

A) Programy zlepšování kvality ovzduší

Zde: 6 As 288/2016 – 146

PZKO Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek

Judikatura týkající se Programů zlepšování kvality ovzduší jakožto koncepčních nástrojů zvláštní ochrany ovzduší. Programy zlepšování kvality ovzduší jsou správními soudy, alespoň v částech, rušeny. Zde je výňatek z rozhodnutí týkající se aglomerace Ostrava/Karviná/Frýdek – Místek. Obdobně NSS rozhodoval rovněž např. v případě Prahy či Brna.

Zde NSS nejprve analyzoval rozhodování o obdobné věci v okolních státech...

[38]

Lze tedy shrnout, že evropské soudy přistupují k přezkumu koncepcí a plánů ochrany ovzduší zdrženlivě. Z obdobných východisek vychází i tuzemský soudní přezkum programů zlepšování kvality ovzduší, vydávaných odpůrcem ve formě opatření obecné povahy. Kromě běžných procesních a formálně obsahových námitek je tak úkolem soudu v řízení o přezkumu takového opatření obecné povahy, zejména má-li být sledovaného cíle dosaženo teprve v budoucnu, **ověřit, zda odpůrce osvědčil, že v dobré víře do programu zařadil všechna podstatná opatření, jež se vzhledem ke stavu poznání nabízela a jejichž synergická realizace v průběhu času (tj. dle časového plánu jejich provádění) pravděpodobně k dosažení cíle povede nebo k němu vést může, resp. že žádné takové opatření svévolně neopomněl. Pokud jde o konečný termín dosažení cíle, soud ověří, zda nebyl stanoven svévolně, resp. zjevně nerozumně. Ke zrušení opatření obecné povahy v tomto ohledu přistoupí např. tehdy, když odpůrce stanovený termín racionálně a přesvědčivě neodůvodnil nebo že by bylo s velkou pravděpodobností (nikoli jen spekulativně) možné stanovit termín kratší.** Vzhledem k tomu, že dosahování imisních limitů je nepochybně během na delší trať, nemá smysl uvažovat o kratších termínech v řádech dnů, týdnů, ani několika málo měsíců, nýbrž v řádu let. Přitom všem je třeba mít na paměti, že je to navrhovatel, který musí v řízení tvrdit, že je napadené opatření obecné povahy nezákonné (srov. § 101b odst. 2 s. ř. s.), tedy že odpůrce nějaké podstatné opatření opomenul nebo že je zařadil pouze formálně, bez věcné a časové souvislosti s jinými opatřeními, takže k dosažení cíle pravděpodobně nepovede, nebo že termín dosažení imisního limitu mohl být zjevně stanoven o rok či více let dříve.

K implementaci směrnice...

[73]

Směrnice o ovzduší však náležitosti plánu kvality ovzduší chápe poněkud extenzivněji. V části A bodě 8 písm. b) přílohy XV pojímá směrnice „časový plán provádění“ jednoznačně jako jednu z „podrobností o opatřeních nebo projektech přijatých za účelem snížení znečištění po vstupu této směrnice v platnost“. V písm. c) téhož bodu se dále rozlišuje mezi „předpokládanou dobou potřebnou k dosažení uvedených cílů“, která se ze své povahy bude vztahovat k celkovým cílům plánu, a mezi „očekávaným zlepšením kvality ovzduší“, které, má-li přinést něco nového oproti předchozí zmíněné položce, musí rozlišovat mezi jednotlivými opatřeními nebo projekty. Nejvyšší správní soud tak dospívá k závěru, že transpozice směrnice o ovzduší proběhla nedokonale, neboť nebyly zcela recipovány požadavky kladené její přílohou na plán kvality ovzduší. Soud je však povinen vykládat národní právo v souladu s unijním. Eurokonformní výklad přílohy č. 5 k zákonu o ochraně ovzduší tak

vede soud k závěru, že náležitostí Programu mělo být též **vyčíslení očekávaného přínosu jednotlivých opatření ke zlepšení kvality ovzduší** za účelem jejich vzájemného porovnání z hlediska účinnosti, a dále **časový plán provádění jednotlivých opatření** tak, aby bylo možné průběžně kontrolovat jejich plnění. Koneckonců i samotný zákon o ochraně ovzduší ukládá odpůrci v § 9 odst. 5 povinnost aktualizovat Program. Za tímto účelem bude odpůrce muset nezbytně posuzovat reálný vývoj kvality ovzduší v ostravské aglomeraci a zároveň dosažený pokrok při plnění jednotlivých opatření. Tento pokrok lze jen těžko objektivně kvantifikovat jinak, než porovnat jej s předpokládaným časovým harmonogramem plnění těchto opatření.

Výsledná argumentace...

[84]

Nejvyšší správní soud proto shrnuje, že sám odpůrce v Programu vychází z toho, že jen synergickým efektem všech stanovených opatření by bylo možné v ostravské aglomeraci dosáhnout imisních limitů ke stanovenému datu. Jím vydaný Program však pro oblast dopravy a lokálních topenišť nedává dostatečné záruky, že ambiciózně pojatý rozsah nezbytných opatření dojde reálného naplnění. Emisní strop pro dopravu takovou záruku nepředstavuje, a to z důvodu velmi zúženého rozsahu aplikace, který prakticky vylučuje jeho zohlednění v autoritativním úředním rozhodování. Proto se Nejvyšší správní soud zaměřil na otázku povinných náležitostí Programu a na vypořádání požadavků stanoviska SEA. Z tohoto pohledu chybí v Programu především harmonogram provádění jednotlivých opatření, který by bylo možno průběžně kontrolovat a operativně na učiněná zjištění reagovat. Stejně tak Program nenabízí vyčíslení přínosu jednotlivých opatření ke zlepšení stavu ovzduší, aby umožnilo soustředit se – zejména v případě nedostatku času či finančních prostředků – primárně na opatření s nejvyšším účinkem. Vyčkávání s hodnocením účinnosti Programu na rok 2020 se za tohoto stavu, přesně jak se obává stěžovatel, může změnit ve zbytečné a předem k nezdaru odsouzené „čekání na Godota“. Proto Nejvyšší správní soud přistoupil ke zrušení příslušných částí Programu, byť si je vědom toho, že se tím prodlužuje období, kdy budou opatření ke zlepšení ovzduší v ostravské aglomeraci realizována jednotlivě, bez zastřešující koncepce. Nejvyšší správní soud má nicméně za to, že Program v podobě napadené žalobou takovouto sjednocující koncepci a oporu pro komplexní a účinné řešení znečištění ovzduší v ostravské aglomeraci neskýtá. Jde spíše o seznam všeho, co by bylo potřeba učinit, aniž by Program nad rámec pouhého soupisu potřebných opatření nabízel cokoli dalšího, zejména časový harmonogram, jasný žebříček priorit a účinný kontrolní mechanismus průběžného vyhodnocování plnění stanovených cílů.

Poměrně významný nálezný ústavního soudu zabývající se omezením domovní svobody v souvislosti s §17 (2) zákona o ovzduší, který zní:

Vznikne-li **důvodné podezření**, že provozovatel spalovacího stacionárního zdroje umístěného v rodinném domě, v bytě nebo ve stavbě pro rodinnou rekreaci, **nejde-li o prostory užívané pro podnikatelskou činnost**, porušil některou z povinností podle odstavce 1, avšak toto porušení nelze prokázat bez provedení kontroly spalovacího stacionárního zdroje, jeho příslušenství nebo používaných paliv, obecní úřad obce s rozšířenou působností provozovatele na tuto skutečnost **písemně upozorní** a poučí jej o povinnostech provozovatele spalovacího stacionárního zdroje stanovených v odstavci 1 a o následcích opakovaného důvodného podezření na jejich porušení v podobě provedení kontroly. Pokud opakovaně vznikne důvodné podezření, že tento provozovatel nadále nebo opětovně porušuje některou z povinností podle odstavce 1, je kontrolující oprávněn vstoupit do jeho obydlí za účelem kontroly dodržování povinností podle tohoto zákona. Vlastník nebo uživatel těchto prostor je **povinen umožnit kontrolujícímu přístup ke spalovacímu stacionárnímu zdroji, jeho příslušenství a používaným palivům**.

„Na stupnici závažnosti omezení základního práva „podstatný – mírný – nízký“ (viz např. Kosař, D. Kolize základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR, Jurisprudence č. 1/2008, s. 16) představuje napadená právní úprava podle Ústavního soudu mírné omezení nedotknutelnosti obydlí. Kontrola, kterou zavádí, i související přestupková odpovědnost nejsou natolik intenzivním zásahem, jaký představuje např. institut domovní prohlídky v trestním řízení podle čl. 12 odst. 2 Listiny. V případě domovní prohlídky totiž zásahu v podobě vstupu do obydlí dotčený jednotlivec nemůže nijak zabránit a musí jej strpět. Kontrola podle § 17 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší však v tomto smyslu představuje mírnější omezení nedotknutelnosti obydlí, protože jí provozovatel spalovacího stacionárního zdroje může (pod hrozbou pokuty) zamezit a nedopustit tak zásah do svého soukromí. Pokud k ní dojde, pak má kontrolní orgán právo přístupu pouze ke stacionárnímu zdroji, jeho příslušenství a k používaným palivům. Nemůže vstupovat do jiných prostor, než ve kterých je umístěn stacionární zdroj, jeho příslušenství a používané palivo. Ke kontrole a vstupu do obydlí může také dojít až v případě opakovaného podezření na porušování povinností provozovatele spalovacího stacionárního zdroje, který má po prvním upozornění orgánu ochrany ovzduší možnost na podezření reagovat, plnit povinnosti ve smyslu § 17 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší a kontrole tak předejít. Samotná existence napadené právní úpravy proto v obecné rovině nepředstavuje podstatné omezení domovní svobody. O skutečně podstatných zásazích do ní lze uvažovat v případě konkrétních kontrol, které by nesplňovaly výše vymezené podmínky vhodnosti, délky a rozsahu.“