

Programy zlepšování kvality ovzduší – právní forma v průběhu času

Air Quality Plans – Legal Form over the Course of Time

Matěj Mrlina*, Ilona Jančářová**

Abstrakt

Tento příspěvek se zabývá programy zlepšování kvality ovzduší jakožto koncepčními nástroji v oblasti ochrany ovzduší. Tento příspěvek má ambici rozebrat právní úpravu programů zlepšování kvality ovzduší v současně platné a předcházející legislativě upravující ochranu ovzduší, a to s ohledem na právní formy těchto koncepčních nástrojů stanovené jednotlivými právními předpisy, které v průběhu času programy zlepšování kvality ovzduší upravovaly. Cílem příspěvku je poukázat na některé problematické aspekty související s volbou právní formy pro tyto nástroje a jejich legislativní úpravou. Současně má také poukázat na možná interpretační a aplikační úskalí současně platné legislativy, a to na základě relevantní evropské legislativy, vývoje právní úpravy programů zlepšování kvality ovzduší a též relevantní judikatury českých soudů i Soudního dvora Evropské unie.

Klíčová slova

Ochrana ovzduší; právo životního prostředí; programy zlepšování kvality ovzduší; koncepční nástroje.

Abstract

This written contribution deals with Air Quality Plans as a strategic legal instrument in the field of air protection. The ambition of this contribution is to analyse the regulation regarding Air Quality Plans in current and past air protection legislation with focus on the legal forms of these strategic legal instruments in each respective legislation regarding Air Quality Plans. This written contribution aims to point out some problematic aspects related with the choice of legal form of these strategic legal instruments and their regulation. Concurrently this contribution aims to stress out existing interpretation difficulties and application pitfalls based on relevant EU's regulation, development of the regulation regarding Air Quality Plans and also relevant case law of Czech courts and Court of Justice of the European Union.

Keywords

Air Protection; Environmental Law; Air Quality Plans; Strategic Legal Instruments.

* Mgr. Matěj Mrlina, doktorand, Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Ph.D. student, Department of Environmental Law and Land Law, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: matejmrлина@mail.muni.cz

** Doc. JUDr. Ilona Jančářová, Ph.D., Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Department of Environmental Law and Land Law, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: 1514@mail.muni.cz / ORCID: 0000-0002-1905-2033 / Scopus ID: 56998964700

Úvod

Programy zlepšování kvality ovzduší (dále též „PZKO“) patří do skupiny koncepčních nástrojů, které představují svébytnou skupinu právních prostředků přímé regulace, zahrnující dokumenty pojmenované jako programy, plány, koncepce apod. Nástroje přímé regulace označované také jako „*command and control*“, spoléhají na systematické nastavení standardů kvality životního prostředí a na administrativní aparát státu disponující adekvátním množstvím a kvalitou informací i finančních zdrojů nutných k případnému vynucování povinností. To je typické i pro koncepční nástroje v právu životního prostředí, pro jejichž správné působení je nutné nastavit odpovídajícím způsobem zákonné požadavky, zavést systém kontroly a nástrojů k jejich prosazování a v nezbytné míře zajistit financování a personální kapacity pro realizovaná opatření.¹ Až na výjimky se jedná o jeden z novějších nástrojů právní regulace, který našel své uplatnění při ochraně životního prostředí a který byl mnohdy do českého právního řádu implementován teprve na základě požadavků směrnic Evropské unie². Nejinak tomu bylo i v případě programů zlepšování kvality ovzduší, jejichž účelem je náprava stavu, kdy je určité území zatěžováno znečištěným ovzduším nad míru únosnou jak pro životní prostředí, tak zdraví lidí. V tom lze spatřovat rozdíl od jiných koncepčních nástrojů, a to jak v rámci ochrany ovzduší, tak v rámci jiných složek životního prostředí, jako jsou např. programy předcházení vzniku odpadu, či průřezový koncepční nástroj územního plánování, které jsou zaměřeny spíše na prevenci určitého nežádoucího stavu než na jeho nápravu.

Ve srovnání se závaznými imisními limity vyjadřujícími maximální přípustnou míru úrovně znečištění ovzduší, jejichž hlavním cílem je do budoucna zabránit realizaci záměrů, které by svým vlivem pravděpodobně přispěly či mohly přispět k již existujícímu nadlimitnímu znečištění, smyslem programů zlepšování kvality ovzduší je naopak rozvrhnout opatření, která mají být přijata, aby se stávající nadlimitní znečištění zredukovalo

¹ KINGSTON, Suzanne, Veerle HEYVAERT a Aleksandra ČAVOŠKI. *European environmental law*. New York: Cambridge University Press, 2017, s. 129–131.

² O koncepčních nástrojích, jakožto nástroji regulace v právu životního prostředí, obecně pojednávají ve svých dílech tyto autoři: DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 37, 40; DIENSTBIER, Filip. Procesněprávní aspekty vytváření a užití koncepčních nástrojů ochrany životního prostředí. In: DAMOHORSKÝ, Milan a Vojtěch STEJSKAL. *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva. Sborník z konference*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2003, s. 73–74; JANČÁŘOVÁ, Ilona. Koncepční nástroje ochrany ovzduší. In: *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva. Sborník u konference*. Praha: Univerzita Karlova, 2003; JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Právo životního prostředí: obecná část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016, s. 26; JANČÁŘOVÁ, Ilona. Significance of Air Quality Plans – the Czech Experience. In: TEGNER ANKER, Helle a Birgitte Egelund OLSEN (eds.). *Sustainable Management of Natural Resources: Legal Instruments and Approaches*. Cambridge: Cambridge: Intersentia, 2018, s. 195–210, European Environmental Law Forum Series, Volume 5.

co nejdříve na úroveň nepřekračující stanovené limity a v daném území³ byla zajištěna dobrá kvalita ovzduší. Lze tudíž uzavřít, že i když PZKO slouží především k nápravě závadného stavu, neztrácí charakter koncepčního nástroje právě v důsledku toho, že cílí do budoucna a představují určitou koncepci, jak dosáhnout žádoucího stavu.

Do českého právního řádu byly programy zlepšování kvality ovzduší zavedeny zákonem č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší (dále jen „zákon č. 86/2002 Sb.“)⁴, který byl přímou reakcí na nutnou reformu českých právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí a jeho složek v návaznosti na proceduru přístupu České republiky do struktur Evropské unie. Důvodem zavedení tohoto nástroje v rámci ochrany ovzduší byla transpozice evropského práva⁵ v podobě tehdy platné směrnice Rady 96/62/ES ze dne 27. září 1996 o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší.⁶ V souvislosti se změnami na úrovni unijní i národní právní úpravy a odpovídající reflexí judikatorních závěrů českých soudů i Soudního dvora Evropské unie (dále jen „soudní dvůr EU“)⁶ bylo k těmto programům historicky přistupováno z hlediska jejich právní formy rozličnými způsoby a zdá se, že otázka ideální právní formy pro PZKO není otázkou překonanou ani v dnešní době.⁷ Cílem tohoto příspěvku je provést srovnání v minulosti využitých právních forem z hlediska kladů a záporů jejich působení a na základě toho se pokusit o identifikaci nejvhodnější formy předmětného koncepčního nástroje.

1 Programy zlepšování kvality ovzduší v unijní právní úpravě

Ochrana ovzduší v rámci celé EU vychází již z primárního práva EU, konkrétně z čl. 3 Smlouvy o Evropské unii a čl. 11 Smlouvy o fungování Evropské unie. V těchto článcích lze nalézt stanovení povinnosti zahrnout ochranu životního prostředí do vymezení a provádění politik a činností EU. Na obecné vymezení zde navazuje čl. 191 Smlouvy o fungování Evropské unie, konkretizující čtyři cíle, k nimž je třeba směřovat při naplňování politik a činností EU v oblasti ochrany životního prostředí. K provedení cílů uvedených v čl. 191 slouží obecně čl. 192, který právě stanoví legislativní základ na úrovni EU pro přijímání

³ Pro účely posuzování a řízení kvality ovzduší se území členského státu (např. České republiky) dělí na zóny a aglomerace, v rámci těchto zón a aglomerací poté probíhá posuzování úrovně znečištění. K tomuto vizte § 5 odst. 2 a příloha č. 3 k zákonu č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

⁴ Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší). Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-86> [cit. 3. 5. 2021].

⁵ JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, s. 35.

⁶ Směrnice Rady 96/62/ES ze dne 27. září 1996 o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996L0062&qid=1613307730761&from=CS> [cit. 3. 5. 2021].

⁷ V současné době nemají programy zlepšování kvality ovzduší legislativně danou žádnou právní formu, kdy k tomuto bylo přistoupeno poté, co dříve byla programům přiřknuta forma nařízení kraje a následně opatření obecné povahy vydávaného Ministerstvem životního prostředí.

tzv. sekundárního práva EU, ke kterému řadíme mj. směrnice EU, a to i ty v oblasti ochrany ovzduší.⁸ Důvodem je to, že čl. 191 a 192 Smlouvy o fungování Evropské unie nejsou tzv. přímo aplikovatelnými články a musí být tedy provedeny akty sekundárního práva EU.⁹ Právní předpisy EU přijímané v oblasti ochrany ovzduší zároveň navazují i na závazky a výdobytky zavedené mezinárodní Úmluvou o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států a jejími prováděcími protokoly.^{10,11} PZKO napomáhají k naplňování cílů této úmluvy, neboť v případě přeshraničního znečištění dotyčné členské státy ve smyslu čl. 25 směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší spolupracují a prostřednictvím koordinovaných plánů kvality ovzduší, resp. PZKO, mohou navrhnout společné činnosti zacílené na snížení imisní zátěže v dané oblasti.¹²

PZKO coby koncepční nástroj byly primárně upraveny článkem 8 odst. 3 směrnice Rady 96/62/ES ze dne 27. září 1996 o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší.⁶ Programy byly ve směrnici vyžadovány pro oblasti, v nichž dosahovaná úroveň znečištění přesahovala limitní hodnoty touto směrnicí stanovené jako standardy kvality ovzduší. S pomocí vypracování těchto programů, obsahujících opatření ke snížení úrovně znečištění, mělo (ideálně) dojít ke snížení úrovně znečištění pod limitní hodnoty.

Po obsahové stránce pak povinný základ a rámec pro podobu programů stanovila příloha IV této směrnice.⁶ Nutno podotknout, že programy zlepšování kvality ovzduší v této směrnici byly koncipovány jako koncepční nástroj dlouhodobého působení, na rozdíl od akčních plánů, které směrnice zavedla jako krátkodobý nástroj, jež měl bezprostředně reagovat na případná rizika překračování tzv. prahových limitních hodnot ve směrnici stanovených.¹³

⁸ SADELEER, Nicolas de. *EU Environmental Law and the Internal market*. Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 222.

⁹ KRÄMER, Ludwig. *EU Environmental Law*. 8. vyd. London: Sweet & Maxwell Ltd., 2016, s. 6.

¹⁰ Požadavky na koncepční a systematický přístup k ochraně ovzduší a snižování úrovně znečištění ovzduší, a to i z mezinárodního pohledu, totiž nalézáme už v Úmluvě o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států, která byla přijata 13. listopadu 1979 v Ženevě. Tato Úmluva, jejíž smluvní stranou je jak Česká republika, tak i Evropská unie, představuje základ mezinárodní spolupráce v oblasti snižování znečištění ovzduší s důrazem na výrazně přeshraniční dopad znečištění ovzduší, kdy země původu znečištění ovzduší nemusí být též nutně zemí, kde má znečištění ovzduší svůj negativní dopad. K provádění této de facto rámcové mezinárodní smlouvy bylo postupně přijato 8 prováděcích protokolů. Informace k Úmluvě a prováděcím protokolům, včetně jejich seznamu, jsou dostupné na stránkách Sekretariátu této Úmluvy, kterým je Evropská hospodářská komise OSN, z: <https://unece.org/environment-4>

¹¹ Bod 8 Preambule směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0050&from=CS>

¹² Článek 25 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu.

¹³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 7. 2008, *Dieter Janecek proti Freistaat Bayern*, C-237/07. V tomto rozsudku bylo judikováno, že i jedinec má právo domáhat se vypracování akčních plánů v případě, že jsou překročeny mezní hodnoty pro určité zdraví škodlivé znečišťující látky, a to v čase co možná nejkratším. A současně členským státům plyne povinnost přijmout v plánech taková opatření, aby bylo dosaženo hodnot imisí znečišťujících látek, které nepřekračují stanovené mezní hodnoty. Tento rozsudek je uplatitelný dodnes.

Vzhledem k tomu, že směrnice stran právní formy programů zlepšování kvality ovzduší nestanovila žádné závazné požadavky, lze konstatovat, že při jejím přijímání byla dána přednost obsahu před formou, tedy důraz byl kladen zejména na v nich uvedená opatření, nikoliv na jejich právní povahu. Snad i s ohledem na odlišné právní pozadí, přístup a pojetí nástrojů veřejnoprávní regulace v jednotlivých členských státech EU, či také s ohledem na odlišná státní zřízení v rámci Společenství, směrnice nejenže neobsahovala požadavek na jejich konkrétní právní formu, ale ani požadavek na právní závaznost těchto programů.

Výše uvedenou směrnicí nahradila v červnu 2008 nová směrnice o kvalitě ovzduší, oficiálně směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (dále také jako „směrnice“ nebo „směrnice o kvalitě ovzduší“).¹⁴ Tato nová právní úprava byla ucelenou revizí přístupu k problematice monitoringu a vyhodnocování kvality ovzduší s ohledem na nejnovější vědecké postupy a zkušenosti členských států se zaměřením na integrovaný přístup jak v rámci právní úpravy, tak v rámci její aplikace.¹⁵ Nová směrnice upravuje programy¹⁶ zlepšování kvality ovzduší v článku 23. Tyto by měly být podle této směrnice vlajkovou lodí plánování¹⁷ v oblasti zlepšování kvality ovzduší a měly by navazovat a také se doplňovat s dalšími koncepčními nástroji v dané oblasti, jakými jsou národní programy snižování emisí a krátkodobé akční plány, jejichž obsah však může být dle směrnice také inkorporován přímo do programů zlepšování kvality ovzduší.¹⁸ Za účelem určité synergie těchto programů je nově v článku 23 odst. 2 směrnice přímo stanoven požadavek na soulad s ostatními koncepčními nástroji v ochraně ovzduší.^{19,20}

Nová směrnice zachovává podstatu programů zlepšování kvality ovzduší jako nástroje nápravy, s jehož pomocí má být v co nejkratší době dosaženo limitních hodnot v oblastech,

¹⁴ Konsolidované znění směrnice dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:02008L0050-20150918&from=CS> [cit. 3. 5. 2021].

¹⁵ Bod 3 Preambule ke Směrnici 2008/50/ES.

¹⁶ Dikcí směrnice „plány kvality ovzduší“.

¹⁷ Kapitola IV směrnice 2008/50/ES.

¹⁸ Viz Národní program snižování emisí dle Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/81/ES ze dne 23. října 2001 o národních emisních stropcích pro některé látky znečišťující ovzduší, ve znění Směrnice 2016/2284/EU o snižování národních emisí určitých látek znečišťujících ovzduší anebo akční plány dle směrnice 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší.

¹⁹ Čl. 23 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0050&from=CS> [cit. 3. 5. 2021].

²⁰ JANČÁŘOVÁ, 2018, op. cit., s. 200.

kde dochází k jejich překračování.²¹ Ustanovení čl. 23 směrnice je tak komplementární ve vztahu k základní povinnosti členských států na celém území EU dosáhnout a udržovat dobrou kvalitu ovzduší, při které koncentrace znečišťujících látek nebudou přesahovat stanovené limitní hodnoty. Ve smyslu či účelu programů zlepšování kvality ovzduší nedochází nahrazením původní směrnice k zásadním změnám, platí, že má být s pomocí v nich uvedených opatření co nejdříve dosaženo limitních hodnot stanovených směrnicí. Obsahové náležitosti programů zlepšování kvality ovzduší pak stanoví příloha XV směrnice.²² Souladně s předcházející unijní úpravou, ani tato směrnice nestanoví požadavek určité právní formy ani požadavek na právní závaznost programů zlepšování kvality ovzduší. Lze vést diskusi, zda bylo za touto myšlenkou např. ponechání volnosti členským státům v tom, zda budou opatření obsažená v programech zlepšování kvality ovzduší směřovat pouze dovnitř veřejné správy, tedy zda budou vydávány jako interní správní akty²³, či budou opatření směřovat také k adresátům veřejné správy a jim zakládat přímo povinnosti (a s tím související práva), a tedy bude vyžadována forma právně závazná tak, aby bylo možné jejich prostřednictvím zavazovat též jednotlivce. Právě výše zmíněné ponechání volnosti členským státům, je dle autorů důvodem nestanovení požadavku na právní závaznost programů, neboť charakter i obsah programů zlepšování kvality ovzduší, a to nejen v jednotlivých členských státech, ale dokonce i na úrovni zón a aglomerací v rámci členských států, se bude odvíjet od reálné úrovně znečištění ovzduší v jednotlivých zónách a aglomeracích v členských státech, a je tedy možné, že se bude program od programu lišit, a s tím tedy souvisí i jeho pojetí z hlediska právní formy či právní závaznosti. V tomto ohledu lze však upozornit na rozsudek Soudního

²¹ K otázce délky překročení, resp. délky doby, do kdy mají být mezní hodnoty dosaženy, se vyjádřil Soudní dvůr EU např. v rozsudku ze dne 5. 4. 2017, C-488/15. Zde byla řešena mj. otázka délky překročení a dodržení ustanovení čl. 23 odst. 1 v části „co možná nejkratší“. Zde Soudní dvůr uvádí, že na délku doby překročení nelze nahlížet prismatem navrženým v žalobě Evropskou komisí, kdy se doba „co možná nejkratší“ bude obecně a formalisticky posuzovat podle počtu dní, měsíců, let, po které bude mezní hodnota překročena. Je třeba posuzovat délku překročení případ od případu a s ohledem na kvalitu a obsah samotných plánů kvality ovzduší, resp. opatření v nich uvedených a jejich způsobilost zajistit dosažení mezních hodnot pro příslušnou znečišťující látku.

²² Součástí těchto požadavků je i otázka rozmístění stanic imisního monitoringu. Touto otázkou se zabýval též Soudní dvůr EU v rozsudku C-723/17. Jednalo se o řízení o předběžné otázce ve vztahu k povinnostem členských států ve vztahu k rozmístění stanic imisního monitoringu a právu jednotlivců domáhat se jejich určitého umístění. Soudní dvůr EU zde judikoval, že leč má jednatelce právo na umístění stanic imisního monitoringu v souladu s požadavky, které stanovuje směrnice (tedy situace, kdy stanice někde umístěny nejsou nebo jsou umístěny špatně), v případě, že se jedná o situace, kdy požadavkům vyhovuje více míst zároveň, je na správním uvážení členského státu, kterou z vyhovujících variant umístění vybere. Jednotlivci však přísluší právo žádat o soudní přezkum tohoto uvážení.

²³ Za interní správní akty lze označit „*vnitřní předpisy, které z povahy věci nesměřují vůči subjektům stojícím vně systému vztahů organizační nadřízenosti a podřízenosti ve veřejné správě, nýbrž směřují vůči subjektům ovládaným organizační podřízeností ve vztahu k orgánu, který akt vydal.*“ In: PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 275; Lze též poznamenat, že v praxi dochází k situaci, kdy „*vyšší úřad stanoví něco závazně formou interního předpisu nižšímu úřadu, který je povinen se podle tohoto předpisu řídit.*“ In: HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 131.

dvora EU ze dne 11. 8. 1995, věc C-433/93, který stanoví, že je v rozporu se závaznou povahou směrnic spoléhat na dosažení stanovených závazných cílů (zde mezních hodnot) prostřednictvím nezávazných nástrojů.²⁴ Koncepční nástroje v podobě PZKO, označované národní i unijní judikaturou²⁵ jako nezávazný nástroj regulace, však nejsou jediným prostředkem právní regulace, zajišťujícím dosažení dobré kvality ovzduší. Jsou součástí celého systému nástrojů právních regulace, které přispívají k jejich efektivnímu působení. K těm nejdůležitějším nástrojům patří závazné imisní limity, jimiž jsou orgány státní správy ve své správní činnosti vázány. Od tohoto závazného cíle směrnice je třeba odlišovat úlohu koncepčních nástrojů, které mají přispívat k dosažení ve směrnici stanovených cílů v co nejkratší době v těch oblastech, které již jsou nadměrně znečištěny. Proto interpretace pojmu „v co nejkratší době“ bude záviset na posouzení konkrétních podmínek a možností v konkrétních oblastech.²⁶ To pak vede k úvaze, zda této skutečnosti nelze přizpůsobovat i vlastní formu předmětného koncepčního nástroje, či zda by forma měla být pevně zákonem stanovena.

2 Programy zlepšování kvality ovzduší v národní právní úpravě

Programy zlepšování kvality ovzduší byly v rámci transpozice výše uvedené směrnice zakotveny v právní úpravě zákona č. 86/2002 Sb. a posléze i v současně platném zákoně č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“). V průběhu času se měnil okruh subjektů účastnících se na jejich zpracování a nejasnou zůstávala i otázka jejich závaznosti. Tyto měnící se aspekty se pak odrážely i ve volbě formy, která by byla pro daný koncepční nástroj nejvhodnější.

Neodmyslitelným nástrojem sloužícím k dosažení a zachování dobré kvality ovzduší, který je v této souvislosti třeba také zdůraznit, a to i s ohledem na vzájemnou vazbu s programy zlepšování kvality ovzduší, jsou imisní limity jakožto závazné standardy kvality životního prostředí (ovzduší). Oba zákony o ochraně ovzduší se v obecné rovině při prosazování požadavků na ochranu ovzduší opíraly a opírají o ustanovení stanovující závaznost imisních limitů pro orgány ochrany ovzduší při výkonu jejich působnosti podle zákona o ochraně ovzduší, tj. zejména při vydávání stanovisek, závazných stanovisek, či povolení provozu, do budoucna se má tato závaznost dokonce rozšířit i na jiné správní orgány.²⁷ Závaznost imisních limitů, a to již na úrovni zákona, má totiž zajistit,

²⁴ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 11. 8. 1995, C-433/93. Dostupné z: <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=99466&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=11561526>

²⁵ Stanovisko Generální advokátky Juliane Kokott ve věci *Evropská komise proti Bulharské republice*, C-488/15, přednesené dne 10. 11. 2016. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:62015CC0488&from=CS>

²⁶ JANČÁŘOVÁ, 2018, op. cit., s. 201.

²⁷ Vizte § 3 odst. 1 a § 12 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší, ve znění zákona č. 284/2021 Sb. účinném od 1. 7. 2023.

aby nedocházelo k povolování nových zdrojů znečišťování, a tudíž k dalšímu zhoršování kvality ovzduší v oblastech postižených špatnou kvalitou ovzduší.²⁸ Navazující na účel imisních limitů pak plní nezastupitelnou roli právě PZKO jako nástroj zajišťující postupné zlepšování kvality ovzduší v postižených územích.²⁹

2.1 PZKO dle zákona č. 86/2002 Sb.

Jak již bylo uvedeno výše, programy zlepšování kvality ovzduší byly v zákoně č. 86/2002 Sb., konkrétně v ustanovení § 7 tohoto zákona,³⁰ zavedeny jako nástroj regulace v důsledku transpozice směrnice Rady 96/62/ES ze dne 27. září 1996 o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší. Již od samého zrodu byly programy koncipovány jako nástroj nápravný, což lze vysledovat ze znění jednotlivých dílčích odstavců § 7, konkrétně z vymezení „oblastí se zhoršenou kvalitou ovzduší“, za které byly označovány ty zóny a aglomerace, kde docházelo k překračování zákonem stanovených imisních limitů. O které oblasti se konkrétně jedná, bylo stanovováno jednou ročně ve Věstníku Ministerstva životního prostředí. Programy zlepšování kvality ovzduší dle původního znění zákona č. 86/2002 Sb., měly za povinnost vydávat pro dané oblasti orgány krajů a obcí ve svých nařízeních. Novelou zákona č. 86/2002 Sb. zákonem č. 521/2002 Sb., bylo provedeno zpřesnění v tom smyslu, že PZKO byly vydávány krajskými a obecními úřady obcí v přenesené působnosti. Informace o programech zlepšování kvality ovzduší musely být v souladu s § 7 odst. 7 zákona č. 86/2002 Sb. uvedeny na úředních deskách příslušného kraje a příslušné obce spolu s oznámením, kde do nich lze nahlédnout. Tyto programy se zveřejňovaly v elektronické podobě ve veřejně přístupném informačním systému. Povinností orgánů krajů a obcí bylo plnění těchto programů průběžně kontrolovat a vyhodnocovat. Veřejnost tak do přípravy PZKO neměla možnost zasahovat a chybělo adresné určení subjektů, pověřených realizací v nich uvedených opatření. Forma nařízení zůstala nezměněna a ve spojení s § 7 odst. 7 zákona č. 86/2002 Sb. zajišťovala závaznost programů zlepšování kvality ovzduší pro všechny orgány a správní úřady konající v řízeních o vydání stanovisek anebo povolení dle zákona č. 86/2002 Sb., ale i při jiném výkonu veřejné správy na krajské a místní úrovni, zejména při územním

²⁸ K tomuto také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2013, č. j. 9 As 28/2012-129, ve kterém je uvedeno: „Závěr městského soudu lze stručně shrnout tak, že do území nadlimitně zatíženého blukem nelze bez dalšího automaticky umísťovat stavby, které sice každá jednotlivě nepřítěžjí svým provozem dotčenému území nijak výrazně, ale v součtu jednotlivých případů znamenají postupné a významné přítěžování již nyní existující nadlimitní zátěži v území. S tímto závěrem [...] se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje.“ Tento text je relevantní v kontextu následujícího sdělení Nejvyššího správního soudu v téměř rozsudku: „... námitkám (stěžovatele) nemohl zdejší soud přisvědčit ze shodných důvodů, které byly rozvedeny výše ve vztahu k blukovým limitům. Je-li řada staveb umísťovaná do území, v němž jsou limity imisí překročeny, nelze argumentovat tím, že provoz každé jednotlivé stavby je spojen jen s nevýznamným, byť měřitelným přírůstkem již stávající hodnoty imisí.“

²⁹ S ohledem na členění území pro účely vyhlášení PZKO se zde územím myslí příslušné zóny či aglomerace.

³⁰ JANČÁŘOVÁ, 2003, op. cit., s. 187.

plánování, územním rozhodování a povolování staveb nebo jejich změn a při posuzování vlivů staveb.³¹

Nikoliv absolutní závaznost ve vztahu k postupům dle právních předpisů upravujících územní plánování a stavební řád³² byla zároveň vyjádřena i v § 7 odst. 9 zákona č. 86/2002 Sb., z něhož vyplývala povinnost při výkonu veřejné správy na krajské a místní úrovni, zejména při územním plánování, územním rozhodování a povolování staveb nebo jejich změn a při posuzování vlivů staveb nebo technologií na životní prostředí z programů ke zlepšení kvality ovzduší vycházet. Obdobná vazba na programy ke zlepšování kvality ovzduší a povinnost z nich vycházet byla vyjádřena i v § 17 odst. 9 zákona č. 86/2002 Sb. v původním znění (resp. § 17 odst. 10 ve znění zákona č. 86/2002 Sb. k 31. 8. 2012) ve vztahu k činnosti samotných orgánů ochrany ovzduší.

Nutno konstatovat, že závaznost PZKO vůči orgánům veřejné správy na jedné straně a jejich povinnost z nich vycházet na straně druhé představují jistou interpretační diskrepanci, neboť závaznost těchto programů navozuje představu, že se od nich nelze odchýlit. Naopak povinnost z nich vycházet směřuje k tomu, že jejich obsah musí být respektován, nicméně v odůvodněných případech lze při rozhodovací činnosti rozumně zvažovat i jiné veřejné zájmy. V průběhu dalších novelizací zákona č. 86/2002 Sb. v rámci jeho zpřesňování byla uvedená nepřesnost odstraněna tím, že z jeho textu vypadla zmínka o závaznosti nařízení pro jiné úřady, kterým však zůstala i nadále povinnost z programů při výkonu veřejné správy vycházet. Po provedených novelizacích zákona č. 86/2002 Sb. v jeho znění ke dni 31. 8. 2012 absentuje i zmínka o formě programu v podobě nařízení obce či kraje.

Během účinnosti zákona č. 86/2002 Sb. došlo rovněž ke změně v okruhu subjektů, které byly adresátem povinnosti zpracovat program zlepšování kvality ovzduší. Předmětná povinnost byla zúžena pouze na krajské úřady a obecní úřady obcí s počtem obyvatel nad 350 000. Ostatní obecní úřady zpracovávaly programy zlepšování kvality ovzduší na dobrovolné bázi. Kraje k místním PZKO zaujímaly stanoviska a v přenesené působnosti vydávaly PZKO svými nařízeními. Do procesu zpracování PZKO bylo zapojeno i Ministerstvo životního prostředí (dále také „ministerstvo“), které bylo informováno o stavu provádění opatření, která byla v PZKO navržena.

Decentralizovaný výkon státní správy spočívající ve vydávání programů zlepšování kvality ovzduší nabízel možnost uplatnění znalostí místních reálií a jejich využití při zpracování těchto programů, které tak mohly být již od rané fáze příprav tzv. „šity na míru“ území, které odpovědní zpracovatelé, či s nimi spolupracující osoby, znali nebo

³¹ V § 7 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší z roku 2002 bylo přímo stanoveno, že: „Krajské a místní programy ke zlepšení kvality ovzduší vydávají orgány kraje a obcí ve svých nařízeních, která jsou závazná pro všechny orgány a správní úřady konající v řízeních podle odstavce 9 a § 17 odst. 9 ...“

³² Nyní zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění, dříve zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

přínejmenším měli znát. Tato právní forma umožňovala aplikaci specifického přístupu s ohledem na ty či ony zvláštnosti konkrétní obce, případně jiného vymezeného území v rámci kraje. Omezení bylo v tomto ohledu stanoveno pouze ve vztahu k místním programům zlepšení kvality ovzduší, jež musely být v souladu s programem vypracovaným na úrovni příslušné zóny či aglomerace.

2.2 Programy zlepšování kvality ovzduší dle zákona č. 201/2012 Sb.

V současné době jsou programy zlepšování kvality ovzduší jakožto koncepční nástroje ochrany ovzduší upraveny na úrovni národní právní úpravy v ustanovení § 9 zákona o ochraně ovzduší. Podoba PZKO v předmětném zákoně byla přizpůsobena požadavkům nové směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (dále jen „směrnice o kvalitě ovzduší“), zejména článku 23 směrnice o kvalitě ovzduší. V souladu s ním i se zákonnou úpravou se programy zlepšování kvality ovzduší vydávají i nadále v případě, že je v zóně nebo aglomeraci³³ překročen imisní limit, resp. že je imisní limit překročen vícekrát, než je povolený počet překročení. Imisní limity včetně případného povoleného počtu překročení jsou uvedeny v příloze č. 1 zákona o ochraně ovzduší.

2.2.1 Programy zlepšování kvality ovzduší před novelou zákona o ovzduší č. 172/2018 Sb.

Na rozdíl od předchozího zákona o ovzduší (zákon č. 86/2002 Sb.), stávající zákon z roku 2012 v původním znění přinesl změny v subjektech, kterým bylo zákonem uloženo zpracovat programy zlepšování kvality ovzduší. Nově tato povinnost přešla na Ministerstvo životního prostředí, které pro danou zónu se zhoršenou kvalitou ovzduší zpracovávalo program ve spolupráci s příslušným krajským úřadem nebo obecním úřadem do 18 měsíců od konce kalendářního roku, ve kterém došlo k překročení imisního limitu. Právní úprava platná a účinná do 31. srpna 2018 předepisovala pro programy zlepšování ovzduší právní formu opatření obecné povahy, jakožto tzv. smíšeného správního aktu, tedy správního aktu, který vykazuje známky jak normativního správního aktu, tak individuálního správního aktu. Kromě označení jako smíšený správní akt³⁴ odborná literatura označuje opatření obecné povahy také jako konkrétně abstraktní, resp. abstraktně konkrétní správní akty.³⁵ V případě programů zlepšování kvality ovzduší je třeba se přiklánět k označení konkrétně abstraktní správní akt; jedná se totiž o relativně konkrétní správní věc – regulace za účelem dosažení přípustné úrovně znečištění v předmětném

³³ Viz § 5 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší.

³⁴ Např. SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 3. vyd. Aleš Čeněk, 2017, s. 21, 24; PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 302.

³⁵ Např. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 122; nebo JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád. Komentář*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 906.

území, která má dopad na blíže neurčený okruh adresátů dané regulace.³⁶ Právní forma opatření obecné povahy se stala v právu životního prostředí značně užívanou právní formou mimo jiné i z toho důvodu, že do procesu jeho přijímání je zapojena veřejnost, jíž se stav životního prostředí obecně dotýká. Konkrétně se jedná o pravidla spojená se zveřejňováním opatření obecné povahy již ve fázi jeho návrhu, možnost veřejného projednání a podávání připomínek či námitek a možnost obracet se za stanovených podmínek s žalobou na zrušení opatření obecné povahy k příslušnému správnímu soudu. Komentář od Morávka a kol. k zákonu o ochraně ovzduší uvádí ve vztahu k vydávání PZKO formou opatření obecné povahy mj. to, „že legislativní posun (od předchozí právní úpravy) je vyjádřením principu účasti veřejnosti na rozhodování ve věcech práva životního prostředí, zde konkrétně vyjádřeného článkem 7 Aarhuské úmluvy a následně příslušné evropské směrnice“ (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně).³⁷

Opatření obecné povahy a proces jeho tvorby je legislativně obecně upraven v části šesté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), v § 171 an. V pozici speciality vůči správnímu řádu stojí zákon o ochraně ovzduší, který v původním znění obsahoval odlišná procesní ustanovení ve vztahu k pořizování programů zlepšování kvality ovzduší ve formě opatření obecné povahy. Jednalo se o omezení okruhu osob s možností podávat námítky proti návrhu programu a kromě tohoto speciálního pravidla zákon o ochraně ovzduší stanovil, že přijatý PZKO je ministerstvo povinno vyhlášovat ve Věstníku Ministerstva životního prostředí.

Ve vztahu k podávání námitek proti návrhu opatření obecné povahy obsahoval zákon o ochraně ovzduší coby *lex specialis* restriktivní ustanovení v § 9 odst. 4, ve kterém bylo uvedeno, že „[n]ámítku proti návrhu programu zlepšování kvality ovzduší může podat pouze provozovatel stacionárního zdroje, u kterého byl při zpracování programu zlepšování kvality ovzduší identifikován významný příspěvek k překročení imisního limitu.“ Účel omezení možnosti podat k návrhu programu zlepšování kvality ovzduší námítku není zcela jasný a nelze jej vyčíst kupříkladu ani z důvodové zprávy k zákonu o ochraně ovzduší. Snad chtěl zákonodárce takto nepřímou urychlit proces projednávání návrhu programu zlepšování kvality ovzduší, kdy účast veřejnosti na rozhodování byla zajištěna formou veřejného projednání návrhu

³⁶ Ostatně takto vymezuje opatření obecné povahy též Ústavní soud v nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, když v předmětném nálezu stojí: „*Opatření obecné povahy [...] představuje určité překlenucí dvou základních forem jednostranných správních aktů [...]. V určitých situacích si však činnost veřejné správy vyžaduje přijímat i takové správní akty, které nejsou výlučně jen akty normativními či individuálními, ale jsou jejich určitou kombinací; jsou tak správními akty smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů.*“

³⁷ MORÁVEK Jiří, Veronika TOMÁŠKOVÁ, Michal BERNARD a Ondřej VÍCHA. *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 95.

a následnou možností uplatňování připomínek při tomto projednání dle obecné právní úpravy § 172 odst. 3, 4 správního řádu? Dalším možným důvodem mohla být snaha zamezit duplicitě uplatňování námitek, resp. dvojité účasti veřejnosti, neboť program zlepšování kvality ovzduší, jakožto koncepce podléhá procesu posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí podle ustanovení § 10a an. zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů, kdy v rámci tohoto procesu veřejnost rovněž může uplatňovat připomínky.³⁸

Konečně pak speciální úpravu obsahovalo ustanovení § 9 odst. 4 věta druhá zákona o ochraně ovzduší, které oproti obecné úpravě zkracovalo lhůtu pro možnost zahájení přezkumného řízení. Jednalo se o speciální úpravu k § 174 odst. 2 věta druhá správního řádu, jenž stanoví možnost vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení, jehož účelem je dle věty první posouzení souladu opatření obecné povahy s právními předpisy, do 3 let od účinnosti opatření. Oproti tomu zákon o ochraně ovzduší v ustanovení § 9 odst. 4 větě druhé stanovil, že lhůta, do kdy mohlo být zahájeno přezkumné řízení, je jednoletá ode dne nabytí účinnosti programu zlepšování kvality ovzduší. Lze se jen domnívat, že důvodem pro zkrácení lhůty oproti obecné úpravě byla s největší pravděpodobností skutečnost, že programy zlepšování kvality ovzduší podléhaly pravidelné aktualizaci na základě § 9 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší jednou za 3 roky.

Nově přijatý zákon o ochraně ovzduší z roku 2012 v původním znění zachoval povinnost ministerstvu a krajským úřadům při vydávání stanovisek, závazných stanovisek a povolení provozu z PZKO vycházet.³⁹ Zcela nelogicky tato povinnost nebyla adresována obecním úřadům s rozšířenou působností, které byly nadány stejnými pravomocemi ve vztahu k tzv. nevyjmenovaným stacionárním zdrojům⁴⁰, což však bylo pozdější novelizací zákona napraveno.

2.2.2 Programy zlepšování kvality ovzduší po novele zákona o ovzduší č. 172/2018 Sb.

Novela z roku 2018 přinesla opět změny v subjektech zúčastněných na zpracování programů zlepšování kvality ovzduší. Dle platné a v současnosti účinné právní úpravy je zpracovává Ministerstvo životního prostředí ve spolupráci s (místně) příslušnými krajskými úřady nebo obecními úřady⁴¹ a s příslušnými kraji nebo obcemi v samostatné působnosti pro zóny nebo aglomerace, v nichž dochází k překračování stanovených

³⁸ BAHÝLEOVÁ, Lenka, Tomáš KOCOUREK a Vojtěch VOMÁČKA. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 123–183.

³⁹ § 12 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší.

⁴⁰ Jako tzv. nevyjmenované stacionární zdroje se označují stacionární zdroje, které nejsou uvedeny v příloze č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší, zdroje v příloze uvedené se naopak označují jako tzv. vyjmenované stacionární zdroje.

⁴¹ S krajskými úřady Ministerstvo životního prostředí spolupracuje na zpracování programů zlepšování kvality ovzduší v případech zón a s obecními úřady v případech aglomerací. Viz BEJČKOVÁ, Pavla. *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 49.

imisičních limitů. Později uvedené územní samosprávy a jim přímo ze zákona plynoucí povinnosti ve vztahu ke zpracování programů zlepšování kvality ovzduší byly do zákonné úpravy jako spolupracující subjekty doplněny zákonem č. 172/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „novela zákona“), na základě výtek uvedených v rozsudcích Nejvyššího správního soudu a Městského soudu v Praze, jimiž byly částečně některé programy zlepšování ovzduší zrušeny.⁴²

Obsahové náležitosti PZKO jsou upraveny v příloze č. 5 zákona o ochraně ovzduší. Z hlediska právního má největší význam část c), která stanoví podrobnosti o opatřeních ke zlepšování kvality ovzduší. Opatření v programech zlepšování kvality ovzduší obsažená jsou připravována, stejně jako zbylé části programů, Ministerstvem životního prostředí ve spolupráci s příslušnými decentralizovanými podřízenými orgány státní správy a příslušnou územní samosprávou, nicméně povinnost provádět tato opatření plyne pouze územní samosprávě.⁴³ Jedná se o legislativní úpravu provedenou novelou zákona na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2017, sp. zn. 6 As 288/2016, ve kterém se Nejvyšší správní soud vyslovil kriticky k předchozí právní úpravě § 9 zákona o ochraně ovzduší, jež neobsahovala označení subjektu, který by byl realizátorem opatření v programech zlepšování kvality ovzduší obsažených. K tomuto Nejvyšší správní soud uvádí: *„Je nutno vyjít z toho, že český zákonodárce nevybavil odpůrce, tj. Ministerstvo životního prostředí, jakožto zpracovatele Programu žádnými novými pravomocemi, které by mu umožňovaly zasahovat do činnosti jiných subjektů (jinak než po instanční linii v rámci výkonu státní správy). Zejména nedal zákon o ochraně ovzduší odpůrci žádnou pravomoc ukládat Programem povinnosti územním samosprávným celkům. Takovéto zákonné zmocnění by pro zásah do samosprávy bylo přitom nutnou podmínkou ...“* Na základě novely zákona je tudíž Ministerstvo životního prostředí jakožto hlavní zpracovatel programů zlepšování kvality ovzduší oprávněno do programů zlepšování kvality ovzduší zapracovat opatření vedoucí ke snížení imisičního zatížení daného území pod úroveň daného imisičního limitu, jehož realizace a plnění je „v rámci možností“ povinností územních samospráv. Právě tato opatření jsou součástí části c) přílohy č. 5 zákona o ochraně ovzduší. Přímo ze zákona pak územním samosprávám plyne povinnost v návaznosti na vydaný program zlepšování kvality ovzduší do 12 měsíců ode dne vyhlášení programu ve Věstníku Ministerstva životního prostředí zpracovat časový plán provádění jednotlivých opatření, který musí být následně zveřejněn způsobem umožňujícím dálkový přístup.⁴⁴

⁴² Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2018, č. j. 10 A 173/2016-119, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2017, č. j. 6 As 288/2016-146, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2018, č. j. 4 As 250/2016-156, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2018, č. j. 9 As 17/2017-98.

⁴³ § 9 odst. 4 věta první zákona o ochraně ovzduší.

⁴⁴ Viz § 9 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší, ve znění zákona č. 172/2018 Sb.

Na základě zrušujících rozsudků Nejvyššího správního soudu a Městského soudu v Praze⁴² došlo rovněž k poměrně razantní legislativní změně § 9 zákona o ochraně ovzduší ohledně právní formy programů. Nejprve je nutno konstatovat, že dále popísané změny mají svůj základ v judikatuře, která vznikla v souvislosti se zavedením programů zlepšování kvality ovzduší do českého právního řádu po roce 2005 a která se v rámci přezkumu programů zlepšování kvality ovzduší jako opatření obecné povahy mj. věnovala také výběru právní formy. Ještě před schválením novely zákona Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 05. 2018, č. j. 9 As 17/2017-98⁴⁵ přisvědčil, že: „... *směrnice o ovzduší výslovně nevyžaduje, aby plán kvality ovzduší byl vydán jako právně závazný nástroj s účinky vůči všem jeho adresátům. Může jít stejně dobře o koncepční nástroj, jehož charakter (přinejmenším vůči některým adresátům stanovených opatření) je jen doporučující.*“

V návaznosti na zrušující rozsudky a komplexní judikaturu týkající se programů zlepšování kvality ovzduší⁴⁶ dospěl zákonodárce v rámci novelizace zákona o ochraně ovzduší k názoru, že je třeba podstatným způsobem změnit zákonnou úpravu programů zlepšování kvality ovzduší. Inspiraci ve vztahu k právní formě programů zlepšování kvality ovzduší získal nejspíše ve shora citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu⁴⁵, když byl v rámci předkládání pozměňovacích návrhů předložen návrh⁴⁷, který radikálním způsobem měnil pojetí programů zlepšování kvality ovzduší jako opatření obecné povahy. Byla navržena změna § 9 odst. 1 a kompletní obměna § 9 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší tak, aby zákon již nadále neupravoval programy zlepšování kvality ovzduší jako opatření obecné povahy, nýbrž jako koncepční nástroj ochrany ovzduší *sui generis*. Lze říci, že tato neurčitost ve vztahu ke stanovení právní formy získává v rámci přípravy právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí na popularitě, neboť také nová právní úprava nakládání s odpady u koncepčních nástrojů tam kodifikovaných neuvádí požadavek na právní formu nástrojů.⁴⁸ Uvedené změny byly nakonec také schváleny a nyní platná a účinná úprava programů zlepšování kvality ovzduší ve znění novely zákona tedy nadále neobsahuje požadavek na právní formu programů zlepšování kvality ovzduší. To znamená, že příprava programů zlepšování kvality ovzduší se nemusí řídit obecnou úpravou procesu přijímání opatření obecné povahy dle správního řádu, nýbrž volba charakteru procesu a vnitřních postupů bude ryze na jeho hlavním zpracovateli, tj. Ministerstvu životního prostředí. Současně zákonodárce do dikce zákona vložil povinnost spolupráce při zpracování programu pro územní samosprávy, jimž je zároveň

⁴⁵ Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2018, č. j. 9 As 17/2017-98, bod č. 52.

⁴⁶ Mj. také rozsudky týkající se předchozí zákonné úpravy, zabývající se tzv. krátkodobými akčními plány, např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2014, č. j. 2 As 127/2014-32, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2015, č. j. 2 As 48/2015-60.

⁴⁷ Pozměňovací návrhy ke sněmovnímu tisku č. 13 (návrh zákona, kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší), body č. 9, 10, 11. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=13&ct1=7> [cit. 3. 5. 2021].

⁴⁸ § 97–§ 102 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech.

adresována povinnost provádět opatření, která jim byla uložena v příslušném PZKO, což byla skutečnost, která byla v rámci přezkumu původních programů zlepšování kvality ovzduší správními soudy často vytýkána jako zásadní nedostatek zákonné úpravy.⁴⁹ Tím by dle záměru zákonodárce mělo být *pro futuro* zajištěno, že se na zpracování programů zlepšování kvality ovzduší budou podílet všechny subjekty, jejichž účast v procesu je zásadní pro funkční a efektivní systém ochrany ovzduší a zlepšování jeho kvality prostřednictvím programů zlepšování kvality ovzduší, přičemž veřejnost bude z tohoto procesu vyloučena, stejně jako možnost podávat žaloby na jejich zrušení prostřednictvím žalob na zrušení opatření obecné povahy. Zároveň takto vznikají také první aplikační problémy.

Nevymezená právní forma může znamenat, že bude uplatněn postup připomínající postup přijímání interních správních aktů, u kterých však nelze dovést závaznost ve vazbě k subjektům stojícím mimo určitý hierarchicky uspořádaný systém vztahů nadřízenosti a podřízenosti. A právě k takovým externím vztahům při tvorbě a aplikaci PZKO dochází. Zákonem stanovená povinnost pro obce a kraje spolupracovat na jejich zpracování či povinnost vytvářet podrobné časové plány či povinnost provádět uložená opatření jsou zde jasně dány, stejně tak je ale jasně dána jakási vyjednávací pozice již při zpracování programů, což může celý proces velmi zkomplikovat např. v případě, kdy ministerstvo bude do programu prosazovat opatření, která nebudou v souladu s úmysly územní samosprávy. V případě jasně vymezené právní formy by pak nastoupila cesta známých, klasických, opravných prostředků, viz proces revize programů vydaných v roce 2016. Jestliže však zákon mlčí o formě PZKO, pak není jasné, jak postupovat dále a teoreticky může vzniknout patová situace, z níž jediným východiskem bude vydání „bezzubého“ programu, který formálně dostojí všem požadavkům, fakticky však bude v rozporu jak s účelem celého zákona, tak s unijní legislativou, jež povinnost transpozice programů jako koncepčních nástrojů v ochraně ovzduší upravuje⁵⁰.

Může se však také stát, že v případě, dojde-li na soudní přezkum nově vydávaných programů, judikatura nakonec dojde k názoru, ostatně jako již mnohokrát, že se materiálně jedná o opatření obecné povahy a jako s takovým s ním bude muset být nakládáno.⁵¹ Vedral k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy dodává, že oboustranně

⁴⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2018, č. j. 9 As 17/2017-98, bod č. 44: „... český zákonodárce nevybavil odpůrce, tj. Ministerstvo životního prostředí, jakožto zpracovatele Programu žádnými novými pravomocemi, které by mu umožňovaly zasahovat do činnosti jiných subjektů (jinak než po instancní linii v rámci výkonu státní správy). Zejména nedal zákon o ochraně ovzduší odpůrci žádnou pravomoc ukládat Programem povinnosti územním samosprávným celkům. Takovéto zákonné zmocnění by pro zásah do samosprávy bylo přitom nutnou podmínkou ...“

⁵⁰ Viz § 1 zákona o ochraně ovzduší, Preambule, čl. 1 a čl. 23 směrnice 2008/50/ES.

⁵¹ VODIČKA, Jiří. *Automobily jako zdroje znečišťujících látek a skleníkových plynů ve světě právní úpravy*. Disertační práce Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2020. Dostupné z: https://is.muni.cz/auth/th/hwodb/Disertace_Vodicka.pdf [cit 27. 4. 2021].

platí, že opatřením obecné povahy není jen takový akt, který je takto zákonem označen, ale jakýkoliv úkon správního orgánu, který pojmové znaky opatření obecné povahy naplňuje, a současně též opatřením obecné povahy není takový akt, který je takto formálně označen, ale pojmové znaky opatření obecné povahy nenaplňuje a je tak rozhodnutím nebo právním předpisem.⁵² Tato možnost je značně pravděpodobná vzhledem k tomu, že zákon o formě, v jaké mají být PZKO vydávány, zcela mlčí. Takový přístup potvrdil v dřívější judikatuře Nejvyšší správní soud v rozhodnutí č. j. 8 Ao 7/2010-65 z 21. 1. 2011, když konstatoval, že „úvahy soudu o tom, zda napadený akt je opatřením obecné povahy či nikoliv, jsou namístě, pokud ovšem zákonné pojmenování takového aktu zcela chybí, či pokud došlo k zásadní změně právní úpravy ...“ Toto soudní řízení se týkalo PZKO vydaných podle zákona č. 86/2002 Sb., kdy Nejvyšší správní soud přezkoumával právě otázku toho, zda se materiálně nejedná o opatření obecné povahy, byť jsou PZKO v zákoně č. 86/2002 Sb. formálně označeny jako nařízení kraje. Z judikatury Soudního dvora Evropské unie rovněž vyplývá požadavek, aby se veřejnost mohla domoci vypracování nevydaných PZKO či změny vydaných PZKO, ale nesplňujících požadavky směrnice o kvalitě ovzduší.⁵³ Následně pak snaha zákonodárce o vyloučení veřejnosti z procesu přijímání PZKO může vyjít naprázdno vzhledem k tomu, že po odklonu od zákonné formy opatření obecné povahy PZKO po materiální stránce svůj charakter opatření obecné povahy neztrácejí.

První programy zlepšování kvality ovzduší bez vymezené právní formy byly vydány v září roku 2020⁵⁴. K jejich vydání došlo po sérii správních žalob na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu spočívajícím v nečinnosti.⁵⁵ V rámci těchto soudních řízení správních byla judikována nečinnost Ministerstva životního prostředí při vydávání programů zlepšování kvality ovzduší, a to vždy ode dne odpovídajícímu dni marného uplynutí 4leté lhůty pro aktualizaci programů zlepšování kvality ovzduší⁵⁶ do dne vydání rozsudku ve věci.⁵⁷ Žalobci v žalobách namítali nečinnost Ministerstva životního prostředí

⁵² VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha, 2012, s. 1348.

⁵³ Rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 19. 11. 2014, *The Queen na žádost: ClientEarth proti The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*, C-404/13.

⁵⁴ Prvním vydaným byl Program zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Ostrava/Karviná/Frydek-Místek, který byl vyhlášen ve Věstníku Ministerstva životního prostředí 22. 9. 2020. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_mzp_2020/\\$FILE/SOTPR-Vestnik_zari_2020_pri-loha-200922.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_mzp_2020/$FILE/SOTPR-Vestnik_zari_2020_pri-loha-200922.pdf) [cit 3. 5. 2021].

⁵⁵ Tyto správní žaloby byly postupně podány ve věci programu zlepšování kvality ovzduší pro aglomerace Ostrava/Karviná/Frydek-Místek, Praha, Brno. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 5. 2020, č. j. 15 A 19/2019-169, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 6. 2020, č. j. 8 A 93/2019-93, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2020, č. j. 6 A 124/2019-94.

⁵⁶ § 9 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší.

⁵⁷ Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 6 A 124/2019-94 (aglomerace Praha), rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 8 A 93/2019-93 (aglomerace Brno), rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 15 A 19/2019-169 (aglomerace Ostrava/Karviná/Frydek-Místek).

spočívající v nevydání programů zlepšování kvality ovzduší. Počátek nečinnosti shodně datovali ke dnům, kdy byly vydány zrušující rozsudky ve vztahu k programům zlepšování kvality ovzduší vydaným v roce 2016. Dle rozsudků tvrdilo Ministerstvo životního prostředí v původních vyjádřeních, že k nečinnosti nedošlo, když argumentovalo, že k marnému uplynutí lhůty dojde až s uplynutím 4leté lhůty pro aktualizaci programů, do které však budou nové programy vydány.⁵⁸ Ani k tomuto však nedošlo a na tuto skutečnost též reagoval soud v rámci svých rozsudků, když konstatoval, že „*I kdyby nebylo zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu, jímž byl Program zčásti zrušen, žalovaný by musel přistoupit ke jeho aktualizaci nejpozději do 14. 4. 2020 (tj. do 4 let ode dne vydání Programu). Přestože soud nepřisvědčil argumentaci žalobců, že pro účely posouzení maximální doby ke provedení aktualizace Programu je nutno vyjít z (nyní již neúčinné) právní úpravy účinné ke dni vydání zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu, nezbylo mu než konstatovat, že žalovaný jednoznačně porušil svoji povinnost aktualizovat Program ve lhůtě stanovené v § 9 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší, tj. do 4 let ode dne vydání Programu. Tuto povinnost mohl žalovaný splnit jak aktualizací stávajícího platného Programu nebo vydáním Programu nového; ke dni vydání tohoto rozsudku však neučinil ani jedno; což ostatně zástupkyně žalovaného při ústním jednání před soudem sama připustila.*“ Městský soud v Praze následně obdobně rozhodoval také v případech aglomerací Praha (č. j. 6 A 124/2019-94) a Brno (8 A 93/2019-93). Soud tak stanovil jako rozhodné datum den, kdy marně uplyne 4letá lhůta k aktualizaci. Ministerstvo životního prostředí však ani u jednoho programu zlepšování kvality ovzduší tuto lhůtu nedodrželo, Městský soud v Praze tedy ve všech případech judikoval nečinnost v období ode dne marného uplynutí lhůty pro aktualizaci do dne vyhlášení rozsudku (a samozřejmě dále až ke dni vydání příslušných programů zlepšování kvality ovzduší). V rozsudcích byly také stanoveny závazné lhůty pro vydání aktualizovaných programů zlepšování kvality ovzduší, které byly stanoveny dvoufázově. První lhůta byla stanovena pro zahájení procesu posuzování vlivu koncepcí na životní prostředí (tzv. proces SEA) a s ohledem na nemožnost ovlivnění délky tohoto procesu ze strany zpracovatele programů zlepšování kvality ovzduší byla následně stanovena druhá lhůta pro vydání programů ve Věstníku Ministerstva životního prostředí, jejíž běh počíná zakončením procesu SEA. V návaznosti na výše uvedené skutečnosti byly v rozmezí září 2020 až ledna 2021 vydány nové Programy zlepšování kvality ovzduší, které nově nemají právní formu opatření obecné povahy, neboli v souladu s platnou právní úpravou mají podobu neformálního koncepčního nástroje, který však musí naplňovat zákonem stanovené obsahové náležitosti a jehož závaznost je zajištěna prostřednictvím zákonných ustanovení § 9 odst. 4 a § 12 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší ve znění pozdějších předpisů.⁵⁹

⁵⁸ Bod 18 rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 15 A 19/2019-169.

⁵⁹ Programy zlepšování kvality ovzduší vydané v průběhu září 2020 až ledna 2021 jsou dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/aktualizace_programu_zlepsovani_kvality_ovzdusi_2020 [cit. 3. 5. 2021].

Z jejich obsahu není jednoznačné, zda by mohly být pojmány jako opatření obecné povahy, a to na základě jejich materiálních hodnotících kritérií. Argumentem proti formě opatření obecné povahy budiž skutečnost, že ani jeden z vydaných programů zlepšování kvality ovzduší neobsahuje pravidla chování adresovaná přímo jednotlivcům, resp. neomezenému výčtu subjektů, ale opatřeními směřuje ryze na správní orgány v dané zóně, či aglomeraci, byť jsou schopny ovlivnit životní podmínky osob, žijících v dané oblasti, resp. zóně či aglomeraci. V tomto ohledu se veřejnosti za stávajících podmínek nabízí možnost zapojit se do přípravy PZKO v rámci procedury SEA (posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí), jíž by tyto programy coby koncepce ve smyslu § 3 písm. b) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů, v návaznosti na § 10a odst. 1 téhož zákona měly podléhat. Nicméně tato účast nezakládá veřejnosti možnost žádat o přezkum či zrušení předmětných programů dle § 101a SŘS.^{60,61}

Do budoucna je tedy otázkou, jak budou tyto programy vzhledem k neuchopené otázce jejich právní formy hodnoceny správními soudy při případném soudním přezkumu. Lze očekávat, že české soudy budou respektovat rozhodnutí SDEU v případě *ClientEarth*, C 404/13, kde se soud vyjádřil, že „fyzické nebo právnické osoby přímo dotčené překračováním limitních hodnot [...] musí být v postavení, které jim umožňuje žádat kompetentní úřady, aby přijaly program zlepšování kvality ovzduší, který bude v souladu s druhým odstavcem čl. 23(1) směrnice 2008/50, a to i s využitím možnosti podat soudní žalobu, pokud to bude třeba“. Nutno v této souvislosti zdůraznit, že PZKO, který bude plně v souladu se směrnicí, je takový program, který zajistí požadovaný standard kvality životního prostředí, resp. ovzduší, co nejdříve. To znamená, že tomuto požadavku mohou dostát jen programy, které budou obsahovat skutečně účinná opatření, jejichž realizace bude spolehlivě zajištěna. Pokud se tak nestane, přístup dotčené veřejnosti k soudu se otevře přes snahu zákonodárce tomu zamezit i při absenci zákonné formy opatření obecné povahy.

Jedna věc je však jistá, po téměř 4letém skoro-vakuu, kdy zde byl právní stav takový, že koncepční ochranu ovzduší v ČR tvořily téměř zcela zrušená opatření obecné povahy, nastal stav, kdy zde alespoň pro tento okamžik máme kompletní souhrn platných programů zlepšování kvality ovzduší pro celé území České republiky.

Závěr

Svým koncepčním charakterem působí PZKO do budoucna a jejich cílem je zajistit postupnou nápravu snížené kvality ovzduší v těch zónách a aglomeracích, kde dochází k překračování hodnot imisních limitů. Tím spolupůsobí dlouhodobě k dosažení základní

⁶⁰ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád právní, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150> [cit. 3. 5. 2021].

⁶¹ BAHÝŤOVÁ, KOCOUREK, VOMÁČKA, 2015, op. cit., s. 158.

povinnosti všech členských států, aby na celém území státu byl dodržován standard kvality vnějšího ovzduší, vyjádřený hodnotami imisních limitů. Z toho důvodu lze předmětné programy označit za významný nástroj právní regulace, který je provázán a vykazuje jistý synergický efekt s dalšími nástroji právní regulace v oblasti ochrany ovzduší.

V rámci zkoumání právní formy PZKO v průběhu jednotlivých fází vývoje právní úpravy na ochranu ovzduší bylo zjištěno, že:

1. požadavek na konkrétní formu PZKO není unijním právem stanoven;
2. v národním právním řádu byla v průběhu jejich existence volena různá forma PZKO, a to jak z důvodů (I.) zajištění jejich efektivního působení, tak (II.) z důvodu snahy o vyloučení možnosti jejich přezkumu či omezení účasti veřejnosti v procesu jejich zpracování;
3. existuje jistá nekonzistentnost v pojetí PZKO z hlediska jejich závaznosti, resp. nezávaznosti;
4. se měnil okruh subjektů účastnících se na jejich zpracování a implementaci.

Co se týče volby právní formy, v jednotlivých vývojových fázích právní úpravy prošly PZKO formou nařízení krajských a obecních úřadů a následně opatření obecné povahy, která byla nakonec z textu zákona vypuštěna a právní forma PZKO tak zůstala neurčena. Bylo zjištěno, že nedostatek formy není v rozporu s národní i unijní právní úpravou, jelikož respektování PZKO je zajištěno zákonným stanovením povinnosti provádět uložená opatření. Přesto však mohou za současného nastavení nastat komplikace v případě odchýlných představ subjektů zúčastněných na jejich zpracování, což může vyústit v kompromis přijetí bezzubého programu, který bude po obsahové stránce v rozporu s požadavky čl. 23 směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší a po stránce procedurální bude obtížné zjednat nápravu.

V opuštění výslovně zakotvené formy opatření obecné povahy autoři spatřují nevhodný krok, neboť se tím otevře prostor k různé a nekorigované interpretaci zejména procedurálních otázek, a je pravděpodobné, že ve vztahu k pojetí právní formy PZKO se budou soudy přiklánět k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy a veřejnost tak z možnosti jejich přezkumu na rozdíl od úmyslu zákonodárce vyloučena nebude.

Povahu PZKO coby závazného, či nezávazného nástroje právní regulace je třeba odvozovat jednak od jeho právní formy a jednak od obsahu zákonných ustanovení, která mu závaznost dodávají, a to i bez nutnosti explicitního stanovení právní formy. Důležité však je, ve vztahu k jakým subjektům a k jakým činnostem se závaznost pojí, popřípadě k jakým částem PZKO, resp. opatřením v něm obsaženým. V tomto ohledu judikatura prošla rovněž určitým vývojem. V rozsudku ze dne 11. 10. 2016 Městský soud v Praze zdůrazňoval, že PZKO ve formě opatření obecné povahy vytváří pouze koncepci pro další postup správních orgánů a že Ministerstvo životního prostředí mohlo „v rámci své pravomoci nanejvýše stanovit závazné cíle pro sebe, vytvořit „směrný materiál“ pro třetí osoby, jak

*postupovat při snižování imisí na úrovni obcí a krajů a kde na to získat finanční prostředky, a nabídnout ze své strany koordinaci těchto činností prostřednictvím implementačního výboru.*⁶² Nejvyšší správní soud rovněž připustil, že PZKO nemusí být vydány jako právně závazný nástroj s účinky vůči všem jeho adresátům a že jako koncepční nástroj mohou mít jen doporučující charakter.⁶³ Zároveň tento soud konstatoval, že PZKO vydávané v tehdejší podobě opatření obecné povahy nebyly přímo závazné pro osoby či samosprávné celky.⁶⁴ Tento nedostatek byl soudy vytýkán a následně ve vztahu k územně samosprávným celkům odstraněn, když do znění zákona, resp. ustanovení § 9 odst. 4, bylo doplněno, že realizaci opatření uvedených v PZKO provádí též obce a kraje v samostatné působnosti, které jsou zároveň na základě § 9 odst. 1 povinny spolupracovat na zpracování PZKO. Nicméně opatření, která ukládá příslušný PZKO, jsou obce a kraje povinny dle § 9 odst. zákona o ovzduší realizovat „v rámci svých možností tak, aby bylo imisního limitu dosaženo co nejdříve“.

Ve vztahu k vázanosti orgánů ochrany ovzduší PZKO a imisními limity bylo shledáno, že imisní limity byly a jsou ve všech fázích vývoje právní úpravy pro rozhodování závazné, což nebylo v rámci právní úpravy takto kategoricky stanoveno ve vztahu k PZKO. Z předmětných koncepčních nástrojů jsou dle § 12 odst. 1 zákona o ovzduší orgány ochrany ovzduší povinny při vydávání svých stanovisek, závazných stanovisek a povolení k provozu vycházet a konkrétně emisní stropy obsažené v PZKO je třeba zohlednit při rozhodování o významných zdrojích znečištění ovzduší na základě ustanovení § 98 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší. Tyto ne zcela jasné formulace později interpretuje Městský soud v Praze v rozsudku č. j. 10 A 173/2016-119 tak, že je potřeba toto ustanovení i „s ohledem na cíle směrnice o kvalitě ovzduší vykládat tak, že správní orgány jsou povinny dbát, aby příslušné záměry [...] byly v souladu s programem zlepšování kvality ovzduší a všemi opatřeními v něm stanovenými. Jsou tedy povinny stanovit v příslušných aktech podmínky, které soulad s programem zajišťují.“⁶⁵ S tímto názorem i s výše uvedeným názorem Nejvyššího správního soudu se autoři ztotožňují⁶⁶, neboť v praxi nelze zcela konzervovat stávající stav v daném nadměrně znečištěném území a bránit realizaci potřebných nových záměrů z toho důvodu, že nejsou zcela v souladu s opatřeními obsaženými v PZKO.⁶⁷

⁶² Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 10. 2016 č. j. 11 A 84/2016-109. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/judikat/msph/11-a-84-2016-109> [cit. 25. 9. 2021].

⁶³ Body 62, 63, 65 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2017, č. j. 6 As 288/2016-146.

⁶⁴ Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2017, č. j. 6 As 288/2016-146, bod 58; Na tento rozsudek navázal shodně Nejvyšší správní soud i ve svém rozhodnutí ze dne 29. 5. 2018, č. j. 9 As 17/2017-98, bod 44.

⁶⁵ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2018, č. j. 10 A 173/2016-119, s. 10.

⁶⁶ JANČÁŘOVÁ, 2018, op. cit., s. 195–210.

⁶⁷ VODIČKA, 2021, op. cit., s. 131.

Co se týče zúčastněných subjektů na přípravě PZKO, rovněž v právní úpravě docházelo ke změnám. Lze konstatovat, že současný model v sobě spojuje jednotící pohled ústředního orgánu státní správy v podobě Ministerstva životního prostředí s výhodou znalosti místních poměrů a zájmů, jejichž nositelé jsou orgány územní samosprávy a krajské a obecní úřady, jež s ministerstvem při zpracování PZKO spolupracují. Na riziko negativních důsledků v případě rozdílnosti názorů bylo upozorněno výše. Uvedené nebezpečí by mělo být minimalizováno, pokud si všechny zúčastněné subjekty budou vědomy unijního závazku přijmout taková opatření, aby imisního limitu bylo dosaženo co nejdříve.

Pro naplnění účelu PZKO a zároveň pro splnění požadavků směrnice 2008/50/ES se jeví jako nejvhodnější forma opatření obecné povahy. Zda naposledy přijatá změna naplní očekávání, ukáže pravděpodobně až čas. Z důvodu nevymezené právní formy programů zlepšování kvality ovzduší, resp. jejich implicitního definování jako koncepčního nástroje *sui generis* bude zajímavé sledovat vývoj programů zlepšování kvality ovzduší vydaných dle právní úpravy účinné od 1. 9. 2018. Nelze s jistotou uzavřít, jaký směr nabere přezkum těchto současných PZKO, neboť v současné době přijímané nahlížení na opatření obecné povahy z materiální stránky věci nikoliv formální v rámci správně-soudní praxe⁶⁸ může původní plán zákonodárce, tedy opuštění formy opatření obecné povahy, zcela negovat.

⁶⁸ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. PL. ÚS. 14/07, a dále též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2008, sp. zn. 9 Ao 3/2008, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2011, č. j. 5 Ao 5/2011-27.