

Kam se poděly krátkodobé akční plány?

Where Have All the Action Plans Gone?

Ilona Jančářová*, Jirí Vodička**

Abstrakt

Tento příspěvek se zabývá problémy, jež se týkají implementace koncepčních dokumentů v oblasti ochrany ovzduší. Pozornost je zaměřena na krátkodobé akční plány. Nejprve se příspěvek zabývá akčními plány z unijního pohledu, a to zejména s ohledem na jejich historický vývoj. Následně je analyzována směrnice 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší, a to v souvislosti s povinností členských států přijmout krátkodobé akční plány. Druhá část tohoto příspěvku se zabývá relevantní národní legislativou. Předchozí zákon o ochraně ovzduší vyžadoval přijetí krátkodobých akčních plánů, zatímco současný zákon tuto povinnost neobsahuje. Autoři tohoto příspěvku se pokoušejí odpovědět na otázku, zda je česká legislativa v souladu s unijní, a to právě z důvodu absence krátkodobých akčních plánů. Bylo zjištěno, že směrnice 2008/50/ES obsahuje podmínky, za kterých mají členské státy povinnost přijmout krátkodobé akční plány. Tyto podmínky v České republice nenastaly, navíc zákon o ochraně ovzduší nabízí jiné právní nástroje, pomocí kterých lze regulovat nadměrné koncentrace částic PM₁₀ přesahující limity stanovené unijním právem.

Klíčová slova

Ochran ovzduší; krátkodobé akční plány; kvality vnějšího ovzduší.

Abstract

The contribution is dealing with problems in implementation of program documents in the field of air protection. The attention is focused on the short-term action plans. At first, the action plans are dealt with at the EU law level from the historical point of view. Then Directive 2008/50/EC on the ambient air quality is analysed regarding to the obligation of EU Member States to establish short-term action plans. The other part of this contribution is devoted to the Czech national legislation. The previous Air Protection Act required adoption of short-term action plans, while current legal regulation left out this obligation. The authors are trying to answer the question, if the Czech legislation is in compliance with the EU law requirements. It was found out that Directive 2008/50/EC established conditions under which the EU Member States have a duty to adopt short-term action plans. These conditions are not met in the Czech Republic; moreover, the Czech Air Protection Act established other legal tools to regulate excessive concentrations of PM₁₀ particles reaching beyond the EU law requirements.

Keywords

Air Protection; Short-Term Action Plans; Ambient Air Quality.

* 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: ilona.jancarova@law.muni.cz / ORCID: 0000-0002-1905-2033

** Mgr. Jirí Vodička, 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: 393046@mail.muni.cz / ORCID: 0000-0003-1026-3077

Úvod

Krátkodobé akční plány patří do skupiny koncepčních nástrojů v oblasti ochrany ovzduší před znečišťujícími látkami, jež byly do českého právního řádu zavedeny několika směrnicemi Evropské unie. V režimu nyní platné a účinné směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší (dále též „směrnice 2008/50/ES“), jsou upraveny vedle požadavku na krátkodobé akční plány (Short-term action plans) i tzv. „Air Quality Plans“, jež byly transponovány do české právní úpravy pod názvem „Programy zlepšování kvality ovzduší“. Pro účely tohoto příspěvku budou plány kvality ovzduší označovány pro národní i unijní úroveň jednotně zkratkou AQP a krátkodobé akční plány zkratkou SAP. Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/81/ES ze dne 23. října 2001 o národních emisních stropech pro některé látky znečišťující ovzduší¹ pracuje s pojmem „Emissions Reduction Programmes“. Tento koncepční nástroj byl původně do české právní úpravy zaveden v podobě národních, krajských a místních programů snižování emisí znečišťujících látek (tj. látek, pro které byly stanoveny emisní stropy nebo redukční cíle), avšak v současnosti účinný zákon o ovzduší úrovně jejich zpracovávání zredukoval pouze na tu nejvyšší, jež je představována Národním programem snižování emisí České republiky.²

Všechny výše uvedené směrnice mají za cíl omezovat znečištění³ či znečišťování⁴ ovzduší tak, aby nebyly překračovány na unijní úrovni jednotně stanovené limitní hodnoty pro kvalitu ovzduší (dále též „mezí hodnoty“), resp. imisní limity, což je ve vztahu ke znečišťujícím látkám uvedeným v čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší základní povinností všech členských států EU.

Kromě zmíněných mezních hodnot, jejichž účelem je „zabránění nebo předcházení škodlivým účinkům na lidské zdraví nebo na životní prostředí jako celek nebo jejich snížení, které má být dosaženo ve stanovené lhůtě“ (čl. 2 odst. 5), uvedená směrnice rozlišuje i tzv. „varovnou prahovou hodnotu“, což je úroveň koncentrace znečišťujících látek v ovzduší, při jejímž překročení existuje při krátkodobé expozici riziko pro lidské zdraví u obyvatelstva jako celku a při níž musí členské státy neprodleně přijmout opatření“ (čl. 2 odst. 10). Tyto varovné prahové hodnoty jsou stanoveny v příloze XII předmětné směrnice pro oxid siřičitý ($500 \mu\text{g}/\text{m}^3$), oxidy dusíku ($400 \mu\text{g}/\text{m}^3$) a pro troposférický ozón ($240 \mu\text{g}/\text{m}^3$). Z definic uvedených pojmů obsažených v čl. 2 směrnice tak lze vyvodit, že při dodržování

1 Směrnice 2001/81/ES o národních emisních stropech byla nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2284/EU ze dne 14. prosince 2016 o snížení národních emisí některých látek znečišťujících ovzduší s datem transpozice 30. června 2018. Tato směrnice má zajistit, že emisní stropy stanovené pro rok 2010 budou platit až do roku 2020. Tato směrnice dále transponuje závazky k redukčním pro rok 2020, přijaté Uníí a členskými státy na základě revidovaného Göteborgského protokolu.

2 Viz § 8 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

3 Znečištěním se rozumí výsledný stav kvality ovzduší.

4 Znečišťováním se rozumí vnášení znečišťujících látek do ovzduší.

mezních hodnot by na základě vědeckých poznatků nemělo docházet k negativním vlivům na lidské zdraví či životní prostředí. Při jejich dlouhodobém překračování však existuje riziko škodlivého působení na uvedené chráněné objekty. Naopak při překročení varovných prahových hodnot existuje pro populaci riziko škodlivých účinků již při krátkodobé expozici uvedeným znečišťujícími látkami. Rozdíly mezi nimi je důležité si uvědomit při aplikaci jednotlivých koncepčních nástrojů.

Základním koncepčním nástrojem pro případy překračování uvedených mezních hodnot jsou AQP s dle čl. 23 směrnice 2008/50/ES. Pokud v daných zónách nebo aglomeracích překračují úroveň znečišťujících látek ve vnějším ovzduší jakoukoli mezní hodnotu nebo cílovou hodnotu⁵ a v každém případě navíc i příslušnou mez tolerance, členské státy zajistí, aby byly pro tyto zóny nebo aglomerace vypracovány plány kvality ovzduší za účelem dosažení příslušné mezní nebo cílové hodnoty uvedené v přílohách XI a XIV. Plány kvality ovzduší musí stanovit náležitá opatření, aby bylo období překročení co možná nejkratší. Primárně se bude jednat o opatření, která by se měla uskutečňovat průběžně ve střednědobém až dlouhodobém časovém horizontu. Jejich cílem by mělo být snížení koncentrací znečišťujících látek v ovzduší v těch lokalitách, kde jsou překračovány mezní nebo cílové hodnoty látek v ovzduší⁶.

Naproti tomu krátkodobé akční plány jsou koncepční dokumenty, které se aplikují zejména v situacích, kdy v dané lokalitě hrozí, že koncentrace znečišťujících látek překročí stanovenou varovnou prahovou hodnotu; tedy v situacích mimořádně znečištěného ovzduší s možnými negativními následky na lidské zdraví i při krátkodobé expozici. SAP jsou zvláštní koncepční nástroje, jejichž primárním účelem je dosažení okamžitého efektu snížení rizika překračování mezních limitních hodnot a omezení trvání situace, kdy dochází k překročení varovných prahových hodnot. Okamžitým uskutečňováním opatření by tak mělo dojít k postupnému snižování látek v ovzduší a postupnému návratu k limitním hodnotám.⁷ Mohou být přijímány samostatně nebo mohou být součástí plánů kvality ovzduší.

Krátkodobé akční plány byly do českého právního řádu zavedeny dnes již neplatným zákonem č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, v posledním znění (dále též „SZoO“). Dnešní zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (dále též „ZoO“), krátkodobé akční plány ze svého textu vypustil a výslovně je již nadále neupravuje. Vzhledem k tomu, že institut krátkodobých akčních plánů pochází z unijního práva, je na místě se proto ptát, zda jeho faktická absence ve vnitrostátním právu

5 Dle čl. 2 odst. 9 směrnice 2005/50/ES je „cílovou hodnotou“ úroveň stanovená za účelem zabránění nebo předcházení škodlivým účinkům na lidské zdraví nebo na životní prostředí jako celek nebo jejich snížení, které má být dosaženo, pokud možno ve stanovené lhůtě.

6 Pro konkrétní datum, do kterého je třeba dosáhnout mezní či cílové hodnoty viz Příloha XI a XIV směrnice 2008/50/ES.

7 Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 25. července 2008, ve věci C-237/07, *Dieter Janecek v. Freistaat Bayern*.

není v rozporu s unijním právem. Proto si tento příspěvek klade za cíl posoudit stávající právní situaci v oblasti krátkodobých akčních plánů a odpovědět na otázku, zda Česká republika (dále též „ČR“) dostatečně implementovala čl. 24 směrnice 2008/50/ES, týkající se krátkodobých akčních plánů, do stávajícího ZoO.

Nejprve bude nastíněno postavení krátkodobých akčních plánů v unijním právu. V rámci tohoto přístupu bude zkoumán vývoj unijní legislativy a relevantní judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) v této oblasti i současný právní stav. Vedle práva EU bude pozornost zaměřena i na národní právní úpravu, kde bude problematika krátkodobých akčních plánů opět zkoumána z historického pohledu se zvláštním přihlédnutím na rozhodovací praxi českých soudů. Pozornost bude věnována rovněž současnému právnímu stavu v této oblasti. Na základě analýzy příslušných ustanovení unijní a národní úpravy a judikatury se autoři pokusí odpovědět na otázku, z jakého důvodu se Česká republika rozhodla krátkodobé akční plány neimplementovat do svého právního řádu a zda lze tento fakt posuzovat jako špatnou či neúplnou implementaci směrnice 2008/50/ES. Analýze byly podrobeny směrnice Rady 96/62/ES ze dne 27. září 1996 o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší⁸ (dále též „směrnice 96/62/ES“), směrnice Rady 1999/30/ES ze dne 22. dubna 1999 o mezních hodnotách pro oxid siřičitý, oxid dusičitý a oxidy dusíku, částice a olovo ve vnějším ovzduší⁹ (dále též „směrnice 1999/30/ES“), směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/69/ES ze dne 16. listopadu 2000 o mezních hodnotách pro benzen a oxid uhelnatý v ovzduší¹⁰ (dále též „směrnice 2000/69/ES“), směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/3/ES ze dne 12. února 2002 o ozonu ve vnějším ovzduší¹¹ (dále též „směrnice 2002/3/ES“) a již shora uvedená směrnice 2008/50/ES.

Na národní úrovni autoři vycházeli z relevantních znění zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

1 Krátkodobé akční plány v právu EU

1.1 Exkurz do historického vývoje unijní legislativy a související judikatury

Krátkodobé akční plány zavedla do unijního práva **směrnice 96/62/ES o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší**. Ta v čl. 7 odst. 3 stanovila povinnost členským státům vypracovat akční plány, které měly obsahovat krátkodobá opatření, jež měla být přijata v případě rizika překročení mezních hodnot nebo výstražných prahových

8 Směrnice Rady 96/62/ES ze dne 27. září 1996 o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší.

9 Směrnice Rady 1999/30/ES ze dne 22. dubna 1999 o mezních hodnotách pro oxid siřičitý, oxid dusičitý a oxidy dusíku, částice a olovo ve vnějším ovzduší.

10 Směrnice Evropského parlamentu a rady 2000/69/ES ze dne 16. listopadu 2000 o mezních hodnotách pro benzen a oxid uhelnatý v ovzduší.

11 Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2002/3/ES ze dne 12. února 2002 o ozonu ve vnějším ovzduší.

hodnot¹² určitých látek v ovzduší, a to s cílem snížení tohoto rizika a zkrácení či omezení doby trvání takovéto situace. Cílem těchto opatření mělo být snížení zdravotního rizika pro obyvatelstvo jemu vyplývající z překročení hodnot jak výstražných prahových, tak i mezních.^{13, 14}

V Příloze I této směrnice byly vyjmenovány látky, na které se směrnice obecně vztahovala. Směrnice ovšem konkrétně nevymezila ani mezní hodnoty ani výstražné hodnoty koncentrací znečišťujících látek v ovzduší a ani to, pro které látky by měly být krátkodobé akční plány vytvořeny. V této souvislosti se nabízí dvojí interpretace stanovené povinnosti: na jedné straně se lze domnívat, že pakliže chybí konkrétně vymezené látky, potom by se krátkodobé akční plány měly vytvořit pro všechny látky popsané v Příloze I směrnice 96/62/ES, a to z důvodu obecné aplikace směrnice na tyto látky.¹⁵ Pravděpodobnější je však výklad ten, který váže povinnost zpracovávat akční plány až v závislosti na dodržování limitních hodnot. Jak zmíněno výše, směrnice nedefinovala konkrétní mezní hodnoty ani výstražné/varovné prahové hodnoty pro jednotlivé látky. Tyto hodnoty obsahovaly až směrnice 1999/30/ES, 2000/69/ES a 2002/3/ES. Jestliže budeme vycházet z premisy, že směrnice 96/62/ES byla obecným předpisem a další, navazující směrnice upřesňovaly její obecné znění, potom lze dojít k závěru, že konkrétní látky, pro které se měly vytvořit krátkodobé akční plány, byly postulovány pouze v navazujících směrnících, a nikoliv v obecné směrnici 96/62/ES. Čl. 8 směrnice 96/62/ES upřesnil požadavky v případě překračování mezních hodnot. V souladu s ním měly členské státy povinnost vypracovat seznam aglomerací, ve kterých jedna nebo více znečišťujících látek překračují součet mezní hodnoty a meze tolerance¹⁶. Dle čl. 8 odst. 3 byly členské státy povinny přijmout **taková opatření, která zajistí vypracování či uplatňování plánů nebo programů, díky kterým bude ve stanovené lhůtě dosaženo mezní hodnoty**. Na toto ustanovení ve svém textu odkazuje zejména směrnice 1999/30/ES.

¹² V českém překladu předmětného ustanovení se pojednává o „výstražné“ prahové hodnotě, oproti tomu účinné znění směrnice pracuje s pojmem „varovná“ prahová hodnota, lze však mít za to, že jsou tyto pojmy zaměnitelné, neboť jsou jejich definice téměř totožné a anglická verze pracuje se stejnými pojmy v obou směrnících „alert threshold“.

¹³ Blíže viz JANS, J. H. a H. H. B. VEDDER. *European Environmental Law*. 4th ed. Groningen: Europa Law Publishing, 2012, s. 421. ISBN 978-90-8952-105-7.

¹⁴ Blíže viz: LANGLET, David a Said MAHMOUDI. *EU Environmental Law and Policy*. Oxford: University Press, 2016, s. 214. ISBN 978-0-19-875392-6.

¹⁵ Jedná se o:

„I. Znečišťující látky, které musí být zkontrolovány v počáteční fázi, včetně znečišťujících látek, na které se vztahují stávající směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší:

Oxid siřičitý (SO₂), Oxid dusičitý (NO₂), Částice jemné frakce jako např. saze (včetně PM₁₀), Suspendované částice, Olovo, Ozon.

II. Jiné látky znečišťující ovzduší:

Benzén, Oxid uhelnatý, Polycyklické aromatické uhlovodíky, Kadmium, Arsen, Nikl, Rtuť.“

¹⁶ Dle čl. 2 odst. 8 směrnice 96/62/ES je: „mezi tolerance“ procento mezní hodnoty, o které může být tato hodnota za podmínek stanovených v této směrnici překročena.

Směrnice 1999/30/ES o mezních hodnotách pro oxid siřičitý, oxid dusičitý a oxidy dusíku, částice a olovo ve vnějším ovzduší stanovila mezní hodnoty pro látky jako SO₂, NO₂ a oxidy dusíku (NO_x), částice (PM₁₀, PM_{2,5}) a olovo. Výstražné prahové hodnoty byly však stanoveny pouze pro oxid siřičitý a oxid dusičitý. Limitní hodnoty byly uvedeny v přílohách této směrnice. Jak vyplývá z jejích ustanovení, v těch zónách a aglomeracích, kde byly překračovány mezní hodnoty, byly členské státy povinny zpracovat akční plány pro snížení koncentrací oxidu siřičitého a částic PM₁₀ (s tím, že se zaměří zároveň i na částice PM_{2,5}) dle čl. 8 odst. 3 směrnice 96/62/ES.¹⁷ Čl. 3 předmětné směrnice, který reguloval SO₂, zavedl ve svém posledním odstavci výjimku pro aglomerace dle čl. 8 odst. 3 směrnice 96/62/ES, ve kterých byly mezní hodnoty překračovány přírodními emisemi. V těchto případech neměl členský stát povinnost vypracovat v předmětných aglomeracích akční plány. A contrario, pokud však byly mezní hodnoty překračovány antropogenními emisemi, potom povinnost zůstala. Čl. 5 se ve svém textu zaměřil na akční plány pro částice PM₁₀, ve kterých by se měly zohlednit i částice PM_{2,5}. Akční plány pro aglomerace dle čl. 8 směrnice 96/62/ES měly obsahovat opatření ke snižování koncentrace částic PM₁₀ a zároveň, pokud byly připraveny podle všeobecné strategie snižování koncentrace PM₁₀, by se měly zaměřit i na snižování koncentrace PM_{2,5}.¹⁸ Stejně jako ustanovení regulující SO₂, definoval tento článek výjimku z povinnosti implementovat akční plány v případě přírodních událostí, které by zapříčinily zvýšení koncentrace částic v ovzduší nad mezní hodnotu.¹⁹ Zároveň předmětné ustanovení vyjmul z povinnosti aplikovat opatření z akčních plánů v zasažených aglomeracích dle čl. 8 odst. 3 směrnice 96/62/ES, a to v případě, že zvýšení koncentrace částic mělo původ v posypu silnic pískem v zimních měsících.²⁰

Pokud tedy byly mezní hodnoty uvedené v přílohách překročeny, směrnice 1999/30/ES stanovila (až na jisté výjimky) členským státům povinnost provádět akční plány podle čl. 8 odst. 3 směrnice 96/62/ES. Jenže toto konkrétní ustanovení směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší se výslovně netýkalo krátkodobých akčních plánů (ty byly zmíněny pouze v čl. 7 odst. 3), ale „**plánů či programů**“ čímž lze rozumět dnešní AQP. Z toho lze uzavřít, že tehdejší úprava nerozlišovala důsledně různou funkci SAPs a AQP a otázkou tudíž zůstává, zda oba druhy koncepčních nástrojů musely existovat vedle sebe nebo zda členské státy měly povinnost přijmout jen jeden z nich. Jednoznačnou odpověď dal SDEU v rozhodnutí i ze dne 25. července 2008 ve věci C-237/07, *Dieter Janecek v. Freistaat Bayern*. V této kauze bylo prokázáno, že pro území města Mnichov existuje plán pro kvalitu

¹⁷ Čl. 8 odst. 3 „Pro oblasti a aglomerace uvedené v odstavci 1 přijmou členské státy opatření k zajištění vypracování nebo uplatňování plánu či programu, na jehož základě bude ve stanovené lhůtě dosaženo mezní hodnoty“.

¹⁸ Čl. 5 odst. 3 směrnice 1999/30/ES. Nutno podotknout, že se ve vztahu k PM_{2,5} jedná spíše o jakousi proklamaci, a to z důvodu faktické absence jakýchkoliv limitů pro tyto částice.

¹⁹ Ibid., čl. 5 odst. 4.

²⁰ Ibid., čl. 5 in fine.

ovzduší, který byl prohlášen za závazný dne 28. prosince 2004. Žalobce přitom požadoval, aby pro oblast, kde žalobce bydlí, bylo spolkové zemi Bavorsko nařízeno vypracovat akční plán pro kvalitu ovzduší. SDEU na otázku odpověděl tak, že čl. 7 odst. 3 směrnice 96/62/ES musí být vykládán v tom smyslu, že v případě rizika překročení výstražných prahových hodnot nebo mezních hodnot musí mít bezprostředně dotčení jednotlivci možnost vyžadovat, aby příslušné vnitrostátní orgány vypracovaly akční plán, přestože na základě vnitrostátního práva disponují dalšími prostředky, kterými mohou vyžadovat, aby příslušné orgány přijaly opatření pro boj proti znečištění ovzduší.

Směrnice 2000/69/ES o mezních hodnotách pro benzen a oxid uhelnatý v ovzduší regulovala koncentraci oxidu uhelnatého a benzenu v ovzduší a stanovila mezní hodnoty, které by koncentrace uvedených látek neměly překročit. V textu této směrnice nebyly akční plány výslovně zmíněny, ovšem nepřímě se na ně odkazovalo jako na nástroj, který by mohl být přijat v případě, že by koncentrace benzenu překročila mezní hodnoty.²¹ Pro oxid uhelnatý také existovala možnost vypracovat akční plán, a to s ohledem na uplatňování meze tolerance pro tuto látku dle čl. 8 směrnice 96/62/ES, který dal možnost přijmout a uplatňovat akční plány pro oblasti, kde se překračovaly mezní hodnoty.²² V tomto ohledu lze shrnout, že i když nebyly krátkodobé akční plány výslovně zmíněny v textu směrnice, mohly se uplatnit jako krátkodobý nástroj pro snížení koncentrace předmětných látek v ovzduší. Ani v režimu této směrnice nebyly akční plány důsledně rozlišovány od AQPs.

Poslední směrnice, která upřesňovala hodnoty ze směrnice 96/62/ES, byla **směrnice 2002/3/ES o ozonu ve vnějším ovzduší**. Ta již v preambuli, a to konkrétně v bodu [10] apelovala na členské státy, aby vypracovaly krátkodobé akční plány, pokud existovala možnost, že lze významně snížit riziko překročení výstražných prahových hodnot. Zároveň však nabádala k proporcionalitě, jelikož v případě lokálních opatření by srovnání přínosů a nákladů nemuselo být vyrovnané a prospěch z opatření by tak mohl být bagatelní vůči finanční zátěži veřejných rozpočtů. Z doprovodných směrnic ke směrnici 96/62/ES, měla tato směrnice upraveny krátkodobé akční plány poměrně podrobně a prima facie i podrobněji než samotná směrnice 96/62/ES. Čl. 7 dané směrnice, který reguloval krátkodobé akční plány, opakoval do jisté míry bod [10] preambule. Sice stanovil obecnou povinnost vypracovat krátkodobé akční plány, ale zároveň dal členským státům jistou diskreci v tom, že pokud naznaly, že neexistuje významný potenciál pro snížení doby trvání nebo nebezpečnosti či omezení uvedeného rizika při překročení varovných prahových hodnot v ovzduší v dané lokalitě, potom nemusely krátkodobé akční plány dle čl. 7 odst. 3 směrnice 96/62/ES vypracovat.²³ Jako možná opatření vyplývající z krátkodobých akčních plánů uvedla směrnice zejména omezení provozu

21 Čl. 3 odst. 2 čtvrtá odrážka směrnice 2000/69/ES.

22 Čl. 4 druhá věta směrnice 2000/69/ES.

23 Čl. 7 odst. 1 směrnice 2000/69/ES.

motorových vozidel nebo opatření týkající se užívání průmyslových zařízení či produktů.²⁴ V případě, že členské státy vypracovaly krátkodobé akční plány, měly povinnost je zpřístupnit veřejnosti a zájmovým organizacím zabývajícím se ochranou životního prostředí, ochranou spotřebitelů či zastupujícím citlivé skupiny obyvatelstva.²⁵ Nutno podotknout, že v porovnání s ostatními směnicemi, bylo toto ustanovení svým rozsahem nejobsáhlejší, ale zároveň se uplatnilo pouze pro ozon a překročení jeho mezních hodnot a varovných prahových hodnot.

Směrnice 2002/3/ES tedy jako jediná z výše uvedených výslovně a zřetelně spojila akční plány s krátkodobými zvláštními opatřeními pro zóny s rizikem překročení varovných prahových hodnot, pokud zde existoval významný potenciál pro omezení uvedeného rizika, doby trvání nebo nebezpečnosti jakéhokoli překročení varovných prahových hodnot.

Nelze říci, že by judikatura SDEU byla v oblasti krátkodobých akčních plánů obsáhla. Ve sbírce rozhodnutí SDEU se nabízí několik rozsudků, které ve svém textu nějakým způsobem zohledňují čl. 7 odst. 3 směrnice 96/62/ES. Jedním z nich je i věc C-320/03 (*Komise v. Rakousko*), kdy Rakousko přijalo opatření na základě čl. 7 odst. 3 a čl. 8 odst. 3 směrnice 96/62/ES, které zakazovalo provoz na určitém úseku dálnice u hranic s dalšími státy pro jisté kategorie silničních mobilních zdrojů. Opatření cílilo zejména na nákladní automobily o hmotnosti vyšší než 7,5 tuny. Dle SDEU opatření, které vydalo Rakousko, bránilo volnému pohybu zboží a soud ho kvalifikoval jako opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením. Tím, že se Rakousko nedostatečně zabývalo dalšími možnostmi, jak snížit emise znečišťujících látek, a zároveň nedostatečně oznámilo toto sektorové omezení dopravy hospodářským subjektům, neobstálo jím poskytnuté odůvodnění předmětného opatření, kterým byla ochrana ovzduší. V této věci lze upozornit na samotný přezkum předmětného opatření, neboť to bylo dle SDEU zjevně neproporcionální vůči omezením, které Rakousko stanovilo, a výsledku, kterého chtělo dosáhnout.²⁶

Za jeden z nejvýznamnějších judikátů lze považovat již výše zmíněné rozhodnutí předběžné otázky ve věci C-237/07 (*Dieter Janecek*).²⁷ V předmětné věci se jednalo o spor mezi německým občanem a spolkovou zemí Bavorsko. Žalobce si stěžoval, že nebyl vypracován akční plán dle čl. 7 odst. 3 směrnice 96/62/ES pro oblast, ve které bydlí a ve které byly překračovány mezní hodnoty pro emise částic PM₁₀. Spor doputoval až k Nejvyššímu správnímu spolkovému soudu, který v dané věci předložil předběžnou otázku SDEU.

²⁴ Ibid., čl. 7 odst. 2.

²⁵ Ibid., čl. 7 odst. 4.

²⁶ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 15. listopadu 2005, ve věci C-320/03, *Komise v. Rakousko*, bod 69 a násl.

²⁷ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 25. července 2008, ve věci C-237/07, *Dieter Janecek v. Freistaat Bayern*.

SDEU se v této věci zabýval krátkodobými akčními plány ze dvou hledisek. Prvním hlediskem bylo samotné vypracování krátkodobého akčního plánu a druhým hlediskem byl konkrétní obsah krátkodobého akčního plánu. Co se týče prvního hlediska, soud na základě své minulé rozhodovací praxe zopakoval, že ustanovení, jež svojí povahou míří na ochranu veřejného zdraví, kvalitu ovzduší nebo kvalitu pitné vody a jejichž nedodržení by mohlo ohrozit lidské zdraví, jsou svojí povahou kogentní.²⁸ Což obecně znamená, že se dotčené osoby mohou dovolávat konkrétních kogentních ustanovení, plynoucích ze směrnice. V případě krátkodobých akčních plánů se tato skutečnost transformuje do práva fyzických či právnických osob, přímo dotčených rizikem překročení mezních hodnot nebo výstražných prahových hodnot, dovolávat se u příslušných orgánů, a to i s pomocí soudů, vypracování krátkodobých akčních plánů dle čl. 7 odst. 3 směrnice 96/62/ES. Ovšem za podmínky, že takové riziko opravdu existuje.²⁹

Soud dále posuzoval samotný obsah krátkodobých akčních plánů, a to v souvislosti s otázkou, zda opatření vycházející z krátkodobých akčních plánů musí v krátké době dosáhnout mezní hodnoty koncentrace látek ovzduší nebo zda stačí přijmout takové opatření, které pouze umožní omezit překročení mezní hodnoty koncentrace látek v ovzduší a dobu trvání tohoto překročení. Soud judikoval, že členské státy nemají povinnost přijmout opatření vycházející z krátkodobých akčních plánů, které by vedly k úplnému zamezení překročení hodnot v ovzduší. Naproti tomu uvedl, že členské státy mají (cit): „...*pouze povinnost přijmout v rámci akčního plánu a v krátké době vhodná opatření ke snížení rizika překročení mezních hodnot nebo výstražných prahových hodnot na minimum a postupnému navrácení se na úroveň pod uvedenými hodnotami, s ohledem na skutkové okolnosti a všechny dotčené zájmy.*“^{30, 31}

Z předmětného rozhodnutí je zřejmé, že ani soudy v zásadě nerozlišovaly v intencích směrnice 96/62/ES koncepční nástroje ve vztahu k překračování mezních hodnot od koncepčních nástrojů pojících se k překračování varovných prahových hodnot.

1.2 Současná unijní legislativa a poslední judikaturní vývoj

Směrnice 2008/50/ES ve svém textu konsoliduje a nahrazuje mimo jiné výše uvedené směrnice. Jak bylo předestřeno, krátkodobé akční plány jsou upraveny v čl. 24 směrnice 2008/50/ES. Dle této směrnice jsou krátkodobé akční plány nástroje, které uvádějí

²⁸ Viz např. Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 30. května 1991, ve věci C-59/89, *Komise Evropských společenství v. SRN*.

²⁹ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 25. července 2008, ve věci C-237/07, *Dieter Janecek v. Freistaat Bayern*, bod 38 a násl.

³⁰ *Ibid.*, bod 47.

³¹ Pro následný judikaturní vývoj zejména v Německu viz DOERIG, Harald. The German Courts and European Air Quality Plans. *Journal of Environmental Law* [online]. 2014, roč. 26, č. 1, s. 139–146 [cit. 1. 6. 2018]. ISSN 09528873.

v činnost opatření, jež mají být přijata v krátkém horizontu a jejichž účelem je snížení rizika překročení povolené úrovně znečišťujících látek v ovzduší. Akční plány se zpracovávají pro zónu³² nebo aglomeraci³³.

K posouzení souladu národní právní úpravy s unijní je třeba vyjasnit, zda překračování varovných a mezních hodnot nutno vztahovat k průměrným hodnotám vztahujícím se k celé aglomeraci nebo k těm nejvíce znečištěným oblastem v rámci uvedené aglomerace a to z toho důvodu, že naměřené hodnoty se mohou lišit. Směrnice 2008/50/ES v čl. 4 totiž požaduje, aby členské státy na celém svém území stanovily zóny a aglomerace. Posuzování kvality ovzduší a řízení kvality ovzduší se provádí ve všech zónách a aglomeracích. Dle čl. 13 směrnice je členským státům adresován kategorický požadavek zajistit, aby úroveň oxidu siřičitého, PM₁₀, olova a oxidu uhelnatého ve vnějším ovzduší nepřekračovaly v žádné části jejich zón a aglomerací mezní hodnoty stanovené v příloze XI. Nicméně v čl. 24 směrnice, týkajícího se povinnosti vypracovat akční plány, se již nerozlišují situace v těch nejhůře znečištěných oblastech v rámci zóny či aglomerace, akže je třeba vycházet z průměrných hodnot, naměřených v celé aglomeraci. Čl. 24 odst. 1 směrnice 2008/50/ES rozlišuje navíc tři odlišné situace, co se týče povinnosti vypracovat krátkodobé akční plány.

První podmíněná povinnost vypracovat krátkodobé akční plány nastává, **pokud existuje riziko, že v dané zóně či aglomeraci překročí úroveň znečištění varovné prahové hodnoty** uvedené v příloze XII směrnice 2008/50/ES. Jedná se o látky jako oxid siřičitý a oxid dusičitý. Varovná prahová hodnota pro SO₂ činí 500 µg/m³ a pro NO₂ činí 400 µg/m³. Je vhodné upozornit na to, že samotná textace směrnice podmiňuje vypracování krátkodobých akčních plánů pro případy, že „*existuje riziko*“, ovšem pokud členský stát má za to, že takové riziko neexistuje, potom nemusí vypracovávat krátkodobé akční plány pro tyto látky.

Další podmíněná povinnost vypracovat krátkodobé akční plány existuje pro ozon, a to v případě, pokud by hrozilo, že koncentrace této látky v ovzduší překročí varovnou prahovou hodnotu uvedenou v části B přílohy XII předmětné směrnice. Povinnost však nenastane, pokud členské státy naznaží, že s ohledem na jejich meteorologické, hospodářské a zeměpisné podmínky neexistuje možnost, že pomocí přijatých plánů významně zkrátí dobu trvání či sníží závažnost překročení. To potvrzuje i rozhodnutí Komise 2004/279/ES³⁴, kde se v bodě [1] uvádí, že členské státy jako severské země a Irsko nemusí krátkodobé akční plány pro ozon vypracovávat, a to z důvodu historicky

32 Dle čl. 2 odst. 16 směrnice 2008/50/ES je: „*zónou*“ část území členského státu, která je tímto členským státem vymezena pro účely posuzování a řízení kvality ovzduší.

33 Dle čl. 2 odst. 17 směrnice 2008/50/ES je: „*aglomerací*“ zóna, která je městskou aglomerací s počtem obyvatel vyšším než 250 000, nebo v případě aglomerací s počtem obyvatel nižším nebo rovnajícím se 250 000 zóna s danou hustotou obyvatelstva na km² stanovenou členskými státy.

34 Rozhodnutí Komise ze dne 19. března 2004, 2004/279/ES.

nulového výskytu překročení varovných prahových hodnot. Západní a středoevropské státy se mohou rozhodnout, zda by tyto plány byly v jejich případě účinné a pokud ne, potom nemusejí plány vypracovávat. Státům na jihu Evropy je doporučeno krátkodobé akční plány pro zvýšenou koncentraci ozónu v ovzduší vypracovat.³⁵

Třetí varianta je vyjádřena v pouhé **možnosti** (nikoliv povinnosti) **vypracovat krátkodobé akční plány** v případě, že budou překročeny mezní nebo cílové hodnoty látek uvedených v přílohách VII, XI a XIV. Jedná se tak o ozon, oxid siřičitý, oxid dusičitý, benzen, oxid uhelnatý, olovo, PM₁₀ (polévaté mikročástice) a PM_{2,5}.

Z výše uvedeného je zřejmé, že ani platná právní úprava nespojuje krátkodobé akční plány s překročením jen jednoho typu limitních hodnot. SAPs se proto zpracovávají tehdy, dochází-li k překračování varovných prahových, ale i mezních hodnot s tím, že k rozdílným limitům koncentrací znečišťujících látek se ve vztahu k SAPs pojí odlišná regulace a povinnost členských států zpracovat krátkodobé akční plány vzniká pouze tehdy, je-li riziko, že v dané zóně nebo aglomeraci budou překročeny varovné prahové hodnoty.

Článek 24 směrnice dále uvádí možná konkrétní řešení, která mohou stanovit krátkodobé akční plány. Tato opatření by měla účinně regulovat ba dokonce i zastavit činnosti, které nejvíce přispívají k riziku překročení mezních hodnot nebo cílových hodnot nebo varovných prahových hodnot. Jedná se zejména o regulaci dopravy nebo stavebních prací, využívání průmyslových zařízení či vytápění domácností. Zároveň je i výslovně uvedena možnost ke stanovení zvláštních kroků zaměřených na ochranu citlivých skupin obyvatelstva.

Následující odstavec stanovuje členským státům povinnost zpřístupnit krátkodobé akční plány veřejnosti a dalším organizacím jako jsou organizace zaměřené na ochranu životního prostředí či organizace spotřebitelů. Členské státy mají povinnost nejen zpřístupnit tyto plány veřejnosti, ale také zpřístupnit jejich proveditelnost a obsah. Zároveň jsou povinny informovat zájmové skupiny o provádění krátkodobých akčních plánů.

Text směrnice 2008/50/ES tak v podstatě navazuje především na relevantní ustanovení ze směrnice 2002/3/ES, text je ovšem uzpůsobený pro další látky než jenom ozon a výslovně stanovuje pro členský stát možnost posouzení situace a s tím spojené fakultativní vypracování krátkodobého akčního plánu.

Judikatura SDEU navazující na ustanovení čl. 24 směrnice 2008/50/ES je, co se týče počtu vyřešených věcí, chudá. Lze uvést např. rozhodnutí předběžné otázky ve věci C-404/13 (*ClientEarth*).³⁶ Bohužel v této věci se SDEU nevyjádřil přímo k předmětnému

³⁵ Rozhodnutí Komise je zajímavé, a to i z hlediska návrhu možných řešení, které členské státy zkoušely v průběhu let. Z možných řešení se nejvíce osvědčilo omezovat dopravu, a to buď snížením rychlosti, nebo zákazem vjezdu do center měst.

³⁶ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 19. listopadu 2014, ve věci C-404/13, *The Queen na žádost: ClientEarth v. The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*.

ustanovení. V dané věci se jednalo o posouzení předběžné otázky vzhledem k prodloužení lhůt pro dosažení mezních hodnot dle čl. 22 odst. 1 směrnice 2008/50/ES a vypracování plánů kvality ovzduší. Rozsudek ve věci *Janecek* je tak zatím jediný, který se specificky zabývá krátkodobými akčními plány. Nutno však vzít v úvahu, že v současné době směrnice, k níž SDEU poskytl svůj výklad, již byla překonána novou právní úpravou v podobě směrnice 2008/50/ES.

Interpretační význam preambulí ve směrnících je nesporný. Při hledání odpovědi na položenou otázku lze uvést, že bod [19] Preambuly směrnice 2008/50/ES stanoví: „*Je třeba vypracovat akční plány určující opatření, která se mají přijmout v krátkodobém horizontu, pokud hrozí riziko překročení jedné nebo více varovných prahových hodnot, s cílem snížit toto riziko a zkrátit délku jeho trvání. Pokud se riziko týká jedné nebo více mezních hodnot nebo cílových hodnot, členské státy mohou případně tyto krátkodobé akční plány vypracovat.*“

2 Krátkodobé akční plány ve vnitrostátním právu

2.1 Exkurz do historického vývoje akčních plánů ve vnitrostátním právu

Krátkodobé akční plány byly do SZoO zavedeny zákonem č. 385/2005 Sb.,³⁷ který stanovil v § 7 odst. 11 povinnost pro oblasti s počtem obyvatel nad 350 000 a se zhoršenou kvalitou ovzduší vypracovat akční plány, které by obsahovaly přehled krátkodobých opatření. Tímto úkolem byly pověřeny krajské úřady a obecní úřady.

Zákonodárce zapracoval částečně směrnici 96/62/ES do vnitrostátního práva, ovšem oproti původnímu textu kalkuloval s oblastmi, které mají o 100 000 obyvatel více, než je uvedeno v textu směrnice. K provádění opatření v akčních plánech měl být dle § 7 odst. 11 přijat zvláštní prováděcí právní předpis, ale do začátku účinnosti zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, se tak nestalo. Dle zákona měl být přijat i prováděcí právní předpis, který by dle § 8 odst. 12 SZoO stanovoval strukturu a obsah akčních plánů, zásady a realizace a podmínky vedoucí k jejich realizaci. Ustanovení v sobě zahrnovalo požadavky i na další prováděcí předpisy, což jej činilo poměrně nepřehledným. Nutno podotknout, že toto ustanovení bylo v rámci zákona zařazeno u smogových situací, a tedy jednotlivá ustanovení týkající se krátkodobých akčních plánů nebyla systematicky řazena. Prováděcí předpis, který měl předmětné ustanovení provádět, byla zejména vyhláška č. 553/2002 Sb.,³⁸ ovšem ta ve svém textu podmínky pro krátkodobé akční plány nezpracovala.

³⁷ Zákon č. 385/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů.

³⁸ Vyhláška č. 553/2002 Sb., kterou se stanoví hodnoty zvláštních imisních limitů znečišťujících látek, ústřední regulační řád a způsob jeho provozování včetně seznamu stacionárních zdrojů podléhajících regulaci, zásady pro vypracování a provozování krajských a místních regulačních řádů a způsob a rozsah zpřístupňování informací o úrovni znečištění ovzduší veřejnosti.

Závěrem lze dodat, že SZoO ve svém textu zakomponoval směrnici 96/62/ES, která oproti dnes platné směrnici 2008/50/ES stanovila obecnou povinnost vypracovat krátkodobé akční plány. Špatná implementace spolu s nepřijetím prováděcích právních předpisů mohla znamenat jak infringementové řízení o nesplnění povinnosti vyplývající ze čl. 258 a 260 Smlouvy o fungování Evropské unie, tak i možnost podání dalších zásahových žalob dle § 82 a násl. SŘS.

2.2 Současná právní úprava – zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší

Stávající zákon o ochraně ovzduší neobsahuje žádné ustanovení, které by zapracovávalo čl. 24 směrnice 2008/50/ES nebo čl. 7 odst. 3 směrnice 96/62/ES. Je ovšem otázkou, zda Česká republika vůbec má povinnost implementovat nástroj v podobě krátkodobého akčního plánu. Jak bylo shora uvedeno, směrnice 2008/50/ES stanoví tři východiska pro povinnost vytváření krátkodobých akčních plánů.

Jednoznačná povinnost vypracovat krátkodobé akční plány nastává pouze tehdy, pokud existuje riziko, že v dané zóně či aglomeraci překročí úroveň znečištění varovné prahové hodnoty. Důvodem pro nezařazení krátkodobých akčních plánů do české právní úpravy tak může být faktická nepotřebnost tohoto institutu v českém právu nebo alespoň nepotřebnost, která by mohla vycházet z úvahy zákonodárce v tom smyslu, že v České republice nedochází k překračování hodnot stanovených látek dle příloh směrnice 2008/50/ES. Pokud by tato úvaha byla přeložena do řeči směrnice 2008/50/ES, potom by to dle čl. 24 odst. 1 znamenalo, že Česká republika neshledává existenci rizika, že látky SO₂ a NO₂ mohou překročit varovnou prahovou hodnotu, a proto nemusí být přijato opatření na základě krátkodobého akčního plánu. Vzhledem k tomu, že polévatý prach v podobě částic PM₁₀ a benzo(a)pyren, jejichž zvýšené koncentrace trápí obyvatele aglomerace Ostrava-Karviná, nejsou na seznamu předmětných látek, Česká republika nemá povinnost přijímat v daném případě akční plán. Co se týče ozonu, zákonodárce pravděpodobně vycházel z úvahy, že přijatá opatření na základě akčního plánu by významně nesnížila riziko či dobu trvání nebo závažnost překročení varovné prahové hodnoty, a proto nevystává potřeba krátkodobých akčních plánů.

Vedle podmíněné povinnosti existuje i pouhá možnost vytvořit krátkodobé akční plány, a to pro případ, že by byly překročeny mezní nebo cílové hodnoty (imisní limity) určitých látek v ovzduší dle příloh VII, XI, XIV³⁹ směrnice 2008/50/ES. Tím, že v ZoO nejsou ustanovení týkající se opatření vycházející z krátkodobých akčních plánů u překročení imisních limitů pro tyto látky, zákonodárce v podstatě říká, že se vzdává možnosti dobrovolného vypracování krátkodobých akčních plánů.

Toto (ne)tvrzení zákonodárce je potřeba zohlednit vůči reálnému stavu ovzduší, tedy zejména ho porovnat se statistickými údaji dostupnými na webu Českého

³⁹ Jedná se o látky jako SO₂, NO₂, benzen, CO, Pb a PM₁₀, PM_{2,5} a ozon.

hydrometeorologického ústavu.⁴⁰ Dle dostupných údajů byla v období od roku 2010 do roku 2016 překročena varovná prahová hodnota pouze jednou, a to v roce 2015 pro látku SO₂. Ve stejném ročním rozpětí nebyla ani jednou překročena varovná prahová hodnota pro NO₂ a ozon. Na druhou stranu informativní prahové hodnoty a cílové hodnoty byly překročeny několikrát pro všechny látky.

Lze mít za to, že zákonodárce neporušil unijní právo, když do ZoO nevložit ustanovení týkající se krátkodobých akčních plánů, a to především z toho důvodu, že z historického hlediska nemohl očekávat překročení varovných prahových hodnot, a tím pádem v době přijímání nového zákona neexistovalo riziko, že by mohla úroveň znečištění překročit varovnou prahovou hodnotu. I když byla v roce 2015 výše zmíněná varovná prahová hodnota jedenkrát překročena, ani toto překročení nekonstituuje porušení unijního práva, jelikož toto překročení nemohl zákonodárce předpokládat.

Tvrzení o neporušení závazků ohledně SAPs vycházejících z unijního práva lze opřít i o fakt, že kvalita ovzduší v aglomeracích spíše stagnuje, než aby se zhoršovala, což dle bodu [9] preambule směrnice 2008/50/ES spíše podporuje vytváření střednědobých a dlouhodobých programů a plánů na zlepšování kvality ovzduší než těch krátkodobých. Bod [28] preambule doporučuje transponovat směrnici 2008/50/ES tím způsobem, aby nová právní úprava přinesla věcné změny oproti té minulé. Tedy pokud se krátkodobé akční plány neosvědčily nebo nebyly vydány, lze předpokládat, že zákonodárce bude hledat lepší řešení.

I přes absenci krátkodobých akčních plánů současný ZoO počítá s krátkodobým nástrojem na ochranu ovzduší pro situace možného překračování varovných prahových hodnot, a to i pro částice PM₁₀. Tímto nástrojem je možnost vyhlášení smogové situace dle § 10 a násl. Text tohoto ustanovení vychází z předchozí zákonné úpravy, ale s dílčími změnami. Je však příhodné porovnat smogové situace s krátkodobými akčními plány, které jsou obsaženy ve směrnici 2008/50/ES. Obecně řečeno příslušná směrnice stanovuje okruh látek, pro které se mají či mohou vytvořit krátkodobé akční plány (viz kap. 1.2). Podle ZoO mohou být smogové situace vyhlášeny pro látky, které jsou obsaženy v Příloze č. 6 tohoto zákona, a to za situace, když jejich koncentrace překročí jakoukoliv prahovou hodnotu uvedenou v Příloze č. 6. Jedná se oxid siřičitý, oxid dusičitý, částice PM₁₀ a troposférický ozon. Oproti směrnici tak **národní právní úprava rozšiřujícím způsobem řadí částice PM₁₀ mezi látky, jejichž zvýšená koncentrace má iniciovat omezující opatření**. Implementace ustanovení směrnice včetně koncepčních nástrojů se realizuje též prostřednictvím § 10 odst. 3 a 4 ZoO, kde je zakotvena možnost omezení provozu stacionárních zdrojů, které v dané lokalitě významně přispívají k úrovni znečištění, a rovněž i možnost obce vydat (formou nařízení) pro případy vzniku smogové situace regulační řád. Ten obsahuje opatření směřující k okamžitému omezení provozu

⁴⁰ [Http://portal.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/isko/grafroc/grafroc_CZ.html](http://portal.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/isko/grafroc/grafroc_CZ.html)

silničních motorových vozidel. Je-li však zřejmé, že omezení provozu vozidel v obci nemůže přispět ke snížení úrovně znečištění, obec regulační řád nevydává.

Co se týče regulace uvedených stacionárních zdrojů, povolení jejich provozu obsahuje v rámci závazných podmínek provozu zvláštní podmínky provozu při překročení regulační prahové hodnoty. Dotčení provozovatelé, kterým byly tyto zvláštní podmínky stanoveny, jsou v případě vzniku smogové situace informováni Ministerstvem životního prostředí (§ 10 odst. 2 ZoO) a jejich povinností je provozovat zdroj v souladu s těmito omezujícími podmínkami. Významným nástrojem právní regulace je i samotné povolení provozu stacionárních zdrojů, které za podmínek stanovených v § 13 může být z rozhodnutí krajského úřadu změněno, zjistí-li se, že to umožní prokazatelně snížit úroveň znečištění bez vynaložení nepřiměřených nákladů ze strany provozovatele.

Z výše uvedeného vyplývá, že ačkoliv Česká republika nepřijala ustanovení o povinném vypracování akčních plánů, jejich funkci de facto plní prostřednictvím systému nástrojů, které se uplatňují při vyhlášení smogové situace. Oproti krátkodobým akčním plánům je stanoveno, jakou formou by smogová situace měla být vyhlášena, kdo ji vyhláší a jaké formální náležitosti musí tento předpis obsahovat. Stanovení zvláštních podmínek provozu je navíc snadno kontrolovatelné a jejich dodržování vynutitelné.

3 Akční plány v judikatuře Nejvyššího správního soudu

Otázkou správné implementace a nezákonného zásahu se zabýval i Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) v rozsudku ve věci *Statutární město Ostrava v. Česká republika*.⁴¹ Město Ostrava obvinilo Českou republiku z nesprávné implementace komunitárního práva do vnitrostátního práva zejména ve fázi praktického provádění tím, že nebyl vytvořen funkční a efektivní systém vedoucí k dodržování imisních limitů (mezních hodnot) látek znečišťujících ovzduší v územní působnosti statutárního města stanovených směrnici 2008/50/ES, v čemž spatřovalo porušování svého práva na příznivé životní prostředí. NSS v dané věci mimo jiné konstatoval obecně známé pravidlo, že porušení povinnosti členského státu plynoucí z neimplementace, nesprávné či neúplné implementace či faktického neprovádění opatření předvídaných směrnici jsou sankcionovatelná v řízení před Soudním dvorem EU na základě žaloby orgánů EU. Pouze SDEU je oprávněn autoritativně posoudit, zda došlo k nedostatečné implementaci závazků členského státu do vnitrostátního práva a zda členskému státu vzniká nějaká sekundární povinnost odpovědnostního charakteru. NSS k tomu dále dodal, že citovaná směrnice byla do českého právního řádu transponována zákonem o ovzduší a že tento zákon využívá celou řadu nástrojů ochrany ovzduší, ať už preventivních nebo následných. Kasační stížnost navíc byla zamítnuta z důvodu, že Statutární město Ostrava neprokázalo, že protiprávní stav (tj. stav kvality ovzduší v určitém území) vznikl v důsledku tvrzeného omisivního

⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. listopadu 2014, sp. zn. 6 As 1/2014.

zásahu žalovaných. NSS shledal, že nebyly naplněny podmínky, jež musí být kumulativně splněny, aby se jednalo o nezákonný zásah.

Za úspěšné lze považovat žaloby ze srpna 2011. Žalobou podanou 24. 8. 2011 se žalobci v podobě fyzických osob domáhali ochrany před nezákonným zásahem žalovaného Krajského úřadu Moravskoslezského kraje spočívajícího v tom, že žalovaný přes dlouhodobě špatnou kvalitu ovzduší nevydal akční plán podle § 7 odst. 11 SZoO. Tato žaloba⁴² byla Krajským soudem v Ostravě nejdříve zamítnuta, žalobci však uspěli s kasační stížností a Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 2 As 127/2014-32 připustil, že nevydání akčního plánu obsahujícího přehled krátkodobých opatření pro oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší dle výše uvedeného ustanovení SZoO může být podle okolností nezákonným zásahem. NSS se v odůvodnění svého rozhodnutí odvolával na závěry SDEU, vyslovené ve věci *Dieter Janecek proti Freistaat Bayern* (C-237/07), že „v případě rizika překročení výstražných prahových hodnot nebo mezních hodnot musí mít bezprostředně dotčení jednotlivci možnost vyžadovat, aby příslušné vnitrostátní orgány vypracovaly akční plán, přestože na základě vnitrostátního práva disponují dalšími prostředky, kterými mohou vyžadovat, aby příslušné orgány přijaly opatření pro boj proti znečištění ovzduší.“ Kromě toho se SDEU již několikrát ve své judikatuře vyslovil, že „ve všech případech, kdy by nedodržení opatření požadovaných směrnicemi, které se dotýkají kvality ovzduší a kvality pitné vody a které směřují k ochraně veřejného zdraví, mohlo ohrozit zdraví osob, mohou se tyto osoby dovolávat kogentních pravidel obsažených v uvedených směrnících“. Ve vztahu k regulaci stavu ovzduší to dle NSS znamená, že fyzické i právnické osoby, přímo dotčené popsáním rizikem, musí mít možnost od příslušných orgánů požadovat, případně s pomocí příslušných soudů, aby byl vypracován akční plán, jestliže takové riziko existuje.⁴³

Druhá žaloba, podaná 23. 8. 2011 týmiž fyzickými osobami, byla rozhodnuta 12. 2. 2015 Krajským soudem v Ostravě⁴⁴ tak, že soud přímo konstatoval, že zásah Krajského úřadu Moravskoslezského kraje do práv žalobců, spočívající v nevypracování a nevydání akčního plánu, obsahujícího přehled krátkodobých opatření k ochraně ovzduší podle § 7 odst. 11 SZoO, pro území oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší – městského obvodu Ostrava Radvanice a Bartovice, trvajícím od 1. 1. 2007 do 31. 8. 2012, byl nezákonný. Následně NSS zamítl kasační stížnost KÚ MSK. Krajský soud postupoval správně, když dospěl k závěru, že nevydání krátkodobého akčního plánu znečištění ovzduší bylo v období od 1. 1. 2007 do 31. 8. 2012 nezákonným zásahem. V předmětném

42 Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. června 2014, č. j. 22 A 182/2011-61.

43 Viz též ŽIDEK, Dominik. Stát jako subjekt zodpovědný za znečištění ovzduší – aktuální vývoj judikatury. In: KYSELOVSKÁ, Tereza, Vojtěch KADLUBIEC, Jan PROVAZNÍK, Nelly SPRINGINSFELDOVÁ a Alica VIRDZEKOVÁ (eds.). *Cofola 2015: sborník z konference*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Řada teoretická, ed. Scientia, č. 532., 2015, 1081 s., s. 1006–1015. ISBN 978-80-210-7976-2.

44 Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. února 2015, č. j. 22 A 182/2011-93.

rozhodnutí⁴⁵ NSS v bodě [29] konstatoval, že unijní úprava zásadně omezuje volnost členských států při výběru formy a způsobu regulace ochrany ovzduší v tom, že jasné stanoví, které plány musí členské státy přijmout a jaká opatření musí být jejich obsahem. Následně soud odkazuje i na výše zmíněný bod [19] Preambule směrnice 2008/50/ES a překvapivě v bodě [33] svého rozhodnutí obecně konstatuje, že směrnice 96/62/ES a 2008/50/ES „*neumožňují vtělení krátkodobých opatření do jiných nástrojů ochrany ovzduší, ale výslovně vyžadují přijetí akčního plánu ochrany ovzduší jako celistvého dokumentu s jasně daným obsahem. Teprve co se týče stanovení konkrétních opatření v akčním programu, svědčí členským státům určitá míra volnosti*“.⁴⁶

Z výše provedeného rozboru vyplývá, že rozhodnutí potvrzující povinnost Krajského úřadu Moravskoslezského kraje přijmout akční plán pro období od 1. 1. 2007 do 31. 8. 2012, opírající se o ne zcela přesné formulace směrnice 96/62/ES ve spojení se směrnicí 1999/30/ES a dnes již zrušený SZoO bylo správné, nicméně pro futuro v době účinnosti směrnice 2008/50/ES nelze takto obecně stanovit.

Nebylo překvapením, když po výše uvedených soudních rozhodnutích následovaly žaloby proti České republice o částku 1 000 000 Kč s příslušenstvím⁴⁷. Nároku se žalobci dovolávali z titulu nesprávného úředního postupu, který spočívá mimo jiné v nevydání akčního plánu pro dotčenou oblast se zhoršenou kvalitou ovzduší. Tato žaloba byla zamítnuta, protože soud dospěl k závěru, že žalobkyně neprokázala příčinnou souvislost mezi jí utrpěnou majetkovou újmou a jednáním spočívajícím v nevydání akčního plánu obsahujícího přehled krátkodobých opatření dle § 7 odst. 11 SZoO. Nutno zdůraznit, že žaloby nenapadaly nevydání akčních plánů v době působnosti ZoO č. 201/2012 Sb.

Na co však lze upozornit je skutečnost, že NSS v podstatě avizoval možnost dalších následných zásahových žalob pro případ, že by byla směrnice 2008/50/ES z určitého hlediska špatně či nedostatečně implementována. Ve výše uvedených soudních rozhodnutích je opakovaně upozorňováno na rozhodnutí SDEU ve věci *D. Janeček* [bod 38 a 39] a to, že ve všech případech, kdy by nedodržení opatření požadovaných směrnicemi, které se týkají kvality ovzduší a kvality pitné vody a které směřují k ochraně veřejného zdraví, mohlo ohrozit zdraví osob, mohou se tyto osoby dovolávat kogentních pravidel obsažených v uvedených směrnicích (viz výše uvedené rozsudky ze dne 30. května 1991, *Komise v. Německo*, C-361/88 a C59/89, jakož i ze dne 17. října 1991, *Komise v. Německo*). Z výše uvedeného dle názoru SDEU vyplývá, že fyzické či právnické osoby přímo dotčené rizikem překročení výstražných prahových hodnot nebo mezních hodnot musí mít možnost od příslušných orgánů požadovat, případně s pomocí příslušných soudů, aby byl vypracován akční plán, jestliže takové riziko existuje. Je třeba zdůraznit, že SDEU tento

⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. června 2015, č. j. 2 As 48/2015-60.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Obvodní soud pro Prahu 10, č. j. 6 C 328/2015-98 a Městský soud v Praze jako soud odvolací, č. j. 51 Co 329/2016-147.

závěr opřel o zjištění, že ustanovení čl. 7 odst. 3 směrnice 96/62/ES ukládá členským státům jasnou povinnost vypracovat akční plány jak v případě rizika překročení mezních hodnot, tak v případě rizika překročení výstražných prahových hodnot (v daném případě částic PM₁₀) (viz výše). Za účinnosti směrnice 2008/50/ES, jež zpřesnila podmínky obligatorního zpracování akčních plánů, však dle názoru autorů tento závěr aplikovat nelze.

Závěr

Analýza unijní legislativy přinesla poměrně zajímavé zjištění, že směrnice 96/62/ES sama o sobě stanovila pouze obecný právní rámec pro krátkodobé akční plány, resp. stanovila pouze okruh látek, pro které bylo možné krátkodobé akční plány vytvořit. Navazující směrnice 1999/30/ES, 2000/69/ES a 2002/3/ES stanovily konkrétní látky a prahové hodnoty, pro které měly být krátkodobé akční plány vytvořeny. Dle současné směrnice 2008/50/ES není povinnost vytvoření krátkodobých akčních plánů jednoznačně stanovena, neboť sama směrnice ji podmiňuje naplněním různých kritérií a rozlišuje různé situace, kdy akční plány jsou obligatorní anebo fakultativní součástí nástrojů právní regulace na ochranu ovzduší členských států EU. Ve vztahu k částicím PM₁₀ bylo zjištěno, že povinnost vydat akční plány v podmínkách České republiky není dána.

Rozhodnutí NSS č. j. 2 As 48/2015–60 potvrzující povinnost vydat akční plán mohlo být vydáno proto, že se opíralo o předchozí směrnici 96/62/ES a autoritativní názor SDEU ve věci *D. Janečka*. Navíc Česká republika nástroj v podobě krátkodobých akčních plánů měla zakotven v předchozím zákoně (SZoO). V současnosti platný a účinný zákon o ochraně ovzduší č. 201/2012 Sb., ve znění pozdějších předpisů, podobný koncepční nástroj na ochranu ovzduší nemá. Ovšem faktická absence tohoto nástroje neznamena nesprávnou implementaci čl. 24 směrnice 2008/50/ES.

S cílem naplnění povinností stanovených v čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50/ES nabízí ZoO v § 10 jiný krátkodobý nástroj – regulační opatření pro případ smogové situace, který se může využívat v případech, kdy jsou překročeny varovné prahové hodnoty stanovené v Příloze č. 6 ZoO, jež odpovídají či jsou dokonce přísnější než hodnoty stanovené ve směrnici 2008/50/ES. Mezi další nástroje patří možnost kontrolovat a případně změnit vydané integrované povolení největším znečišťovatelům, možnost omezit dopravu ve městech a další.

Lze tedy shrnout, že i když v českém právním řádu absentuje nástroj v podobě krátkodobých akčních plánů, povinnost jej přijmout se váže pouze k nadměrným koncentracím

SO₂, NO_x a troposférického ozónu, zatímco v aglomeraci Ostrava – Karviná jsou překračovány mezní hodnoty pro částice polévatého prachu PM₁₀ a benzo(a)pyren.⁴⁸

Pokud povinnost přijmout akční plány není zakotvena ve vnitrostátní právní úpravě, jejich nepřijetí nelze považovat za nezákonný zásah a nelze se ani dožadovat jejich přijetí z titulu přímé aplikovatelnosti směrnice 2008/50/ES.

Přestože povinnost přijmout akční plány neexistuje, porušuje Česká republika základní povinnost vyplývající z čl. 13 předmětné směrnice – tj. zajistit dobrou kvalitu ovzduší (nepřekračování mezních hodnot koncentrací znečišťujících látek v ovzduší). S neplněním této povinnosti se v současné době potýká před soudy, kdy nedošlo k přijetí adekvátních plánů kvality ovzduší (resp. programů ke zlepšování kvality ovzduší), jež musí obsahovat taková opatření, aby období překračování mezních hodnot bylo co možná nejkratší.

⁴⁸ Benzo(a)pyren je předmětem úpravy obsažené ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/107/ES ze dne 15. prosince 2004, o obsahu arsenu, kadmia, rtuťi, niklu a polycyklických aromatických uhlovodíků ve vnějším ovzduší.

Dle čl. 3.3 této směrnice „Členské státy vypracují seznam zón a aglomerací, v nichž jsou cílové hodnoty stanovené v příloze I překročeny. Pro tyto zóny a aglomerace určí členské státy oblasti překročení a zdroje, které k takovému překročení přispívají. Členské státy prokáží, že v uvedených oblastech uplatní všechny nezbytné opatření nezbytné nepřímě řešené výdaje, zaměřená zejména na převládající zdroje emisí, aby bylo dosaženo cílových hodnot. V případě průmyslových zařízení uvedených ve směrnici 96/61/ES to znamená uplatnění nejlepších dostupných technik ve smyslu čl. 2 bodu 11 uvedené směrnice.“