, ve kterém dochází na základě porušení právní povinnosti ke vzniku nové právní povinnosti sankční povahy.“¹³³.

Na dodržování povinností podle ZOO a souvisejících právních předpisů dozírají podle § 27 odst. 5 ZOO Česká inspekce životního prostředí (dále i jen „ČIŽP“), Česká obchodní inspekce, krajský úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností (dále i jen „OÚRP“) a celní úřad. ČIŽP a OÚRP jsou pak podle § 22 odst. 1 ZOO subjekty, které mohou provozovateli porušujícím povinnosti podle ZOO nebo podle jeho povolení provozu uložit, aby provedl v přiměřené lhůtě opatření ke sjednání nápravy. K uložení opatření ke sjednání nápravy je v případě fyzických osob příslušný OÚRP. Pokud se jedná o nevyjmenovaný zdroj, pak u právnických osob a u fyzických osob podnikajících funguje sdílená příslušnost OÚRP a ČIŽP.

Co může být obsahem takového opatření ke sjednání nápravy? Podle Morávka je jeho obsahem „*bud' povinnost odstranit závadný stav, tedy něco konat (provést opatření ke sjednání nápravy), nebo povinnost něčeho se zdržet (zastavit či omezit provoz). Uplatnění institutu nápravných opatření je založeno zejména na principu odpovědnosti původce, principu „znečišťovatel platí“ a principu nápravy škody u zdroje.*“¹³⁴. Zmíněný princip „znečišťovatel platí“ v zásadě znamená, že je to právě ten, kdo nežádoucí stav způsobil, kdo musí nést jeho finanční následky, tedy zaplatit náklady na jeho odstranění.¹³⁵ Nutno nicméně dodat, že § 22 odst. 4 ZOO umožňuje uložit opatření k nápravě i právnímu nástupci provozovatele, tedy subjektu, který závadný stav

¹³³ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. s. 162. ISBN 978-80-7380-454-1.

¹³⁴ MORÁVEK, et al., op. cit., s. 276.

¹³⁵ MORÁVEK, et al., op. cit., s. 276.

nezpůsobil. Na právní nástupce provozovatelů navíc přecházejí již uložené povinnosti plynoucí z rozhodnutí ČIŽP a OÚRP. V případě, že ve stanovené lhůtě k provedení opatření ke zjednání nápravy nedošlo, může ČIŽP nebo OÚRP vydat rozhodnutí o zastavení provozu stacionárního zdroje.

Ustanovení § 23 a § 25 ZOO upravují skutkové podstaty přestupků na úseku ochrany ovzduší, včetně určení maximální výše sankce, kterou lze za jednotlivé přestupky uložit. § 23 ZOO obsahuje přestupky fyzických osob, k jejichž projednání je podle § 24 ZOO příslušný OÚRP. Ustanovení § 25 ZOO se pak týká přestupků osob právnických a fyzických osob podnikajících, které podle § 26 odst. 1 ZOO projednává, pokud jde o nevyjmenovaný zdroj, ČIŽP nebo OÚRP.

Orgánem, který pokuty vybírá a vymáhá, je celní úřad. Příjmy z pokut uložených OÚRP připadají do rozpočtu obce, jejíž úřad pokutu uložil. Pokud pokutu uložila ČIŽP, polovina příjmu připadá do rozpočtu obce, na jejíž území sankcionovaný provozovatel činnost provozoval, a druhá polovina připadá do Státního fondu životního prostředí České republiky (dále i jen „SFŽP“).

S odpovědností a dozorem v oblasti ochrany ovzduší úzce souvisí § 17 odst. 1 písm. e) ZOO, který provozovatelům stacionárních zdrojů ukládá povinnost pověřeným osobám umožnit provedení přímé kontroly jimi provozovaného zdroje. Právě tomuto nástroji a jeho nedávné zásadní proměně věnuji následující kapitoly své práce.

3.2. Přímé kontroly dodržování zákonných povinností – právní stav před 1. 1. 2017

Podle § 17 odst. 1 písm. e) ZOO má provozovatel stacionárního zdroje povinnost „*umožnit osobám pověřeným ministerstvem, obecním úřadem obce s rozšířenou působností a inspekci přístup ke stacionárnímu zdroji a jeho příslušenství, používaným palivům a surovinám a technologiím souvisejícím s provozem nebo zajištěním provozu stacionárního zdroje, za účelem kontroly dodržování povinností podle tohoto zákona.*“¹³⁶

Až do nabytí účinnosti novely dne 1. 1. 2017 se uvedená povinnost nevztahovala na provozovatele zdrojů umístěných v rodinných domech, bytech nebo stavbách pro

¹³⁶Viz § 17 odst. 1 písm. e) ZOO.

rodinnou rekreaci, které nejsou užívány pro podnikatelskou činnost (dále jen „**chráněné prostory**“).

Přitom ve vztahu k ostatním provozovatelům se jednalo o často využívaný a efektivní nástroj kontroly. Jen ČIŽP provedla v roce 2016 podle své výroční zprávy 3702 kontrol provozoven stacionárních zdrojů, zjistila více než 500 porušení podmínek ochrany ovzduší a uložila pokuty v celkové výši převyšující 18 milionů korun.¹³⁷

S kontrolou dodržování povinností ve vztahu k nevyjmenovaným zdrojům umístěným mimo chráněné prostory tedy problém nebyl, naopak kategorie nevyjmenovaných zdrojů umístěná v chráněných prostorech byla regulovatelná jen velice obtížně.

Hlavním problémem tehdejšího právního stavu byla složitá vymahatelnost plnění povinností podle ZOO. Bez toho, aby orgán ochrany ovzduší mohl provést přímou kontrolu na místě, v podstatě nešlo opatřit dostatek důkazů o porušování zákonných povinností při provozu těchto nevyjmenovaných zdrojů, což současně příliš nemotivovalo jejich provozovatele, aby tyto povinnosti dodržovali, a například používali jen povolená paliva. Orgány ochrany ovzduší musely tedy pro prokazování porušení povinností u těchto nevyjmenovaných zdrojů využívat již výše zmíněnou Ringelmannovu metodu pro měření přípustné tmavosti kouře a některé další metody, které ZOO neupravuje (např. odebírání a analýzu vzorků popela, stěry z komína apod.). Žádný z těchto dostupných nástrojů ale nebyl v praxi příliš použitelný a účinný.¹³⁸

Ze všech shora uvedených důvodů novela úspěšně prošla všemi fázemi zákonodárského procesu, ve Sbírce zákonů byla vyhlášena dne 14. 11. 2016 a účinnosti nabyla dne 1. 1. 2017.

3.3. Novela zákona o ochraně ovzduší č. 369/2016 Sb.

Jak jsem již zmínil výše, novela (mimo jiné) umožnila provést kontrolu dodržování v ZOO stanovených povinností podle § 17 odst. 1 písm. e) ZOO i v chráněných prostorech. Teoreticky bylo samozřejmě možné takovou kontrolu provést i dříve, ale pouze dobrovolně, nikoliv bez souhlasu kontrolované osoby. Zásadní změna,

¹³⁷Česká inspekce životního prostředí – výroční zpráva 2016. [online]. [cit. 10. 2. 2018], s. 23-27. Dostupné z: <http://www.cizp.cz/file/sP7/VZ-CIZP-2016.pdf>.

¹³⁸Sněmovní tisk 678/0, Novela zákona o ochraně ovzduší. Návrh zákona včetně důvodové zprávy [online] [cit. 30. 12. 2017], s. 42-43. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=678&ct1=0>.

kteřou přinesla novela, spočívá v tom, že je nyní možné kontrolu stacionárního zdroje, jeho příslušenství, používaných paliv a surovin a technologií souvisejících s provozem nebo zajištěním provozu, provést i bez souhlasu kontrolované osoby, tedy vynuceně, a to právě i v místech, na která se vztahuje ústavní ochrana nedotknutelnosti obydlí.

Nutno dodat, že kontroly dodržování povinností v chráněných prostorách ani dnes nepodléhají zcela stejnému zákonnému režimu jako ostatní prostory. Zatímco provozovatelé stacionárních zdrojů umístěných na jiných místech musí pověřeným osobám umožnit přístup ke zdroji, jeho příslušenství, používaným palivům, surovinám a technologiím bez dalšího, u provozovatelů zdrojů umístěných v chráněných prostorách je kontrolní procedura komplikovanější.

Způsob, jakým lze provést kontrolu dodržování povinností podle ZOO i v chráněných prostorách upravuje § 17 odst. 2 ZOO. V první řadě musí vzniknout důvodné podezření na porušování povinností uvedených v § 17 odst. 1 ZOO ze strany provozovatele stacionárního zdroje umístěného v těchto prostorách. Pokud takové porušení povinností není možné prokázat jiným způsobem, obecní úřad obce s rozšířenou působností provozovatele o důvodném podezření na porušení některé z povinností podle § 17 odst. 1 ZOO písemně upozorní a poučí ho o obsahu těchto povinností a o možné kontrole, pokud by k důvodnému podezření na jejich porušení došlo opětovně. V případě, že opravdu dojde k dalšímu podezření na porušování povinností podle § 17 odst. 1 ZOO u stejného provozovatele, kontrolující osoba je oprávněna vstoupit do jeho obydlí a provést kontrolu. Vlastník nebo uživatel prostor, kde se předmětný stacionární zdroj nachází, má povinnost ke zdroji, k jeho příslušenství a používaným palivům umožnit kontrolujícímu přístup.

Protože ZOO ani jiný právní předpis nestanoví pro předmětnou kontrolu zvláštní proceduru, postupuje se při samotné kontrole podle zákona č. 255/2012 Sb., zákon o kontrole (dále jen „**kontrolní řád**“). Úkolem kontrolorů bude si za účasti odborně způsobilé osoby nejprve vyžádat dokumentaci ke stacionárnímu zdroji a k palivu, a dále provést kontrolu instalace a připojení zdroje na spalínovou cestu, optickou kontrolu stavu zdroje a jeho příslušenství, posouzení způsobu provozování zdroje a v neposlední řadě také kontrolu používaného paliva. Pokud si to situace vyžaduje, může též odebrat

vzorky popela, úsad ve spalinových cestách nebo paliva pro jejich následné analýzy.¹³⁹ Podle § 9 písm. f) kontrolního řádu kontrolující vyhotoví o kontrole protokol, proti kterému má kontrolovaná osoba v souladu s § 13 odst. 1 kontrolního řádu možnost podat námitky.

Porušení povinnosti umožnit kontrolujícímu přístup ke spalovacímu stacionárnímu zdroji, jeho příslušenství nebo používaným palivům umístěným v chráněných prostorech je přestupkem, za který je možné uložit vlastníku nebo uživateli daných prostor pokutu až do výše 50 000 Kč.¹⁴⁰

Novelou zavedená úprava kontrol v chráněných prostorech je tedy určitým kompromisem mezi bezprostřední a neomezenou možností kontrol u ostatních prostor podle § 17 odst. 1 písm. e) ZOO na jedné straně, a na druhé straně naprostou nemožností kontrolami do domovní svobody zasahovat, jak tomu bylo dříve. Přesto, že se tento „kompromis“ jeví jako poměrně rozumné a přiměřené řešení, již od počátku legislativního procesu bylo jasné, že jde o řešení velice kontroverzní, které nachází mnoho odpůrců v řadách laické i odborné veřejnosti. Ústavněprávní aspekty novely a související otázky jsou proto tématem, kterému věnuji samostatnou kapitolu.

3.4. Ústavně-právní aspekty problematiky domácích kontrol

3.4.1. Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 2/17

Poměrně záhy po nabytí účinnosti novely byla předmětná ustanovení ZOO (§ 17 odst. 2, § 23 odst. 1 písm. j) a část § 23 odst. 2 písm. a)) napadena u Ústavního soudu návrhem na jejich zrušení, který podala skupina 41 poslanců (dále jen „**navrhovatel**“).

Podle navrhovatele lze omezit nedotknutelnost obydlí jen z důvodů stanovených zákonem č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod (dále jen „**Listina**“), s tím, že jde o výčet taxativní. Mezi tyto důvody sice patří ochrana životů nebo zdraví osob, ale navrhovatel je toho názoru, že není dán bezprostřední vztah mezi narušením domovní svobody provedením kontroly, a záchranou konkrétního člověka nebo jeho zdraví.

¹³⁹Sněmovní tisk 678/0, Novela zákona o ochraně ovzduší. Návrh zákona včetně důvodové zprávy [online] [cit. 5. 1. 2018], s. 49. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=678&ct1=0>.

¹⁴⁰Viz § 23 odst. 1 písm. j) ve spojení s § 23 odst. 2 písm. a) ZOO.

Obecné odůvodnění zásahu do nedotknutelnosti obydlí ochranou zdraví a práva na příznivé životní prostředí je podle navrhovatele nedostačující a příliš obecné.¹⁴¹

Novelou zavedenou možnost kontroly dodržování povinností podle ZOO v chráněných prostorech je dle navrhovatele možné považovat za zásah do nedotknutelnosti obydlí za účelem plnění úkolů veřejné správy, který předvídá Listina v čl. 12 odst. 3. Tento důvod pro omezení základního práva ale lze podle předmětného článku využít pouze v případě, že je obydlí využíváno také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti. Ani z toho důvodu tedy není podle navrhovatele možné nedotknutelnost obydlí omezit.¹⁴²

Vláda ve svém vyjádření k návrhu na zrušení uvedených ustanovení ZOO nejprve zopakovala obecné důvody pro regulaci tohoto typu nevyjmenovaných zdrojů a také důvody pro nezbytnost kontrol dodržování zákonných povinností provozovatelů těchto zdrojů. Dále uvedla, že nedotknutelnost obydlí není neomezeným základním právem a zároveň: „*Napadená úprava splňuje podmínku legality (omezení svobody obydlí stanoví zákon), legitimacy (vstup do obydlí odůvodňuje zajištění ochrany zdraví a ochrany práv a svobod druhých) a proporcionality (kontrola kotlů umožňuje zajistit dodržování zákonných povinností ze strany jejich provozovatelů, což zabrání poškozování zdraví obyvatel).*“¹⁴³. Podle vlády není možné prokázat porušování povinností jiným způsobem, protože dosud používané nástroje nejsou v tomto směru dostatečně spolehlivé. Napadená právní úprava zároveň omezuje nedotknutelnost obydlí osob jen z části, kdy umožňuje přístup pouze ke stacionárnímu zdroji, jeho příslušenství a k používaným palivům. Zároveň vláda poukázala na narušování domovní svobody v jiných právních předpisech, které již Ústavní soud posoudil kladně a také na podobnou právní úpravu v sousedním Německu.¹⁴⁴

Posouzení souladu napadených ustanovení ZOO s ústavním pořádkem úzce souvisí s rozsahem práva na nedotknutelnost obydlí podle čl. 12 Listiny a podle čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „**Úmluva**“). Jádrem přezkumu ze strany Ústavního soudu tedy bylo, zda je napadená právní úprava

¹⁴¹Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 2/17, body 2 a 3.

¹⁴²Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 2/17, bod 3.

¹⁴³Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 2/17, bod 15.

¹⁴⁴Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 2/17, body 13-16

dostatečným zákonným základem pro omezení domovní svobody, které předjímá čl. 12 odst. 3 Listiny a čl. 8 odst. 2 Úmluvy. Základní podmínka podle čl. 12 odst. 3 Listiny, tedy forma zákona jako aktu parlamentu, byla zjevně splněna.¹⁴⁵

Na úvod meritorního posuzování návrhu Ústavní soud předmětná ustanovení podrobil tzv. testu kvality zákona, což je souhrn 3 kritérií, která Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) v minulosti dovodil z požadavků čl. 8 Úmluvy. Těmi kritérii jsou: 1) požadavek na dostupnost právní normy, 2) požadavek na předvídatelnost, a 3) požadavek na dostatečné záruky před svévolnou aplikací. Jak plyne z judikatury ESLP¹⁴⁶, pro splnění prvního kritéria postačí zveřejnění v oficiální sbírce. Vzhledem k tomu, že novela byla řádně publikována ve Sbírce zákonů, bylo toho kritérium naplněno. K druhému z kritérií Ústavní soud uvádí, že: „*Právní úprava také nepochybně umožňuje provozovateli stacionárního zdroje předvídat, jak se má chovat, aby předešel výkonu kontroly spalovacího stacionárního zdroje, jeho příslušenství či používaných paliv.*“¹⁴⁷. Zároveň skutková podstata přestupku, kterého se dopustí provozovatel v případě, že kontrolu zdroje neumožní, je dle Ústavního soudu popsána dostatečně přesně a jasně. Splnění třetího kritéria testu kvality zákona Ústavní soud dovodil ze skutečnosti, že § 17 odst. 2 ZOO „*obsahuje určitý stupňovitý mechanismus své aplikace, který zabraňuje orgánům ochrany ovzduší, aby jednaly svévolně.*“¹⁴⁸. Provést kontrolu podle § 17 odst. 2 ZOO lze jen za postupného splnění určitých předpokladů, což vede k tomu, že samotná kontrola je v zásadě až krajním prostředkem. Při kontrole se navíc postupuje podle kontrolního řádu, což dále brání svévoli kontrolujícího orgánu. S ohledem na výše uvedené je Ústavní soud názoru, že stejně jako formální, tak i materiální požadavky, na zákon omezující právo na nedotknutelnost obydlí, jsou v daném případě splněny.¹⁴⁹

Podle čl. 12 odst. 3 Listiny a čl. 8 odst. 2 Úmluvy musí zákonná úprava, která omezuje domovní svobodu, sledovat legitimní cíl. Listina mezi tyto cíle řadí mimo jiné i ochranu života nebo zdraví osob a ochranu práv a svobod druhých. Emise z

¹⁴⁵Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 2/17, bod 29.

¹⁴⁶Např. rozsudek ESLP ze dne 4. 5. 2000 ve věci Rotaru proti Rumunsku, stížnost č. 28341/95.

¹⁴⁷Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 2/17, bod 31.

¹⁴⁸Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 2/17, bod 32.

¹⁴⁹Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 2/17, body 30-35.

předmětných spalovacích stacionárních zdrojů jsou podle Ústavního soudu jednoznačně způsobilé narušit jednak právo ostatních na příznivé životní prostředí podle čl. 35 Listiny, jakožto i právo na ochranu jejich zdraví podle čl. 31 Listiny. Ústavní soud je tedy toho názoru, že ochrana těchto hodnot je zcela legitimním cílem zavedených domovních kontrol.¹⁵⁰ Navíc Ústavní soud dodává: „*Stát přijetím napadené právní úpravy splnil svůj pozitivní závazek plynoucí podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva z čl. 8 Úmluvy, který spočívá v přijetí legislativy, umožňující efektivní realizaci práva na respektování soukromého a rodinného života, z něhož plyne i právo na příznivé životní prostředí.*“¹⁵¹.

Dále Ústavní soud na napadenou právní úpravu uplatnil tzv. test proporcionality. Prvním kritériem testu proporcionality je kritérium vhodnosti, v rámci kterého se posuzuje, zda je opatření způsobilé dosáhnout vytyčeného cíle. O tom, že domácí kontroly spalovacích stacionárních zdrojů mohou dosáhnout výše popsáných cílů, není podle Ústavního soudu pochyb, podmínka vhodnosti je proto splněna. Jako druhé kritérium byla posuzována nezbytnost dané úpravy, tedy zda neexistuje řešení, které by za dosažení stejných nebo podobných výsledků nezasáhlo do práva na domovní svobodu méně. Vzhledem k tomu, že spolehlivě prokázat porušení zákonné povinnosti ze strany provozovatele zdroje umístěného v prostorech chráněných domovní svobodou není bez možnosti přímé kontroly v podstatě možné, vyhodnotil i toto kritérium Ústavní soud jako naplněné. Konečně třetím a posledním kritériem testu proporcionality je přiměřenost. ESLP při hodnocení přiměřenosti obdobných zásahů do nedotknutelnosti obydlí především hodnotí záruky, jakými systém práva (a jeho uplatňování) v daném státě zamezuje možnosti zneužívání takových opatření. Kontrolu, která zasáhne do nedotknutelnosti obydlí nebo její průběh, tedy musí být možné napadnout. Vzhledem k tomu, že taková kontrola může mít povahu nezákonného zásahu, jako vhodný prostředek právní ochrany se podle Ústavního soudu nabízí žaloba proti nezákonnému zásahu podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „SŘS“). Od novely SŘS¹⁵², která nabyla účinnosti dne 1. 1. 2012, je navíc možné napadnout i zásah,

¹⁵⁰Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 2/17, body 36-39.

¹⁵¹Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 2/17, bod 39.

¹⁵²Zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

který už netrvá. I po ukončení kontroly je tudíž možné se proti ní bránit návrhem na určení, že byla nezákonná.¹⁵³

Vzhledem k tomu, že i případné rozhodnutí o uložení pokuty je možné u správního soudu napadnout žalobou proti rozhodnutí, Ústavní soud uzavřel, že český právní řád „*garantuje provozovatelům spalovacích stacionárních zdrojů dostatečné procesní záruky ochrany domovní svobody.*“¹⁵⁴.

Na závěr Ústavní soud shrnul, že i v případě samotného materiálního poměření střetu základních práv na domovní svobodu, na ochranu zdraví a práva na příznivé životní prostředí, napadená právní úprava ob stojí. Právo na domovní svobodu podle Ústavního soudu je úpravou omezováno pouze mírně, protože kontrole může provozovatel zamezit tím, že kontrolující osobu do domu nepustí (byť pod hrozbou pokuty), a navíc je samotná kontrola omezena pouze na přístup ke stacionárnímu zdroji, jeho příslušenství a používaným palivům.¹⁵⁵ „*Právo na nedotknutelnost obydlí nepředstavuje „jednocestnou“ garanci domovní svobody. Z hlediska aktivit, které jednotlivec vykonává ve svém obydlí, obsahuje také závazky navenek. [...] Provozovatelé spalovacích stacionárních zdrojů proto musí zachovávat potřebnou míru solidarity vůči jiným osobám ve sférách jejich práva na příznivé životní prostředí a zejména práva na ochranu zdraví.*“¹⁵⁶

Lze tedy uzavřít, že Ústavní soud shledal napadená ustanovení novely jako ústavně konformní a návrhu skupiny poslanců na jejich zrušení nevyhověl. Přes poměrně rozsáhlou a komplexní argumentaci Ústavního soudu v předmětném nálezu se objevují i názory, které s jeho závěry nesouhlasí. Jedním z nich je odlišné stanovisko ústavního soudce Jaroslava Fenyka.

3.4.2. Odlišné stanovisko soudce Jaroslava Fenyka a další argumenty pro neústavnost

Ne všichni soudci Ústavního soudu, kteří předmětnou otázku posuzovali, se s jeho závěrem ztotožňují. K výroku i odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/17 podal

¹⁵³Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 2/17, body 40-57.

¹⁵⁴Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 2/17, bod 57.

¹⁵⁵Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 2/17, body 58-60.

¹⁵⁶Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 2/17, bod 61.

ústavní soudce prof. JUDr. Jaroslav Fenyk, Ph.D., DSc. odlišné stanovisko, ve kterém uvádí důvody, proč podle jeho názoru měla být napadená ustanovení zrušena.

Zásadní problém vidí autor disentančního stanoviska v tom, že ustanovení § 17 odst. 2 ZOO váže možnost vstupu do obydlí na porušení jakékoliv z povinností uvedených v § 17 odst. 1 ZOO. Uvedené ustanovení ale obsahuje velice širokou skupinu povinností, z nichž některé ani nemají svůj základ v právních předpisech¹⁵⁷. Navíc, tyto povinnosti jsou velice různorodé, a podle Fenyka nelze: „u každé z těchto povinností, vyplývajících z § 17 odst. 1 ZOO a priori konstatovat, že jejím porušením nastává situace legitimizující zásah do základního práva na nedotknutelnost obydlí“¹⁵⁸. Právní úprava se tedy v tomto směru měla omezit pouze na některé konkrétní povinnosti plynoucí ze ZOO, které by zásah do práva na domovní svobodu ospravedlnily.¹⁵⁹

Soudce Fenyk dále považuje za problematické, že ZOO neřeší, co by mělo nastat po tom, co je skutečně zjištěno porušení zákona. Důvody, proč někteří lidé topí odpadky a jinými nevyhovujícími palivy jsou zpravidla sociálního charakteru. Takoví lidé pak podle autora odlišného stanoviska nebudou schopni zaplatit případnou sankci, která by jim byla uložena, natož aby si mohli dovolit pořízení povoleného paliva nebo kvalitního stacionárního zdroje. V tomto směru se tedy podle Fenyka nejedná o systémové řešení a zákonodárce by se měl v první řadě zaměřit na mezery v sociální oblasti.¹⁶⁰

Podobný názor vyjádřil i JUDr. Zdeněk Zdvihal ve svém článku „Novela zákona o ochraně ovzduší – na pomezí ústavní konformity?“. Zdvihal stejně jako soudce Fenyk považuje za problematické obecné vymezení okruhu povinností, jejichž dodržení by bylo předmětem kontroly, které jde dle jeho názoru nad rámec připouštěný Listinou. Oba autoři se také shodují i v tom, že se nejedná o koncepční řešení problému, a že by lepších výsledků spíše než represí mohlo být dosaženo systematickou osvětou.¹⁶¹

¹⁵⁷Jedná se například o povinnost podle § 17 odst. 1 písm. a) ZOO uvádět do provozu a provozovat stacionární zdroj v souladu s podmínkami stanovenými mimo jiné i výrobcem nebo dodavatelem stacionárního zdroje.

¹⁵⁸Odlišné stanovisko soudce Jaroslava Fenyka k výroku i odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/17. Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 2/17, s. 22.

¹⁵⁹Odlišné stanovisko soudce Jaroslava Fenyka k výroku i odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/17. Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 2/17, s. 22-23.

¹⁶⁰Odlišné stanovisko soudce Jaroslava Fenyka k výroku i odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/17. Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 2/17, s. 23-24.

¹⁶¹ZDVIHAL, Zdeněk. Novela zákona o ochraně ovzduší – na pomezí ústavní konformity? In: *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví 20/2017*. Praha: Beck, 2017, s. 687-696. ISSN 1210-6410.

Podle Zdvihala, navíc nebylo naplněno kritérium nezbytnosti, protože je možné k ochraně před znečišťováním využít tzv. sousedskou žalobu, tedy soukromoprávní žalobu proti nadměrnému obtěžování imisemi¹⁶². Napadená ustanovení tedy dle jeho názoru souladná s ústavním pořádkem nejsou.¹⁶³

3.4.3. Osobní názor

Fenyk i Zdvihal, mají dle mého názoru pravdu v tom, že vymezení povinností, na základě jejichž porušení – respektive podezření na porušení – lze domovní kontrolu provést, je opravdu příliš obecné. Ustanovení § 17 odst. 1 ZOO obsahuje velice široké spektrum povinností a obsah některých skutečně ve výsledku ani nevyplývá z právních předpisů, což je poměrně problematické.

Na druhou stranu, z textu ustanovení § 17 odst. 2 ZOO je patrné, že povinnost umožnit kontrolující osobě vstup do obydlí je značně limitovaná. Po vzniku důvodného podezření na porušování zákonných povinností je třeba dotyčnou osobu nejprve písemně na možnost kontroly upozornit. Až při případném dalším podezření je možné kontrolu provést, a ani v tomto případě nelze kontrolu násilím vynutit. Osoba má plné právo kontrolu odmítnout s tím, že jí bude v takovém případě hrozit „pouze“ uložení pokuty.

V případě, že by skutečně docházelo ke zneužívání domácích kontrol ze strany správních orgánů pro výše uvedené obecné vymezení předmětných povinností, náš právní řád poskytuje dle mého názoru dostatečné nástroje právní ochrany, kterými se mohou dotčené osoby bránit. Žaloba proti nezákonnému zásahu podle § 82 SŘS, kterou uvedl ve svém nálezu Ústavní soud, je toho důkazem.

Navíc dodávám, že možnost využití soukromoprávní žaloby proti obtěžování kouřem rozhodně nepovažuji za systémové řešení, které by bylo dostatečnou alternativou přímým kontrolám. Dovedeno ad absurdum by to znamenalo, že by se pro účinnou ochranu ovzduší musel ke každému, kdo v rodinném domě spaluje zakázaná paliva, najít aktivní soused, který by ho zažaloval civilního soudu. Taková ochrana by nadto jistě nebyla nejrychlejší.

¹⁶²Pojem „imise“ je v tomto kontextu podle § 1013 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, legislativní zkratkou pro odpad, vodu, kouř, prach, plyn, pach, světlo, stín, hluk, otřesy a jiné podobné účinky, které vnikají na cizí pozemek.

¹⁶³ZDVIHAL, Z., op. cit. s. 687-696.

I s ohledem na skutečnost, že napadená ustanovení novely podle všeho prošla testem proporcionality i testem kvality zákona, tedy souhlasím s Ústavním soudem, že není důvod pro jejich zrušení. V ZOO zakotvená možnost provedení přímé kontroly i v chráněných prostorech v dané podobě dle mého názoru není v rozporu s ústavním pořádkem a osobně ji považuji za poměrně rozumné řešení.

3.5. Fungování a uplatňování domácích kontrol v praxi

V průběhu června až srpna 2017 jsem se obrátil na celkem 34 obecních úřadů obcí s rozšířenou působností se žádostí o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Předmětem mého dotazu bylo, zda již došlo v dané obci k uplatnění mechanismu podle § 17 odst. 2 ZOO, tedy k provedení kontroly spalovacího stacionárního zdroje, jeho příslušenství nebo používaných paliv v chráněných prostorech. Pokud ano, tak o kolik takových případů se jednalo, zda byly zjištěny nějaké nedostatky a jaké byly případně učiněny kroky ke zjednání nápravy.

Z obdržených informací vyplynulo, že 8 z dotázaných OÚRP již obdrželo celkem 32 podnětů od veřejnosti k provedení takových kontrol, a na jejich základě zaslalo dotyčným osobám písemné upozornění s poučením o možnosti provedení kontroly. Nástroj přímé kontroly v chráněných prostorech pak využilo 5 z těchto OÚRP u celkem 13 osob. Pouze v jednom případě bylo skutečně zjištěno pochybení a zjednána náprava, a to domluvou.¹⁶⁴

Z uvedeného je zřejmé, že se prvního půl roku po zavedení přímých kontrol v chráněných prostorech většina OÚRP spíše učila s novým nástrojem pracovat, a dosud v plné míře neuplatňovala možnosti, které jim nově zákon dává.

Data za celý rok 2017 nicméně ukazují, že nakonec došlo celorepublikově ze stran OÚRP celkem k 388 písemným upozorněním na možnost kontroly, na jejichž základě proběhlo 96 kontrol na místě. Uloženo bylo sice jen minimální množství pokut, ale umožnění kontroly i v chráněných prostorech by mělo mít spíše preventivní význam.¹⁶⁵

¹⁶⁴Případ se odehrál v Jablonci nad Nisou. Při kontrole bylo zjištěno, že byla stavba vytápěna po domácku zhotoveným litinovým kotlem z roku 1974. Majitel byl vyzván, aby si pořídil nový kotel a byl poučen o možnosti kotlíkové dotace.

¹⁶⁵POKORNÝ, Jakub. Sto razií na kotle. In: *Mladá Fronta DNES*. 3. 1. 2018. ISSN 1210-1168.

Je dobře, že se v prvním roce svého působení tento kontroverzní nástroj neukázal jako prostředek nadměrné represe ze stran správních orgánů, jak bylo častou obavou jeho kritiků. Naopak, je využíván poměrně střídmě a z dostupných informací zatím nijak nevyplývá, že by docházelo k jeho zneužívání. Jsem toho názoru, že největší význam institutu přímých kontrol v chráněných prostorech skutečně bude hlavně v preventivním a motivačním působení na provozovatele, aby ze své vůle povinnosti podle ZOO dodržovali.

4. Ekonomické nástroje ochrany ovzduší

Jak již bylo podrobně rozebráno výše, byť se situace postupně mění k lepšímu, možnosti přímé regulace nevyjmenovaných zdrojů jsou stále poměrně omezené. Nepřímá regulace prostřednictvím ekonomických nástrojů je proto důležitou součástí ochrany ovzduší – a to obzvláště před znečišťováním z nevyjmenovaných zdrojů.

Ekonomické nástroje obecně nespočívají v ukládání povinností, ale ponechávají subjektům možnost volby a určitým způsobem zvýhodňují chování žádoucí z hlediska ochrany životního prostředí, potažmo ovzduší, případně naopak znevýhodňují chování opačné.¹⁶⁶ Jinými slovy, motivují subjekty k ekologicky šetrnému chování, které by pro ně bylo za normálních okolností ekonomicky nevýhodné nebo nedostupné. V ochraně ovzduší před znečišťováním z nevyjmenovaných zdrojů mají významnou úlohu dotační programy, které slouží například na podporu výměny nevyhovujících spalovacích stacionárních zdrojů za nové nebo na podporu kvalitního zateplení rodinných domů.

4.1. Operační program Životní prostředí 2014-2020

V současné době probíhá již druhé programové období Operačního programu Životní prostředí (dále i jen „OPŽP“), které navazuje na první programové období, které proběhlo v letech 2007-2013. OPŽP 2014-2020 je financován ze strukturálních fondů a z Fondu soudružnosti a jeho hlavním cílem je „ochrana a zlepšování kvality životního prostředí jako jednoho ze základních principů udržitelného rozvoje a strategickým cílem je kromě výše uvedeného také zaměření na plnění požadavků právních předpisů ES v oblasti životního prostředí a požadavků vyplývajících z dalších mezinárodních závazků ČR.“¹⁶⁷

OPŽP je řízen Ministerstvem životního prostředí a zprostředkovateli pro příjem a hodnocení žádostí jsou SFŽP a Agentura ochrany přírody a krajiny.¹⁶⁸ Aktivitu, které jsou prostřednictvím OPŽP 2014-2020 podporovány se dělí do 5 tzv. prioritních os¹⁶⁹,
¹⁶⁶DARMOHORSKÝ, op. cit., s. 42.

¹⁶⁷VONÁSKOVÁ, Linda. Dotace v oblasti ochrany ovzduší. In: *České právo životního prostředí 2/2012*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2012, s. 80. ISSN 1213-5542.

¹⁶⁸Oficiální internetové stránky Operačního programu Životní prostředí. [online] [cit. 2. 2. 2018]. Dostupné z: <http://www.opzp.cz/o-programu/>.

¹⁶⁹Oproti OPŽP 2007-2013 došlo ke snížení prioritních os z původních 7 na dnešních 5. V současné době mezi podporované prioritní osy patří: zlepšování kvality vod a snižování rizika povodní, zlepšování kvality ovzduší v lidských sídlech, odpady a materiálové toky, ekologické

z nichž nás bude nejvíce zajímat prioritní osa 2, která se zaměřuje na zlepšování kvality ovzduší v lidských sídlech. Mezi specifické cíle prioritní osy 2 patří snížení emisí z lokálního vytápění domácností podílejících se na expozici obyvatelstva koncentracím znečišťujících látek, snížení emisí stacionárních zdrojů podílejících se na expozici obyvatelstva nadlimitním koncentracím znečišťujících látek a zlepšení systému sledování, hodnocení a předpovídání vývoje kvality ovzduší a souvislých meteorologických aspektů.¹⁷⁰ S ohledem na zaměření práce se budu blíže zabývat zejména specifickým cílem č. 1, tedy snižováním emisí z lokálního vytápění domácností.

Základní premisou u tohoto specifického cíle je, že za pomoci dotace dojde k výměně starého nevyhovujícího kotle za nový a kvalitní, který bude ovzduší zatěžovat podstatně méně než ten původní. Příjemci finančních prostředků z OPŽP 2014-2020 jsou jednotlivé kraje, které je následně přidělují konečným uživatelům. Rozdělování finančních prostředků probíhá na základě tzv. výzev, kdy je vždy po určité období otevřen příjem žádostí o dotace, a to za podmínek stanovených závaznými pokyny pro danou konkrétní výzvu. V rámci specifického cíle omezit emise z lokálního vytápění domácností za programové období 2014-2020 již proběhly 2 výzvy, na základě kterých, by podle ministra životního prostředí Richarda Brabce mělo dojít do konce roku 2019 k výměně až 65 tisíc kotlů na pevná paliva za nové.¹⁷¹

Ve druhé výzvě došlo k značnému omezení okruhu zařízení, na jejichž pořízení je možné podporu obdržet. Předmětem podpory, tedy nově pořízeným zdrojem vytápění, může být kotel na biomasu, tepelné čerpadlo, plynový kondenzační kotel nebo automatický kotel na uhlí a biomasu.¹⁷² Nelze již tedy získat dotaci na kotel na uhlí s ručním přikládáním, jako tomu bylo v první výzvě, z čehož je patrná jasná tendence tento typ zdrojů již nepodporovat a do budoucna jejich používání spíše eliminovat.

zátěže a rizika, ochrana a péče o přírodu a krajinu a energetické úspory.

¹⁷⁰Oficiální internetové stránky Operačního programu Životní prostředí. [online]. [cit. 2. 2. 2018]. Dostupné z: <http://www.opzp.cz/podporovane-oblasti/>.

¹⁷¹Oficiální internetové stránky Státního fondu životního prostředí. [online]. [cit. 3. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.sfzp.cz/clanek/873/3263/kotlikove-dotace-2-vyzva/>.

¹⁷²Závazné pokyny pro specifický cíl 2.1, Prioritní osy 2 Operačního programu Životní prostředí 2014–2020, Výzva pro kraje č. 2. [online]. [cit. 3. 2. 2018], s. 4. Dostupné z: <http://www.opzp.cz/vyzvy/67-vyzva/dokumenty>.

Poskytnout dotaci na výměnu zdroje tepla je možné pouze v případě, kdy je rodinný dům vytápěn kotlem na pevná paliva, který nesplňuje třídu 3, 4 nebo podle ČSN EN 303-5. Jednoduše řečeno, podporována je výměna jen starých a nevyhovujících kotlů na pevná paliva, které nadměrně znečišťují ovzduší. Zároveň není možné získat dotaci na výměnu stávajícího kotle spalujícího výhradně biomasu za kotel spalující kombinovaně biomasu a uhlí, protože by se z hlediska ochrany ovzduší jednalo o krok zpět.¹⁷³

Nově pořizované zdroje vytápění, na které je dotace poskytována, pak musí splňovat velice přísné podmínky stanovené evropskými předpisy. Kupříkladu u podporovaných kotlů na pevná paliva jde o požadavky na ekodesign výrobků podle nařízení Komise č. 2015/1189, které provádí směrnici o ekodesignu. Jak jsem již výše zmínil, účinnost těchto požadavků na kotle pevná paliva je sice obecně stanovena až od 1. 1. 2020, ale dotované kotle je musí splňovat již nyní.¹⁷⁴

Maximální výše podpory, kterou mohou fyzické osoby za účelem výměny zdroje tepla ve svém rodinném domě čerpat, se liší podle typu pořizovaného zdroje, a je určena procentuálním rozsahem proplacení způsobilých výdajů projektu a nejvyšší částkou, která může být poskytnuta. Nejvíce jsou podporovány projekty s realizací tepelných čerpadel a automatických kotlů na biomasu, u nichž může být proplaceno až 80 % způsobilých výdajů projektu do maximální hodnoty dotace 120 000 Kč. Podpora může být navýšena o dalších 7 500 Kč v případě, že je projekt realizován v tzv. prioritní obci¹⁷⁵, kde je kvalita ovzduší na obzvláště špatné úrovni.¹⁷⁶

Pro představu lze uvést, že pořizovací cena automatických kotlů na biomasu se pohybuje v rozmezí od 20 tisíc korun do 200 tisíc korun s tím, že existují i kotle dražší. S ohledem na uvedenou dolní hranici by tedy za příspěví kotlíkové dotace mělo být pořízení nového kotle dostupné téměř pro každého.

Shora popsané ekonomické podpory výměn zdrojů tepla v domácnostech v rámci OPŽP, někdy také nazývané kotlíkové dotace, jsou projektem, o který je u

¹⁷³Tamtéž, s. 5.

¹⁷⁴Tamtéž, s. 4.

¹⁷⁵Seznam prioritních obcí je obsahem přílohy č. 1 k Závazným pokynům pro specifický cíl 2.1. Jedná se o stovky obcí napříč všemi kraji České republiky.

¹⁷⁶Tamtéž, s. 10.

veřejnosti obrovský zájem. O tom svědčí například zkušenost z druhé vlny kotlíkových dotací v Moravskoslezském kraji, kdy bylo během první hodiny od jejího zahájení podáno více než 5 tisíc žádostí o dotaci.¹⁷⁷

Vzhledem k tomu, že kvalita spalovacího zařízení je jedním z hlavních faktorů, které určují výsledné vypouštěné emise, jsou kotlíkové dotace bezesporu efektivním nástrojem regulace znečišťování z nevyjmenovaných zdrojů, který může mít v dlouhodobém měřítku výrazně pozitivní vliv na stav ovzduší nejen na lokální úrovni.

4.2. Nová zelená úsporám

Program Nová zelená úsporám (dále i jen „NZÚ“), podobně jako OPŽP 2014-2020, navazuje na úspěšného předchůdce, kterým byl v tomto případě program Zelená úsporám z let 2009–2012. Cílem NZÚ je „*zlepšení stavu životního prostředí snížením emisí skleníkových plynů a emisí znečišťujících látek.*“¹⁷⁸. Za tímto účelem jsou v rámci programu NZÚ podporována opatření vedoucí k energetickým úsporám a efektivnímu využití zdrojů energie v budovách.¹⁷⁹ Zatímco hlavním účelem kotlíkových dotací v rámci OPŽP bylo zlepšovat kvalitu ovzduší eliminací nekvalitních zdrojů vytápění, program NZÚ se oproti tomu zaměřuje na budovy, které mají být vytápěny. Primárně se tedy nevěnuje regulaci znečišťování ze zdrojů vytápění (byť částečně také), ale jeho cílem je dosáhnout takového technického stavu budov, kdy samotné vytápění bude potřeba jen minimálně.

NZÚ se dělí na dva podprogramy, z nichž první se týká rodinných a druhý bytových domů. Oba podprogramy můžeme dále rozdělit na 3 základní oblasti podpory: snižování energetické náročnosti stávajících domů, výstavba domů s velmi nízkou energetickou náročností a efektivní využití zdrojů energie.¹⁸⁰

V rámci oblasti podpory snižování energetické náročnosti stávajících domů se poskytují dotace typicky na zateplení fasády domu, na výměnu výplní stavebních otvorů

¹⁷⁷O kotlíkové dotace je zájem. Během několika desítek minut lidé podali tisíce žádostí. [online]. [cit. 3. 2. 2018]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/regiony/2230915-o-kotlikove-dotace-je-zajem-behem-nekolika-desitek-minut-lide-podali-tisice-zadosti>.

¹⁷⁸Viz čl. 2 odst. 1 Směrnice MŽP č. 2/2015 o poskytování finančních prostředků z programu NZÚ od roku 2015 (dále jen „**směrnice NZÚ**“).

¹⁷⁹Viz čl. 2 odst. 2 směrnice NZÚ.

¹⁸⁰Viz čl. 3 směrnice NZÚ.

nebo i například na výměnu dřevěných oken za plastová. Obecně musí jít o taková opatření, která zlepšují tepelnou izolaci a ve výsledku zjednoduší vytápění budovy.¹⁸¹

Druhá oblast podpory se věnuje výstavbě nových domů s velmi nízkou energetickou náročností. Takové domy musí mít téměř nulovou spotřebu energie ve smyslu vyhlášky Ministerstva průmyslu a obchodu č. 78/2013 Sb., o energetické náročnosti budov – jedná se tedy o tzv. pasivní domy.¹⁸²

Oblast podpory efektivní využití zdrojů energie umožňuje poskytnout dotaci na výměnu neekologického zdroje tepla za nový. Jedná se v zásadě o doplnění kotlíkových dotací z OPŽP, protože nelze poskytnout podle programu NZÚ podporu na výměnu kotle osobě, která má možnost získat kotlíkovou dotaci. Naopak, prostřednictvím NZÚ je možné získat podporu například i na výměnu elektrického vytápění za systém s elektricky poháněným tepelným čerpadlem, podporu na napojení na soustavu zásobování teplem nebo například i podporu na solární termické a fotovoltaické systémy, což v rámci OPŽP možné není.¹⁸³

Výše dotace, jakou je možné obdržet, je různá podle oblasti podpory a konkrétního realizovaného projektu. Kupříkladu na výstavbu rodinného domu s velmi nízkou energetickou náročností lze obdržet dotaci až 450 000 Kč.¹⁸⁴ V případě, že je žadateli poskytnuta podpora na nový kotel v rámci OPŽP a zároveň i na zateplení rodinného domu v programu NZÚ, může žadatel obdržet dotační bonus ve výši až 40 000 Kč, což je dalším dokladem o tom, že se dotační projekty OPŽP a NZÚ vzájemně doplňují.¹⁸⁵

Podle stavu k září 2017 bylo na základě programu NZÚ dotací podpořeno více než 12,5 tisíce projektů a vyplaceny 2 miliardy korun, což svědčí o tom, že se i v tomto

¹⁸¹ Závazné pokyny pro žadatele a příjemce podpory z podprogramu Nová zelená úsporám RODINNÉ DOMY v rámci 3. výzvy k podávání žádostí. [online]. [cit. 4. 2. 2018], s. 5-8. Dostupné z: http://www.novazelenausporam.cz/file/867/nzu_zavazne-pokyny-pro-zadatele-rd-3-vyzva_06-2017.pdf.

¹⁸² Tamtéž, s. 9-11.

¹⁸³ Tamtéž, s. 12-16.

¹⁸⁴ Tamtéž, s. 10.

¹⁸⁵ Tamtéž, s. 21.

případě jedná o velice úspěšný projekt. Průměrná výše poskytnuté dotace na zateplení rodinného domu činila 215 tisíc korun a u bytových domů dokonce 805 tisíc korun.¹⁸⁶

Ať už jde o finanční motivaci osob k provádění zateplování a jiných energeticky úsporných opatření na svých domech, o podporu výstavby nových pasivních domů nebo o dotace na výměny neekologických zdrojů tepla za nové, považuji program NZÚ za zdařilý. Dle mého názoru naprosto správně reflektuje skutečnost, že není možné provádět ochranu ovzduší pouze samotným zaměřením na zdroje jeho znečišťování, ale je třeba se zabývat i dalšími souvisejícími faktory, jako je zejména energetická náročnost objektů, které mají být vytápěny. Jinými slovy, program NZÚ se neomezuje jen na regulaci znečišťování, ale působí i na samotnou potřebu znečišťovat (vytápět).

¹⁸⁶Oficiální internetové stránky programu Nová zelená úsporám. [online]. [cit. 12. 2. 2018]. Dostupné z: <http://www.novazelenausporam.cz/clanek/nova-zelena-usporam-vice-uspor-a-bonusy-s-novinkami-od-zari-2017/>.

Závěr

Jak jsem již uvedl v úvodu práce, kvalita a čistota ovzduší kolem nás má zásadní dopad na naše životy, zdraví, i na životní prostředí jako celek. Z tohoto důvodu by mělo být naší nejvyšší prioritou o stav ovzduší pečovat a jeho znečišťování omezovat.

Jsem si vědom toho, že nevyjmenované zdroje znečišťování jsou pouze jedním z více faktorů, které ovzduší škodí. Z kategorie stacionárních zdrojů se jedná pochopitelně o zdroje vyjmenované, a mimo ně dále například o zdroje mobilní. Vliv zdrojů spadajících pod tyto kategorie, tedy velkých průmyslových provozů, elektráren a automobilové a jiné dopravy, samozřejmě nelze pominout.

Přestože by se mohlo zdát, že rozebírat regulaci nevyjmenovaných zdrojů znečišťování je, vzhledem k vlivu ostatních zdrojů, které výše uvádím, jako zabývat se kapkou v moři, opak je pravdou. Dostupné údaje ukazují, že co do podílu na emisích poléťavého prachu a benzo(a)pyrenu jsou nevyjmenované zdroje dokonce největšími znečišťovateli. A je to právě poletavý prach a částice, které jsou na něj navázané, které mají na svědomí v Evropě každoročně stovky tisíc předčasných úmrtí a způsobují i další vážné zdravotní problémy.

Navzdory tomu to alespoň na první pohled vypadá, že ze strany zákonodárce není nevyjmenovaným zdrojům věnována dostatečná pozornost. V první řadě, ZOO pojem nevyjmenované zdroje vůbec nepoužívá ani nedefinuje, tudíž je můžeme vymezit pouze negativně ke zdrojům vyjmenovaným uvedeným v příloze č. 2 ZOO. Z toho důvodu se jedná o poměrně různorodou skupinu stacionárních zdrojů, kterou nelze nijak předem ohraničit. Nástroje regulace se k tomu zpravidla vztahují jen na určitý segment nevyjmenovaných zdrojů, což také může působit komplikovaně.

I proto jsem si za jeden z hlavních cílů mé práce stanovil vnést do problematiky nevyjmenovaných zdrojů trochu světla a najít v možnostech jejich právní regulace určitý systém. Skupiny nevyjmenovaných zdrojů, které lze vysledovat ze ZOO, a jejich vzájemné vztahy, jsem pro přehlednost znázornil graficky. V druhé části práce jsem se pak věnoval samotnému systému nástrojů, kterými lze nevyjmenované zdroje regulovat, nebo které mají na znečišťování z nevyjmenovaných zdrojů vliv. Postupoval jsem nejprve od imisních limitů, jakožto cílových hodnot ochrany ovzduší, přes koncepční nástroje až po emisní část ochrany ovzduší, kde jsem dopodrobna rozebral jednotlivé

nástroje regulace znečišťování. Samostatně v části čtvrté jsem se pak zabýval i nástroji ekonomickými, konkrétně dotačními programy OPŽP 2014-2020 a NZÚ.

Ze všech v práci popsaných nástrojů právní regulace nevyjmenovaných zdrojů je zřejmý základní rozdíl oproti regulaci zdrojů vyjmenovaných. Zatímco nízký počet vyjmenovaných zdrojů umožňuje i jejich jednotlivou regulaci prostřednictvím například individuálních povolení k provozu, statisíce nevyjmenovaných zdrojů jsou regulovatelné pouze obecně - plošně.

Pokud mám nyní shrnout celkové možnosti regulace znečišťování z nevyjmenovaných zdrojů, které náš právní řád nabízí, budu o poznání optimističtější než v úvodu. Základem musí samozřejmě být územní plánování (a na něj navazující řízení), jehož účelem je postupně a dlouhodobě vytvářet předpoklady pro udržitelný rozvoj společnosti a pro zajištění a udržení čistého ovzduší. S ním souvisí povinnost využít pro vytápění teplo ze soustavy zásobování tepelnou energií nebo z jiného než stacionárního zdroje, což je dle mého názoru velice kvalitně koncipovaný nástroj, který v konečném důsledku počet provozovaných nevyjmenovaných zdrojů omezuje. Vazba nástroje na územní plánování je velice důležitá, protože právě územní plánování musí zásobování co největšího počtu nemovitostí tepelnou energií ze SZTE umožnit a vytvořit předpoklady pro jeho efektivní fungování.

Naopak imisní limity své reálné uplatnění prostřednictvím stanovisek orgánů ochrany ovzduší najdou jen stěží. Jak jsem již uvedl výše, lze si jen velmi složitě představit, že by obecní úřad ohledně umístění nevyjmenovaného zdroje skutečně vydal nesouhlasné stanovisko, a to i v případě dlouhodobého porušování imisních limitů na daném území. U sériově vyráběných kotlů splňujících zákonné požadavky pro uvedení na trh určených k vytápění rodinných domů patrně zůstane i možnost podmínit jejich umístění nějakými podmínkami v naprosté většině případů pouze na papíře.

Jak jsem již uvedl v části druhé, kvalitu spalování a množství emisí znečišťujících látek ze stacionárních zdrojů, ve kterých se topí pevnými palivy, nejvíce ovlivňují 4 základní parametry. Těmi parametry jsou typ spalovacího zařízení, jeho obsluha, údržba a instalace a také kvalita spalovaného materiálu.¹⁸⁷ Z toho důvodu hraje v ochraně ovzduší zásadní úlohu stanovení povinností osobám, které na trh zdroje a

¹⁸⁷HORÁK, Jiří, a kol. Co nejvíce ovlivní Tvůj kour? [online]. [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <http://vytapani.tzb-info.cz/kotle-kamna-krby/9475-co-nejvice-ovlivni-tvuj-kour>.

paliva uvádí, ve spojení se stanovením povinností provozovatelům, aby užívali jen zdroje a paliva splňující zákonné požadavky a dodržovali podmínky pro provoz svých zdrojů.

Velký potenciál a zároveň prostor pro zlepšení vidím v institutu pravidelných kontrol technického stavu a provozu. Důsledná kontrola provedená odborně způsobilou osobou jednou za dva roky by mohla v ideálním případě odhalit naprostou většinu nedostatků nebo pochybení právě u zmíněných povinností, jejichž dodržování zásadně ovlivňuje kvalitu spalování a množství vypouštěných emisí ze zdroje. Je škoda, že v současné době v jejím rámci neprobíhá měření emisí, což by danému nástroji značně přidalo na významu.

Je nicméně možné, že se po nabytí účinnosti minimálních emisních požadavků na některé nevyjmenované zdroje dne 1. 9. 2022 situace změní. Vzhledem k tomu, že tyto zdroje budou muset od té doby dodržovat emisní limity podle přílohy č. 11 ZOO, bylo by jistě na místě, aby se při pravidelných kontrolách začaly emise měřit. Nový vzor dokladu o kontrole technického stavu a provozu spalovacího stacionárního zdroje, který je obsahem přílohy č. 18 k prováděcí vyhlášce, s měřením emisí zjevně počítá, proto věřím, že se uvedené skutečnosti brzy promítnou i do průběhu prováděných kontrol.

Inspirace regulací mobilních zdrojů, kterou jsem výše navrhoval, spočívající v povinnosti provést kontrolu technického stavu a provozu stacionárního zdroje na vyzvu orgánu ochrany ovzduší v určité lhůtě, by mohla být zajímavou alternativou k přímým kontrolám, jejichž ústavněprávní aspekty jsem rozebíral. Pro každého provozovatele bude jistě přijatelnější pravidelná a předem ohlášená kontrola než kontrola neohlášená a vynucená. Jsem nicméně toho názoru, že by nebylo žádoucí přímé kontroly takto zcela nahradit, protože mají mimo jiné značný význam v prevenci a motivačním působení na provozovatele, aby své zákonné povinnosti ze své vůle sami od sebe dodržovali.

Konečně velice kladně hodnotím oba popsání dotační programy. Bez pomoci OPŽP by výměna kotlů za nové, ekologičtější, byla pro většinu lidí příliš nákladná. S až 80 % proplacením způsobilých výdajů může být pořízení nového kotle dostupné téměř pro každého. Dotované zdroje vytápění navíc musí již dnes splňovat velice přísné požadavky stanovené jinak dosud neúčinnou evropskou legislativou. Dá se říci, že podmínky poskytování kotlíkových dotací podle OPŽP mají v konečném důsledku

souvislost i s výše zmíněnými emisními limity účinnými od 1. 9. 2022. Přísné požadavky na kotle pořizované za pomoci dotace totiž povedou k tomu, že jejich provozovatelé budou na účinnost emisních limitů připraveni.

Neméně významný je i program NZÚ, který se nezaměřuje jen na výměny zdrojů tepla za nové, ale umožňuje získat podporu například i na zateplení domů a na plastová okna, čímž je redukována i samotná potřeba vytápět.

Druhým z mých cílů, a vlastně jedním z důvodů, proč jsem si pro svou diplomovou práci zvolil právě toto téma, byl rozbor přímých kontrol v rodinných domech a jiných chráněných prostorech, který jsem provedl v části třetí. Konflikt práva na ochranu zdraví, potažmo práva na příznivé životní prostředí, s právem na nedotknutelnost obydlí, mě od počátku velice zajímal. V této souvislosti je třeba přiznat, že jsem v průběhu psaní zcela změnil názor na danou problematiku, kdy jsem původně považoval tyto kontroly za rozporné s ústavním pořádkem, abych nakonec došel k závěru, že jsou nejen ústavně konformní, ale i přínosné a potřebné.

Závěrem lze tedy říci, že byt' je zde stále prostor pro zlepšení, možnosti regulace znečišťování z nevyjmenovaných zdrojů, které náš právní řád ve spojení s normami EU nabízí, jsou dle mého názoru dostatečně způsobilé v dlouhodobém měřítku kladně působit na stav ovzduší, a to nejen na lokální úrovni. Zavedení možnosti přímých kontrol v chráněných prostorech a také postupné zpřísnění požadavků na prodávané a provozované zdroje, svědčí o tom, že se veřejnoprávní regulace ochrany ovzduší vydává správným směrem.

Na druhou stranu je ale třeba si uvědomit, že pro účinnou ochranu ovzduší a obecně životního prostředí jako celku je potřeba mnohem více než jen propracovaná právní úprava. Ostatně ani nejlepší možné právní nástroje regulace nemohou dosáhnout takových výsledků, jako společnost jednotlivců, kteří budou v zájmu ochrany a péče o ovzduší ochotní začít u sebe.

Seznam zkratek

ZOO	Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší
ZOO 2002	Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů
PZKO	Programy zlepšování kvality ovzduší
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
PVŽP	Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivu na životní prostředí
SZTE	Soustava zásobování tepelnou energií
OHE	Zákon č. 406/2000 Sb., zákon o hospodaření energií
EZ	Zákon č. 458/2000 Sb., zákon o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů
Prováděcí vyhláška	Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší
Novela	Zákon č. 369/2016 Sb.
OPPV	Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích
ČIŽP	Česká inspekce životního prostředí
OÚRP	Obecní úřad obce s rozšířenou působností
SFŽP	Státní fond životního prostředí České republiky
Chráněné prostory	Domy, byty nebo stavby pro rodinnou rekreaci
Úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
OPŽP	Operační program Životní prostředí
NZÚ	Nová zelená úsporám

Seznam použitých zdrojů

Seznam použité literatury

- BRANIŠ, M. *Atmosféra a klima, aktuální otázky ochrany ovzduší*. Univerzita Karlova v Praze, 2009. ISBN 978-80-246-3118-9.
- DARMOHORSKÝ, Milan. *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva. Sborník z konference*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, editační středisko 2003. ISBN 80-85889-47-1.
- DAMOHOŘSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7.
- GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-454-1.
- HŮNOVÁ, Iva, JANOUŠKOVÁ, Svatava. *Úvod do problematiky znečištění venkovního ovzduší*. Univerzita Karlova v Praze, 2004. ISBN 80-246-0796-4.
- MORÁVEK, Jiří, Veronika TOMÁŠKOVÁ, Michal BERNARD a Ondřej VÍCHA. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-477-3.
- PRŮCHA, Petr, GREGOROVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-180-9.
- WHO, 2000: *Air quality guidelines for Europe*. Second edition. WHO Regional Publications. European series, No. 91. ISBN 92-890-1358-3.

Seznam článků a jiných odborných publikací

- BARTOŇOVÁ, Alena. Účinky znečištění ovzduší. In: Braniš, M. *Atmosféra a klima, aktuální otázky ochrany ovzduší*. Univerzita Karlova v Praze, 2009. ISBN 978-80-246-3118-9.
- DVOŘÁK, Libor. Historie legislativy na ochranu ovzduší na území ČR. In: *České právo životního prostředí 2/2012*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2012. ISSN 1213-5542.
- FELCMAN, Jindřich. Boje na poli teplotnosti: Povolování odpojení od centrálního zásobování teplem. In: *-Správní právo*. 2011, roč. 45, č. 3. ISSN 0139-6005.
- JANČÁŘOVÁ, Ilona. Koncepční nástroje v ochraně ovzduší. In: *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva. Sborník z konference*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, editační středisko 2003. ISBN 80-85889-47-1
- MORÁVEK, Jiří. Nový přístup k imisním limitům. In: *České právo životního prostředí 2/2012*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2012, s. 40. ISSN 1213-5542.
- PEKÁREK, Milan. Územní plánování – jeho postavení a úloha při ochraně životního prostředí a jeho vztahy k dalším koncepčním nástrojům ochrany životního prostředí z pohledu práva. In: *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva. Sborník z konference*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, editační středisko 2003. ISBN 80-85889-47-1.

TUŽINSKÝ, Martin. Oblast teploty ve vztahu k ochraně ovzduší po přijetí nového zákona. In: *České právo životního prostředí 2/2012*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2012. ISSN 1213-5542.

VONÁSKOVÁ, Linda. Dotace v oblasti ochrany ovzduší. In: *České právo životního prostředí 2/2012*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2012. ISSN 1213-5542.

ZDVIHAL, Zdeněk. Novela zákona o ochraně ovzduší – na pomezí ústavní konformity? In: *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví 20/2017*. Praha: Beck, 2017. ISSN 1210-6410.

Seznam použitých internetových zdrojů

Nebezpečí polétavého prachu. [online]. [cit. 7. 2. 2018]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/5BC8D18C9B814A6EC125772E00539B7A/\\$file/OVV-poletavy_prach-20100525.pdf](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/5BC8D18C9B814A6EC125772E00539B7A/$file/OVV-poletavy_prach-20100525.pdf).

ŠABOVÁ, K., Občané Brna žalují MŽP za plán, který nepomůže čistšímu ovzduší. [online]. [cit. 16. 12. 2017] Dostupné z: <http://frankbold.org/pro-media/tiskova-zprava/obcane-brna-zaluji-mzp-za-plan-ktery-nepomuze-cistsimu-ovzdusi>.

BUCHTOVÁ, B., Program zlepšování kvality ovzduší pro Prahu dnes zrušil soud. [online]. [cit. 9. 2. 2018] Dostupné z: <http://frankbold.org/pro-media/tiskova-zprava/program-zlepsovani-kvality-ovzdusi-pro-prahu-dnes-zrusil-soud>.

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ, Program zlepšování kvality ovzduší, Aglomerace Praha – CZ01, s. 170 [online] [cit. 16. 12. 2017] Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zlepsovani_kvality_ovzdusi_praha_2_016/\\$FILE/OOO-Priloha1_PZKO_CZ01-20160623.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zlepsovani_kvality_ovzdusi_praha_2_016/$FILE/OOO-Priloha1_PZKO_CZ01-20160623.pdf).

HORÁK, Jiří, a kol. Co nejvíce ovlivní Tvůj kouř? [online] [cit. 3. 12. 2017] Dostupné z: <http://vytapani.tzb-info.cz/kotle-kamna-krby/9475-co-nejvice-ovlivni-tvuj-kour>.

STUPAVSKÝ, Vladimír. Směrnice o Ekodesignu pro kotle a kamna na tuhá paliva. [online] [cit. 10. 2. 2018] Dostupné z: <http://vytapani.tzb-info.cz/kotlikove-dotace/11937-smernice-o-ekodesignu-pro-kotle-a-kamna-na-tuha-paliva>.

HORÁK, Jiří, a kol. Jaké parametry musí splnit kotle na tuhá paliva? Legislativa v ČR a Evropě – stav v roce 2017. [online] [cit. 28. 12. 2017] Dostupné z: <http://vytapani.tzb-info.cz/15865-jake-parametry-musi-splnit-kotle-na-tuha-paliva>.

POKORNÝ, Jakub. Sto razií na kotle. In: *Mladá Fronta DNES*. 3. 1. 2018. ISSN 1210-1168.

Oficiální internetové stránky Operačního programu Životní prostředí. [online] [cit. 2. 2. 2018]. Dostupné z: <http://www.opzp.cz/o-programu/>.

Oficiální internetové stránky Operačního programu Životní prostředí. [online]. [cit. 2. 2. 2018]. Dostupné z: <http://www.opzp.cz/podporovane-oblasti/>.

Oficiální internetové stránky Státního fondu životního prostředí. [online]. [cit. 3. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.sfzp.cz/clanek/873/3263/kotlikove-dotace-2-vyzva/>.

O kotlíkové dotace je zájem. Během několika desítek minut lidé podali tisíce žádostí. [online]. [cit. 3. 2. 2018]. Dostupné z:

<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/regiony/2230915-o-kotlikove-dotace-je-zajem-behem-nekolika-desitek-minut-lide-podali-tisice-zadosti>.

Oficiální internetové stránky programu Nová zelená úsporám. [online]. [cit. 12. 2. 2018]. Dostupné z: <http://www.novazelenausporam.cz/clanek/nova-zelena-usporam-vice-uspor-a-bonusy-s-novinkami-od-zari-2017/>.

Seznam použitých právních předpisů

České a Československé právní předpisy

Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí

Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší

Zákon č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, a o fluorovaných skleníkových plynech

Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů

Zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů

Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů

Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů

Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)

Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně

Nařízení ministra zdravotnictví č. 24/1954 Sb.

Vyhláška Ministerstva financí č. 178/1960 Sb., o opatřeních na ochranu čistoty ovzduší

Zákon č. 35/1967 Sb., o opatřeních proti znečištění ovzduší

Zákon č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami

Zákon České národní rady č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečištění

Zákon č. 211/1993 Sb., o zákazu výroby, dovozu a užívání látek poškozujících nebo ohrožujících ozonovou vrstvu Země a výrobků takové látky obsahujících

Zákon č. 86/1995 Sb., o ochraně ozonové vrstvy Země

Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 117/1997 Sb.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivu na životní prostředí

Zákon č. 406/2000 Sb., zákon o hospodaření energií

Zákon č. 458/2000 Sb., zákon o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů

Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečištění a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší

Zákon č. 369/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů

Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích

Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů

Zákona č. 255/2012 Sb., zákon o kontrole

Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

Vyhláška Ministerstva průmyslu a obchodu č. 78/2013 Sb., o energetické náročnosti budov

Předpisy EU

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1005/2009 o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 517/2014 o fluorovaných skleníkových plynech a o zrušení nařízení (ES) č. 842/2006.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/80/ES ze dne 23. října 2001 o omezení emisí některých znečišťujících látek do ovzduší z velkých spalovacích zařízení

Směrnice Rady 96/62/ES, o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/107/ES, o obsahu arsenu, kadmia, rtuti, niklu a polycyklických aromatických uhlovodíků ve vnějším ovzduší

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES, o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/125/ES ze dne 21. 10. 2009, o stanovení rámce pro určení požadavků na ekodesign výrobků spojených se spotřebou energie

Nařízení Komise 813/2013, kterým se provádí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/125/ES, pokud jde o požadavky na ekodesign ohříváčů pro vytápění vnitřních prostorů a kombinovaných ohříváčů

Nařízení Komise 2015/1188, kterým se provádí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/125/ES, pokud jde o požadavky na ekodesign lokálních topidel

Nařízení Komise 2015/1189 ze dne 28. 4. 2015, které stanoví požadavky pro uvádění na trh a uvádění do provozu kotlů na tuhá paliva o jmenovitém tepelném výkonu 500 kW a nižším

Seznam použité judikatury

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2017, sp. zn. 6 As 288/2016.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007 sp. zn. 1 As 16/2006.

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 2/17

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 4. 5. 2000 ve věci Rotaru proti Rumunsku, stížnost č. 28341/95.

Seznam ostatních zdrojů

EEA, 2016: Air quality in Europe – 2016 report. EEA Report. No. 28/2016. s. 9. ISSN 1977-8449.

Sněmovní tisk 678/0, Novela zákona o ochraně ovzduší. Návrh zákona včetně důvodové zprávy. [online]. [cit. 30. 12. 2017], s. 41. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=678&ct1=0>.

Sněmovní tisk 449/0, Vládní návrh zákona o ochraně ovzduší. Návrh zákona včetně důvodové zprávy [online] [cit. 12. 12. 2017], s. 92. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=449&ct1=0>.

WHO, 2005. Air quality guidelines for particulate matter, ozone, nitrogen dioxide and sulfur dioxide. Global update 2005. Summary of risk assessment. s. 18. [online]. [cit. 19. 2. 2018]. Dostupné z: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/69477/1/WHO_SDE_PHE_OEH_06.02_eng.pdf.

Česká inspekce životního prostředí – výroční zpráva 2016. [online]. [cit. 10. 2. 2018], s. 23-27. Dostupné z: <http://www.cizp.cz/file/sP7/VZ-CIZP-2016.pdf>.

Závazné pokyny pro specifický cíl 2.1, Prioritní osy 2 Operačního programu Životní prostředí 2014–2020, Výzva pro kraje č. 2. [online]. [cit. 3. 2. 2018], s. 4. Dostupné z: <http://www.opzp.cz/vyzvy/67-vyzva/dokumenty>.

Závazné pokyny pro žadatele a příjemce podpory z podprogramu Nová zelená úsporám RODINNÉ DOMY v rámci 3. výzvy k podávání žádostí. [online]. [cit. 4. 2. 2018], s. 5 - 8. Dostupné z: http://www.novazelenausporam.cz/file/867/nzu_zavazne-pokyny-pro-zadatele-rd-3-vyzva_06-2017.pdf.

Právní regulace ochrany ovzduší před znečišťováním z nevyjmenovaných zdrojů

Abstrakt

Diplomová práce zpracovává problematiku právní regulace ochrany ovzduší před znečišťováním z nevyjmenovaných zdrojů. Nevyjmenované zdroje jsou skupinou stacionárních zdrojů, které nejsou uvedené v příloze č. 2, k zákonu č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší. Jedná se o různorodou skupinu méně významných zdrojů znečišťování, které obecně podléhají mírnější regulaci než zdroje vyjmenované. Na jedné straně jsou nevyjmenované zdroje menšími znečišťovateli, než jsou zdroje vyjmenované, ale na druhé straně je jich mnohonásobně větší množství. Ve svém souhrnu jsou z hlediska emisí některých látek dokonce největšími znečišťovateli.

Nevyjmenované zdroje můžeme dělit na zdroje spalovací a nespalovací. Předmětem práce jsou vzhledem k jejich četnosti zejména nevyjmenované zdroje spalovací. Typickým příkladem takového nevyjmenovaného zdroje je kotel na tuhá paliva určený k vytápění budovy.

První část práce se zaměřuje na ochranu ovzduší v obecné rovině a jejím předmětem je i vysvětlení, jakým způsobem se zdroje znečišťování ovzduší dělí.

V druhé části je popsán systém nástrojů regulace nevyjmenovaných zdrojů. Práce si klade za cíl u jednotlivých nástrojů nastínit i možnosti jejich reálného uplatnění a posoudit jejich dopad na stav ovzduší.

Obsahem třetí části je odpovědnost a dozor v oblasti ochrany ovzduší a zejména problematika přímých kontrol dodržování zákonných povinností v rodinných domech, bytech nebo stavbách pro rodinnou rekreaci. Uvedená, nedávno zavedená, možnost prolomení nedotknutelnosti obydlí za účelem kontroly dodržování povinností podle zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, je zde rozebrána i z hlediska její konformity s ústavním pořádkem.

Závěrečná část čtvrtá se věnuje ekonomickým nástrojům ochrany ovzduší, a to konkrétně dotačnímu programu Nová zelená úsporám a kotlíkovým dotacím v rámci Operačního programu Životní prostředí.

Klíčová slova:

Ochrana ovzduší, nevyjmenované zdroje, přímé kontroly

Legal regulation of air protection against air pollution from unlisted sources

Abstract

The diploma thesis deals with the issue of legal regulation of air protection against air pollution from unlisted sources. Unlisted sources are a group of stationary sources, that are not listed in Annex 2 of Act No. 201/2012 Coll., On air protection. It is a diverse group of minor sources of air pollution, which are generally subject to softer regulation than the sources listed. On one hand, unlisted sources are less polluting than listed sources, but on the other hand, their number is much higher. In total, they are even the largest polluters in terms of emissions of some substances.

Unlisted sources can be divided into combustion and non-combustion sources. With regards to their frequency, the subject of the paper is mainly unlisted combustion sources. A typical example of such unlisted source is a solid fuel boiler designed to heat a building.

The first part of the thesis focuses on air protection in general and its subject is also an explanation of how the sources of air pollution are divided.

In the second part, the system of instruments of regulation of unlisted sources is described. The thesis aims to outline the possibilities of their practical application and to assess their impact on the state of the air.

The third part contains the liability and supervision in field of air protection and especially the issue of direct inspections of the fulfilment of legal obligations in family houses, flats and family recreation buildings. The mentioned and recently enacted possibility of breaking the right to inviolability of the dwelling to inspect the compliance with obligations under Act No. 201/2012 Coll., On air protection, is also analysed in terms of its compliance with the constitutional laws.

The final part deals with the economic instruments of air protection, in particular with the grant program “Nová zelená úsporám” and boiler subsidies under the “Operační program Životní prostředí”.

Key words:

Air protection, unlisted sources, direct inspections