



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyně JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D., a JUDr. Naděždy Treschlové v právní věci

žalobkyně a):

[redacted]
bytem [redacted]

žalobce b):

[redacted]
bytem [redacted]

žalobce c):

[redacted]
bytem [redacted]

všichni zastoupeni advokátem Mgr. Václavem Voříškem
sídlem Ledčická 649/15, Praha 8

proti

žalovanému:

Ministerstvo životního prostředí
sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10

o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného spočívajícím v nečinnosti při zpracování a vydání řádného a úplného Programu zlepšování kvality ovzduší

takto:

- I. Žalovanému se přikazuje, aby aktualizoval program zlepšování kvality ovzduší podle § 9 odst. 5 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, pro aglomeraci Praha CZ01 a zahájil proces posuzování vlivů podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a o změně některých souvisejících zákonů, k tomuto aktualizovanému programu zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Praha CZ01, a to do šesti týdnů od právní moci tohoto rozsudku.

- II. Žalovaný je povinen schválit aktualizovaný program zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Praha a vyhlásit ho ve Věstníku Ministerstva životního prostředí v souladu s § 9 odst. 1 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, a to do šesti týdnů od vydání stanoviska SEA, popř. od vydání negativního závěru zjišťovacího řízení.
- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení ve výši 27.004 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobců advokáta Mgr. Václava Voříška.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a obsah žaloby

1. Žalobkyně a), žalobce b) a žalobce c) (dále označovaní společně jako „žalobci“) se podanou žalobou domáhali ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřovali v nečinnosti žalovaného při zpracování a vydání řádného a úplného Programu zlepšování kvality ovzduší podle § 9 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“) pro aglomeraci Praha.
2. Žalobci v žalobě uvedli, že žalovaný vydal dne 26. 5. 2016 opatření obecné povahy nazvané Program zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Praha – CZ01 pod č.j. 34224/ENV/16 (dále také jen „Program“). Program však byl pro závažné rozpory s požadavky právních předpisů částečně zrušen rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2018, č. j. 10 A 173/2016, a to ve výrocích I, III, IV. Programu.
3. Nezákonný zásah žalobci spatřují v tom, že žalovaný již po více než dva roky (od účinnosti Programu, tj. od 13. 6. 2016) udržuje protiprávní stav, kdy pro aglomeraci, ve které žalobci žijí, není vydán řádný a úplný Program. Navíc z informací poskytnutých žalobcům na žádost podle zákona o svobodném přístupu k informacím vyplývá, že nápravu žalovaný plánuje až na polovinu roku 2020, kdy by stejně musel být Program aktualizován, jelikož je nutné jej aktualizovat alespoň každé čtyři roky.
4. Podle žalobců není možné se zpracováním a vyhlášením řádného a úplného Programu nadále vyčkávat, neboť zákon o ochraně ovzduší stanoví jako nejzazší termín pravidelné aktualizace jednou za čtyři roky (§ 9 odst. 5), ale v případě potřeby je nutné Program aktualizovat i dříve a tato situace nastala. Je totiž veřejným zájmem, aby imisních limitů bylo dosaženo co nejdříve, čemuž však nic nenasvědčuje, neboť znečištění ovzduší je v žalobci obývané aglomeraci stále aktuální.
5. Žalobci vyšli z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, podle kterého musí být kumulativně splněno pět podmínek, aby žaloba a současně ochrana podle ust. § 82 zákona č. 150/2000 Sb., soudního řádu správního (dále jen s.ř.s.) byla důvodná.
6. K první a druhé podmínce, tj. že žalobce musí být přímo zkrácen na svých právech, uvedli, že jsou kráceni na svém ústavně zaručeném právu na příznivé zdravotní prostředí a na z něj vyplývajícím veřejném subjektivním právu na to, aby žalovaný vydal, resp. řádně užil právní instrumenty, které mají právo na životní prostředí zajišťovat. Poukázali na skutečnost, že žijí v aglomeraci, kde jsou pravidelně a trvale překračovány imisní limity škodlivých látek v ovzduší.

7. Ke třetí podmínce, tj. existenci nezákonného zásahu, žalobci uvedli, že zásah žalovaného spočívající v nevydání řádného a úplného Programu, který by obsahoval všechny stanovené náležitosti, je zásahem nezákonným, kdy i z rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 288/2016-146 se podává, že osoby obývající znečištěnou zónu či aglomeraci mají veřejné subjektivní právo na to, aby žalovaný řádný a úplný program vydal. Skutečnost, že Program požadované náležitosti nesplňuje, vyplývá z toho, že byl ve výroku č. I, III a IV. zrušen výše uvedeným rozsudkem Městského soudu v Praze. Ke čtvrté podmínce, tj. povaze zásahu správního orgánu, který není rozhodnutím, žalobci uvedli, že povahu nečinnosti žalovaného při zpracování a vydání Programu jakožto nezákonného zásahu dovozují z logiky věci a podpůrně z rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 12.2.2015, č.j. 22 A 182/2011-93, přičemž odkázali též na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.10.2014, č.j. 2 As 127/2014-32.
8. K páté podmínce, tj. přímému zaměření nebo zasažení zásahu vůči žalobci, žalobci uvedli, že trvale žijí v dotčené aglomeraci, pro niž je vydán neúplný Program.
9. K šesté podmínce, trvání zásahu, žalobci uvedli, že zásah spočívá v nevydání řádného a úplného Programu minimálně od 13. 6. 2016, kdy nabyl (částečně Městským soudem v Praze zrušený) Program účinnosti, neboť již od tohoto okamžiku byl neúplný a kvalitativně nevyhovující. Nezákonný zásah bude ukončen teprve v okamžiku, kdy žalovaný vydá Program, který bude odpovídat všem stanoveným požadavkům. Žaloba je tedy i s přihlédnutím k nálezů Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II ÚS 635/18, včasná.
10. Žalobci dále konstatovali, že žaloba je rovněž přípustná, a to z toho důvodu, že jim právní řád neposkytuje žádný jiný právní prostředek ochrany nebo nápravy, než právě podání zásahové žaloby. Žalobci zvažovali podání „předžalobní výzvy“, neboli neformální žádosti směřované žalovanému, aby protiprávní stav napravil, ale s ohledem na judikaturu a právní úpravu dovodili, že to není nezbytné a ani nepředpokládají, že by žalovaný jejich předžalobní výzvě vyhověl v přiměřené lhůtě. Žalobci rovněž vycházeli z výše uvedené judikatury, která také nedovodila, že by měl být před podáním zásahové žaloby proti nevydání Programu (resp. „akčního plánu“ podle dřívější terminologie) uplatněn jiný právní prostředek ochrany nebo nápravy. Žalobci rovněž nevidí příliš optimisticky, že by zrovna jejich neformální žádost žalovaného přesvědčila, aby přestal být nečinný. I s ohledem na závažný veřejný zájem na příznivém životním prostředí, konkrétně čistém ovzduší, se proto rozhodli obrátit přímo na soud.
11. Žalobci odmítli postoj žalovaného, domnívá-li se tento, že je neúčelné dopracovat částečně zrušený Program dle dikce rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2018, č.j. 10 A 173/2016-119 za situace, kdy žalovaný současně pracuje na vytváření zcela nového, aktualizovaného Programu. Nelze připustit, aby kvůli nezpůsobilosti žalovaného vydat řádný a úplný program panovalo od roku 2016 do poloviny roku 2020 jakési vakuum, kdy žádný řádný a úplný program nebude vydán. Jestliže Městský soud v Praze dne 8. 2. 2018 podstatnou část Programu zrušil pro závažné nedostatky, nepochybně vyvstala potřeba aktualizovat jej co nejdříve (případně vydat zcela nový Program s patřičnými náležitostmi), a nebylo správné vyčkávat více než dva roky na samý konec zákonné čtyřleté lhůty pro aktualizaci. Žalovaný měl přistoupit k vydání Programu bez otálení již jen proto, že nelze vyloučit časovou rezervu pro přepracování programu s ohledem na případné výtky stanoviska SEA.
12. Na základě shora uvedeného žalobci navrhli, aby soud rozsudkem přikázal žalovanému dopracovat Program zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Praha ze dne 16. 5. 2016,

částečně zrušený rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2018, č.j. 10 A 173/2016-119, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku. Pro případ, že by po podání žaloby bylo od nezákonného zásahu upuštěno, žalobci in eventum navrhli, aby soud rozhodl, že zásah byl nezákonný.

II. Vyjádření žalovaného

13. Žalovaný navrhl, aby byla žaloba zamítnuta. Ve vyjádření k žalobě uvedl, že až do vydání rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2018 č.j. 10 A 173/2019-119, byl Program řádně schváleným, platným a závazným opatřením obecné povahy, které obsahovalo všechny podstatné náležitosti, které byly předepsány platnou legislativou v okamžiku jeho vydání a které byly do té doby pro obdobné koncepční dokumenty obvyklé. Předestřel vývoj právní úpravy na úseku ochrany ovzduší, poukázal na propracovanost Programu při porovnání s Krajským integrovaným programem obsaženým v nařízení hl. m. Prahy č. 16/2010 (např. v části týkající se právě vyčíslení efektivity opatření, která mu byla ze strany správních soudů vytčena jako nedostatečná) a odmítl tvrzení, že „*nedělá pro zlepšení kvality ovzduší vše, co by mohl a měl*“.
14. Uvedl, že rozhodnutí správních soudů respektuje, nicméně provedený výklad náležitostí Programu považuje za novou skutečnost, kterou nemohl předvídat, což podrobněji rozvedl. Má za to, že původní, do té doby obvyklý způsob pojetí programů zlepšování kvality ovzduší byl efektivní a přinesl hmatatelné výsledky v podobě jednoznačného trendu zlepšující se kvality ovzduší. Nic tedy podle jeho názoru nenasvědčovalo ani nenasvědčuje krácení práv žalobců. K tomu (s odkazem na konkrétní data) poukázal na vývoj imisních limitů v Praze, v místě bydliště žalobců, kde je patrný trend zlepšování kvality ovzduší. Žalovaný je přesvědčen, že je možné prokázat faktickou efektivitu programů zlepšování kvality ovzduší a opatření v nich uvedených (viz setrvalý pokles naměřených koncentrací znečišťujících látek). Navíc má za to, že namítané nedostatky (rámcový časový plán, souhrnné vyjádření efektu opatření a ve finále i nezpracování stanoviska SEA, které směřovalo zejména k prioritizaci opatření) jsou nedostatky formální, které orgánům činným v ochraně ovzduší nijak nebrání kvalitu ovzduší v aglomeraci Praha dále zlepšovat. Nehledě na to, že existují i další nástroje, jimiž lze požadované kvality ovzduší dosáhnout (Národní program snižování emisí, nástroje zákona o ochraně ovzduší, nástroje veřejné podpory, resp. dotace). Nástroje ke zlepšení kvality ovzduší je podle žalovaného nutno vnímat v celém svém komplexu a nikoliv izolovaně. Poukazují-li žalobci na „*silný a trvalý stres*“, který má být zapříčiněn nezlepšujícím se stavem kvality ovzduší, je třeba toto tvrzení odmítnout, neboť žalovaný dokládá opak výše uvedeným výrazným zlepšením ovzduší.
15. Žalovaný rovněž poukázal na to, že došlo ke změně právní úpravy v oblasti vydávání programů zlepšování, která zcela zásadně změnila pohled na požadavky uplatňované v žalobě. Podle názoru žalovaného jsou tak požadavky uváděné v žalobě neaktuální a vycházejí z právního stavu před 1. 9. 2018, kdy nabyl účinnosti zákon č. 172/2018 Sb., kterým se mění zákon o ochraně ovzduší. Tento zákon mj. reagoval právě na žalobci uváděné rozsudky správních soudů, jimiž byly zrušeny části opatření obecné povahy, kterými byly vydány programy zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Praha CZ01, Brno CZ06A a pro zónu Severozápad CZ04, a jimiž soudy poukázaly na podstatné nedostatky tehdejší právní úpravy ve vztahu k vymahatelnosti opatření ukládaných samosprávním celkům. Žalovaný uvedl, že jelikož je hlavním zpracovatelem všech programů zlepšování kvality ovzduší, bylo nezbytné vzít v potaz veškeré rozsudky správních soudů, které byly k problematice programů zlepšování kvality ovzduší vydány.

Žalovaný vydal v roce 2016 ucelený soubor 10 vzájemně logicky provázaných programů zlepšování kvality ovzduší, přičemž v případě 4 byla částečně zrušena opatření obecné povahy, kterými byly vydány (nikoliv však PZKO samotný, který je obsahem netknuté přílohy č. 1 opatření obecné povahy). Obdobně jako v případě aglomerace Praha bylo napadeno ještě opatření obecné povahy o vydání programu zlepšování kvality ovzduší zóny Severovýchod (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. února 2018 č.j. 4 As 250/2016 – 156), opatření obecné povahy o vydání programu zlepšování kvality ovzduší aglomerace Brno (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2018 č.j. 9 As 17/2017-98) a opatření obecné povahy o vydání programu zlepšování kvality ovzduší aglomerace Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2017 č.j. 6 As 288/2016-146).

16. Po analýze uvedených rozsudků dospěl žalovaný k závěru, že správní soudy poukazují na hlubší nedostatky, než které uvádějí žalobci v žalobě a které mají charakter formální, stran legislativních požadavků na vydávané programy, nikoliv materiální, se skutečným dopadem na kvalitu ovzduší. Žalovaný považuje za hlavní sdělení uvedených rozsudků potřebu úpravy a zefektivnění samotného zákona o ochraně ovzduší, k čemuž bylo bezodkladně přistoupeno. Nedostatky zákona o ochraně ovzduší a problematickou vymahatelnost opatření považuje žalovaný za meritum problému, bez jehož vyřešení nebylo možné efektivně reagovat na ostatní zjištění soudů - nedostatečný časový plán, vyčíslení efektu opatření a vypořádání stanoviska SEA, a to hlavně proto, že v případě nevyřešení tohoto namítaného nedostatku jako priority by byl žalovaný donucen *de lege lata* opakovat stále stejnou chybu dokola, neboť (v dané době) by platná právní úprava neumožňovala vymahatelné plnění povinností také ze strany samosprávy, ale pouze ze strany státní správy. Druhotné obsahové nedostatky Programu jsou ostatně hlavním důvodem pro požadavek žalobců na vydání jakési urychlené „záplaty“, což je podstatou projednávané žaloby; to za situace kdy existovaly legislativní nedostatky v samotném zákoně o ochraně ovzduší, žalovaný považoval za neúčelné a neefektivní.
17. Okamžikem změny právní úpravy od 1. 9. 2018 se charakter činnosti žalovaného jako činnosti správního orgánu směřující k vydání programů zlepšování kvality ovzduší dle ustanovení § 9 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší podstatně změnil, kdy již nejde o správní proces vydávání opatření obecné povahy dle ustanovení § 171 a násl. správního řádu, ale jde o specifický druh správní činnosti *sui generis*, kdy jsou ve složitém procesu vydávání aktualizovaného programu zlepšování kvality ovzduší významnými partnery žalovaného nejen orgány státní správy, ale především orgány samosprávy, které svými opatřeními mohou významně přispět ke skutečnému zlepšení stavu ovzduší.
18. K žalobci uváděné zákonné lhůtě stanovené pro vydání aktualizovaného programu zlepšování kvality ovzduší dle ustanovení § 9 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší žalovaný uvedl, že 4 letá lhůta je v zákoně stanovena mimo jiné proto, že je zřejmé, že efekt jakýchkoli stanovených opatření ke zlepšení stavu ovzduší se projeví až s odstupem času, další čas je pak třeba k vyhodnocení těchto opatření a popř. navržení opatření nových. Žalovaný považuje zákonnou lhůtu 4 let za přiměřenou povaze věci. Žalovaný nesouhlasí s tvrzením žalobců, že zákon o ochraně ovzduší stanovuje žalovanému *v případě potřeby nutnost* vydat program zlepšování kvality ovzduší aktualizovat dříve, než v této lhůtě; jedná se jen o možnost. K tomu uvedl, že zákonnou čtyřletou lhůtu k vydání úplného a aktualizovaného programu zlepšování kvality ovzduší (polovina roku 2020), který bude

splňovat všechny požadavky platné právní úpravy v ochraně ovzduší, včetně požadavku správních soudů na skutečnou efektivitu a závaznost stanovených opatření, žalovaný dodrží.

19. Žalovaný se dále vyjádřil k jednotlivým podmínkám nezákonného zásahu. K první a druhé podmínce uvedl, že ji má s ohledem na judikaturu správních soudů za splněnou, odmítl však domněnky žalobců, že jsou „vydáním částečně zrušeného“ Programu krácení na svých právech, k čemuž poukázal i na fungující systém nástrojů ochrany ovzduší ve vztahu k dané lokalitě. Klíčová opatření pro snižování znečištění v aglomeraci, kde žalobci bydlí, tak stále existují, jsou realizována dle podrobného časového plánu jejich provádění a pozitivně ovlivňují kvalitu ovzduší, což dokládají data o kvalitě ovzduší v místě bydliště žalobců.
20. Ke třetí podmínce (nezákonnost zásahu) žalovaný uvedl, že pokud se žalobci domáhají, aby soud žalovanému závazně uložil doplnění absentovaných částí Programu, vydaných formou opatření obecné povahy dle příslušných rozsudků správních soudů, s ohledem na změnu právní úpravy od 1. 9. 2018, která zásadně změnila právní formu, proces i subjekty povinné ke spolupráci na tvorbě programů zlepšování kvality ovzduší, již žalovaný není zákonem zmocněn opatření obecné povahy dle ust. § 9 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší vydávat (při neexistenci přechodných opatření), nelze mu tedy autoritativně uložit, aby doplnil opatření obecné povahy vydaná před účinností novely zákona o ochraně ovzduší. Je přitom zřejmé, že doplnění opatření obecné povahy by muselo být učiněno stejnou právní formou, tedy opět opatřením obecné povahy, což již není dle zákona o ochraně ovzduší možné.
21. K naplnění tzv. 3. a 4. podmínky k důvodnosti zásahové žaloby, tedy, že zde došlo (popř. stále dochází) k *nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu, který není správním rozhodnutím („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu)*, je jisté možné dojít i v případě nezákonné nečinnosti správního orgánu při výkonu jeho pravomoci (státní správy) v případech, kdy výsledkem této činnosti není vydání rozhodnutí. Jak ale žalovaný uvedl, nelze konstatovat, že by byl či dokonce stále je při vydávání programu zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Praha podle aktuálně platného ustanovení § 9 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší nezákonně nečinný.
22. K naplnění páté podmínky žalovaný s odkazem na judikaturu správních soudů uvedl, že při neexistenci nezákonného zásahu není možné ani dovozovat jakékoli přímé zaměření zásahu vůči žalobcům ani jiným subjektům.
23. Ve vztahu k trvání zásahu (šestá podmínka) pak žalovaný uvedl, že dle jeho názoru nebyla prokázána existence zásahu spočívající v nečinnosti žalovaného, která by byla v rozporu se zákonem, a pokud zde není prokázána existence nezákonného zásahu, není možné tvrdit, že tento neexistující zásah je trvající.
24. Žalovaný je přesvědčen o tom, že od vydání příslušných zrušujících rozsudků správních soudů (rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 10 A 173/2016-119 a rozsudky Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 288/2016146, č.j. 4 As 250/2016-156, č.j. 9 As 17/2017-98) učinil vše pro to, aby byly naplněny jejich požadavky, včetně požadavků k efektivnímu

zlepšování kvality ovzduší ve všech oblastech se sníženou kvalitou ovzduší. Žalovaný uvádí, že po vydání v pořadí prvního pravomocného rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci částečného zrušení opatření obecné povahy (č.j. 6 As 288/2016-146), bylo ze strany žalovaného ihned přistoupeno k přípravě změny zákona o ochraně ovzduší. Novelizační zákon byl schválen dne 19. 7. 2018 a publikován ve Sbírce zákonů pod č. 172/2018 Sb. (účinnosti nabyl dne 1. září 2018). Vymahatelnost opatření v rámci zlepšování kvality ovzduší byla inkorporována do novelizovaného ustanovení § 3 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší, kde je nově obsažena závaznost imisních limitů také pro obce a kraje při výkonu jejich samostatné působnosti s dopadem na ovzduší. Dále bylo ustanovení § 9 zákona o ochraně ovzduší, upravující programy zlepšování kvality ovzduší, nahrazeno v odstavci 4 novým textem, který zní: „*Obec a kraj provádějí opatření, která jim byla uložena v příslušném programu zlepšování kvality ovzduší, v rámci svých možností tak, aby bylo imisního limitu dosaženo co nejdříve. Pro tyto účely vypracuje tato obec a kraj do 12 měsíců ode dne vyhlášení příslušného programu zlepšování kvality ovzduší ve Věstníku Ministerstva životního prostředí v návaznosti na tento program svůj časový plán provádění opatření, který zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup. Kraj poskytne obci potřebnou součinnost při zpracování časového plánu za účelem zajištění jeho souladu s časovým plánem kraje.*“

25. Za situace, kdy Nejvyšší správní soud konstatoval, že žalovaný nebyl zákonodárcem dostatečně vybaven pravomocemi k ukládání úkolů mimo hierarchii orgánů státní správy v oblasti ochrany ovzduší, nelze dojít k jinému závěru, než že jedinou možnou reakcí, která je efektivní, vede k žádoucímu cíli, a zároveň naplňuje požadavky nezbytné k provedení kýžené změny, je legislativní změna spočívající ve vybavení žalovaného potřebnými pravomocemi. Předcházející právní úprava neumožňovala, a ani v případě provedení žalobci požadovaných doplnění Programu by podle žalovaného nadále neumožňovala, ukládat za účelem zlepšování kvality ovzduší v programech zlepšování kvality ovzduší autoritativně úkoly mimo hierarchii orgánů ochrany ovzduší. V rámci řešení z rozsudků správních soudů vyvstanuvších problémů komplexně a efektivně se jevila jako jediná schůdná varianta změna zákona o ochraně ovzduší. Žalovaný vědom si délky a administrativní náročnosti legislativního procesu využil situace, že se v době vydání zrušujících rozsudků v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR projednával návrh změnového zákona o ochraně ovzduší. Ve spolupráci se zákonodárci vypracoval návrh pozměňovacího návrhu, který řešil absenci pravomoci autoritativně vystupovat také vůči orgánům územní samosprávy, který byl následně zákonodárci předložen 11. 4. 2018 a při nejbližší možné příležitosti. S ohledem na časovou náročnost klasického legislativního procesu lze mít za prokázané, že i v tomto období byl žalovaný aktivní, neboť aktivně směřoval svoji činnost k provedení nutné a žádoucí legislativní změny, bez jejíhož provedení, by neexistovala cesta k efektivní nápravě nedostatků, které identifikovaly správní soudy ve vydaných opatřeních obecné povahy, kterými se vydávaly programy zlepšování kvality ovzduší. Aktivitou je zde myšlena iniciace a aktivní účast na tvorbě návrhu legislativních změn, majících za cíl legislativní nápravu situace kolem programů zlepšování kvality ovzduší. Uvedená změna byla schválena Poslaneckou sněmovnou 23. 5. 2018, následně 19. 07. 2018 Senátem Parlamentu ČR a 1. 8. 2018 byla podepsána prezidentem ČR. Následně byl novelizační zákon publikován ve Sbírce zákonů jako zákon č. 172/2018 Sb.

26. Nezbytným následkem změny zákona o ochraně ovzduší bylo nicméně v návaznosti na stávající programy zlepšování kvality ovzduší přistoupit k vydání zcela nových programů, které budou nové zákonné požadavky právní úpravy reflektovat a odpovídat jim. Tuto skutečnost žalobci zcela účelově přehlížejí, přitom má zásadní dopad na to, zda měl a mohl žalovaný přistoupit k „záplatování“ stávajících programů či nikoliv. Dle názoru žalovaného by bylo proti smyslu nové právní úpravy, kdyby žalovaný k „záplatování“ přistoupil, nadto jak bylo uvedeno výše dnem účinnosti novelizačního zákona č. 172/2018 Sb. (1. 9. 2018) žalovaný ztratil zákonnou možnost vydávat programy zlepšování kvality ovzduší formou opatření obecné povahy, nemohl tedy částečně zrušené opatření obecné povahy, kterým byl vydán Program zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Praha – CZ01 doplnit (doplnění by bylo možné pouze stejnou právní formou – tedy opatřením obecné povahy).
27. Nová právní úprava, která zavedla nové povinnosti pro územní samosprávu – podílet se na zpracování programů zlepšování kvality ovzduší, vypracovat podrobný časový plán provádění opatření a realizovat opatření uvedená v programech zlepšování kvality ovzduší – změnila roli žalovaného ve vztahu k namítaným nedostatkům stávajících programů, na které primárně upozornily správní soudy. Je zřejmé, že pokud bylo územní samosprávě uloženo vypracovat podrobný časový plán provádění opatření, která jsou jim uložena, bylo to považováno za nezákonný zásah do práva na územní samosprávu, a jako takový by úkol nebyl vykonán. Jak dokazuje Akční plán k implementaci programu zlepšování kvality ovzduší zóna Střední Čechy – CZ02, aby byl podrobný časový plán efektivní, musí jej vypracovat přímo územně samosprávný celek, který si sám musí rozhodnout, který z jeho orgánů je schopen v jakém čase naplnit opatření tak, aby byl dodržen rámcový časový plán stanovený pro provedení opatření vypracovaný žalovaným. A ten ve stávajících programech obsažen zjevně je.
28. Pokud se chtěl žalovaný vyhnout nezákonnému zásahu do práva na územní samosprávu, musel přistoupit k vydání nových programů zlepšování kvality ovzduší s plným zapojením samosprávy do jejich přípravy, jak vyžaduje platná právní úprava. Stanovení opatření ukládaných územní samosprávě se neobejde bez součinnosti a spolupráce se zavazovanými orgány územní samosprávy, neboť za účelem dobré správy je třeba, aby existovala funkční vazba mezi ukladatelem úkolu a jeho vykonavatelem. Takový proces ovšem logicky zabere určitý čas, než jsou konkrétní úkoly stanovené v požadované míře definovány. Jak je ovšem zřejmé z důkazů, které žalovaný předkládá, nelze konstatovat jeho nečinnost.
29. Žalovaný dodal, že se zároveň nemohl spokojit s vydáním nového programu pouze pro aglomeraci Praha, či ostatní zóny a aglomerace, u nichž byla částečně zrušena opatření obecné povahy, jelikož jsou všechny programy zlepšování kvality ovzduší vzájemně provázány (ovzduší nezná hranic). Konkrétně v případě aglomerace Praha je třeba si uvědomit, že zdroje znečišťování ovzduší aglomerace Prahy a zóny Střední Čechy spolu úzce souvisejí (zejména díky společné husté dopravní síti). Proto je silně nelogické činit jakékoliv změny v Programu, aniž by se adekvátním způsobem nezasáhlo také do programu zlepšování kvality ovzduší zóny Střední Čechy.
30. Žalovaný také vzal v úvahu, že byl před vynesením rozsudku Nejvyššího správního soudu v obdobné věci (č.j. 6 As 288/2016-146) již ve fázi projektové přípravy vydání

aktualizovaných programů zlepšování kvality ovzduší, toto období tak nelze mít za období nečinnosti. Po vydání příslušných rozsudků správních soudů se žalovaný rozhodl, že proces započaté aktualizace řádně dokončí jakožto součást vydání nových programů zlepšování kvality ovzduší. Ostatně vydání zcela nového programu připouští i žalobci jako jednu z možností, jak jejich výtky zapracovat. Pokud se tedy z výše uvedených důvodů žalovaný rozhodl pro kompletní aktualizaci, a toto rozhodnutí je v souladu s tím, co žalobci požadují, nepovažuje žalovaný namítanou nečinnost za důvodnou.

31. Posouzení případné nezákonnosti nečinnosti žalovaného v procesu vydávání aktualizovaného programu zlepšování kvality ovzduší dle ustanovení § 9 odst. 1 je třeba hodnotit optikou toho, že se sice nepochybně jedná o činnost správního orgánu při výkonu jeho zákonné pravomoci, na niž se vztahují zákonná omezení a požadavky pro výkon veřejné správy vyplývající zejména z části první správního řádu – základní zásady činnosti správních orgánů, zároveň však na tuto činnost nejsou zákonem o ochraně ovzduší stanoveny konkrétní požadavky (např. procesní lhůty pro dílčí úkony, formální požadavky na jednotlivé kroky). Tuto činnost je dle žalovaného třeba hodnotit z hlediska její efektivity a toho, zda prokazatelně směřuje k tomu, aby v zákonné čtyřleté lhůtě (polovina roku 2020) byla zdárně ukončena aktualizovaná verze všech programů zlepšování kvality ovzduší, které budou svým obsahem a závazností odpovídat požadavkům české i evropské legislativy.
32. Žalovaný pro vyvrácení namítané nezákonné nečinnosti následně vyjmenoval kroky, které byly již ve věci aktualizace programů uskutečněny a které jednoznačně prokazují, že žalovaný není v předmětné věci nečinný: Aktualizaci programů zlepšování kvality ovzduší provádí žalovaný ve spolupráci s Českým hydrometeorologickým ústavem (dále jen „ČHMÚ“), kterému byl tento úkol zadán dne 7. 12. 2017 (č.j. ENV/2017/27535). ČHMÚ daný úkol akceptoval prostřednictvím vyjádření ze dne 13. 12. 2017 (č.j. P17013407/411). V rámci vnitřního sdělení ministerstva č.j. ENV/2018/VS/5985 bylo pro realizaci tohoto úkolu zažádáno o aktivaci nároku nespotřebovaných výdajů a jejich převedení rozpočtovým opatřením ve prospěch ČHMÚ. Ve věci aktualizace programů zlepšování kvality ovzduší a Národního programu snižování emisí ČR uspořádal žalovaný s ČHMÚ celkem osm pracovních setkání (5. 4. 2018, 16. 5. 2018, 21. 6. 2018, 17. 7. 2018, 20. 8. 2018, 21. 8. 2018 a 24. 9. 2018 a 31. 7. 2019). Žalovaný ve spolupráci s ČHMÚ vyhotovil pro všech 10 programů zlepšování kvality ovzduší analytickou část (tj. analýzu příčin znečištění ovzduší, imisní a emisní analýza, viz příložený správní spis). Podklady týkající se analytické části programů zlepšování kvality ovzduší byly představeny krajům a vybraným obcím (jedná se o obce, jejichž kvalitu ovzduší je třeba s ohledem na počet exponovaných obyvatel řešit přednostně) na jednání, které se uskutečnilo dne 10. 12. 2018 pod vedením žalovaného. Připomínky obdržené k analytické části v návaznosti na jednání dne 10. 12. 2018 byly vypořádány, o čemž byly připomínkující subjekty, resp. všichni účastníci příslušného jednání, informováni dne 29. 3. 2019. Vypořádání připomínek je rovněž součástí spisu. Na základě obdržených připomínek přistoupil žalovaný ve spolupráci s ČHMÚ ještě k několika dalším úpravám analytické části Programu. Pro zajištění spolupráce při aktualizaci opatření k dosažení imisních limitů uspořádal žalovaný ve spolupráci s ČHMÚ dne 25. 4. 2019 jednání s kraji a vybranými obcemi (pozvánka byla odeslána pod č.j. MZP/2019/780/547). Na jednání byly pozvány kraje a obce, jejichž kvalitu ovzduší je třeba řešit přednostně, včetně přednostního návrhu opatření (zápis z

jednání viz správní spis). S aglomerací Praha byla uspořádána dvě navazující separátní jednání dne 13. 5. 2019 a dne 15. 7. 2019 ve věci aktualizace opatření. Těchto jednání se účastnili rovněž zástupci ze zóny Střední Čechy. Obdobná separátní jednání byla uspořádána také na v rámci ostatních zón a aglomerací.

33. Žalovaný provádí textaci aktualizovaných opatření programů a jejich územní zacílení. Ve spolupráci s ČHMÚ dojde následně k modelaci efektu dodatečných opatření na kvalitu ovzduší a dosažení imisních limitů. Poté bude stanoven rámcový harmonogram jejich plnění. Dále dojde k dalšímu jednání s kraji a obcemi, kterým budou opatření programem zlepšování kvality ovzduší uložena k realizaci s cílem vyjednat vzájemnou shodu.
34. Žalovaný považuje za nezbytné vyjádřit se samostatně ke lhůtě vydání aktualizovaného programu. Žalobci požadují, aby nový aktualizovaný program byl vydán ve lhůtě 30 dnů. Jak žalovaný výše uvedl, považoval za důležité zapracovat námítky správních soudů týkající se nedostatků zákona o ochraně ovzduší. Po vydání novelizačního zákona č. 172/2018 Sb. již žalovaný neměl jinou možnost, než vydat programy zlepšování kvality ovzduší zcela nové, které budou na ty stávající navazovat. Pokud tedy žalovaný vydává program zcela nový, nelze očekávat, že je schopen tento úkol stihnout ve lhůtě 30 dní. Tím spíše, pokud je nucen vydat nově všech 10 programů zlepšování kvality ovzduší pro jejich vzájemnou propojenost. Žalovanému není zřejmé, z čeho žalobci vyvozují závěr, že žalovaný nehodlá nové programy zlepšování kvality ovzduší podrobit řádnému posouzení v rámci procesu posuzování vlivu koncepcí na životní prostředí, tzv. SEA. Nový program samozřejmě projde řádným procesem SEA, z následného stanoviska SEA vycházející připomínky musí žalovaný řádně vypořádat, pokud se nechce dopustit stejného pochybení, které mu vytkly správní soudy při vydávání současně platných programů zlepšování kvality ovzduší.
35. Žalobci navrhovanou lhůtu 30 dní k vydání nového Programu není proto dle žalovaného možné objektivně stihnout, a to mimo jiné s odkazem na zákonné lhůty, které stanovuje zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivu na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Z hlediska zákona o ochraně ovzduší se zdá lhůta 30 dní na vydání nového programu také neúměrně krátká. Zákon o ochraně ovzduší fakticky lhůtu potřebnou k vykonání všech nezbytných úkonů pro aktualizaci neuvádí, pokud nepočítáme ustanovení § 9 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší, který stanovuje spíše minimální periodicitu, kdy musí aktualizace již v každém případě proběhnout. Pro odvození časové náročnosti vydání nového programu zlepšování kvality ovzduší lze nicméně vycházet z ustanovení v § 9 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší, kde je uvedena lhůta 18 měsíců od konce kalendářního roku, ve kterém došlo k překročení imisního limitu. Evropské předpisy jsou v tomto ohledu s časovou kvótou na zpracování programů zlepšování kvality ovzduší ještě štedřejší, jelikož poskytují členskému státu lhůtu 2 roky od doby zaznamenání překročení imisního limitu (viz čl. 23 směrnice 2008/50/ES).
36. Návrh výroku rozhodnutí považoval žalovaný za nevykonatelný, neboť požadavek na dopracování Programu je s ohledem na změnu právní úpravy nesplnitelný (od 1. 9. 2018 žalovaný ztratil pravomoc vydávat programy zlepšování kvality ovzduší formou opatření obecné povahy) a požadavek na uložení povinnosti vypracovat nový program je v rozporu s ustanovením § 9 odst. 1 a 5 zákona o ochraně ovzduší, který žalovanému ukládá

povinnost aktualizovat program zlepšování kvality ovzduší ve lhůtě 4 let od vydání předchozího programu (tedy tato zákonná lhůta uplyne žalovanému až v polovině roku 2020). Programy zlepšování kvality ovzduší *je možné* aktualizovat „dle potřeby“ i dříve, nicméně žalovaný z důvodů uvedených v tomto vyjádření, mimo jiné i s ohledem na zlepšující se stav kvality ovzduší v aglomeraci a z důvodu časové neproveditelnosti, k takovému kroku nevidí důvod. V neposlední řadě pak žalovaný nerozumí požadavku žalobců na posouzení nového aktualizovaného programu zlepšování kvality ovzduší se stanoviskem SEA ze dne 10. 5. 2016, č. j. 932/ENV/16. Toto stanovisko se vztahuje výhradně k částečně zrušenému Programu. Nově připravovaný aktualizovaný program zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Praha bude před svým vydáním podroben novému posuzování vlivů koncepce na životní prostředí dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Lhůtu 30 dní považuje žalovaný za objektivně nesplnitelnou a v přímém rozporu s platnou právní úpravou zákona o ochraně ovzduší, ve znění zákona č. 172/2018 Sb., a se zákonnými lhůtami, které se na proces vydání programu zlepšování kvality ovzduší vážou a které vyplývají z právních předpisů upravujících správní řízení, ochranu ovzduší a posuzování vlivů na životní prostředí.

37. K alternativnímu deklaratornímu výroku žalovaný uvedl, že žalobci přehlížejí podstatnou změnu relevantní právní úpravy, kterou zavedla od 1. 9. 2018 novela zákona o ochraně ovzduší. Po 31. 8. 2018 žalovaný ztratil pravomoc vydávat programy zlepšování kvality ovzduší formou opatření obecné povahy, proto po tomto datu ani nemohl „doplnit“ Program zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Praha CZ01, ze dne 26. 5. 2016, č.j. 34224/ENV/16, který byl vydán formou závazného opatření obecné povahy. Žalovaný mohl „doplnit“ Městským soudem v Praze částečně zrušené opatření obecné povahy pouze do 31. 8. 2018. Důvody, proč namísto takového „doplnění“ přistoupil ke komplexnímu a efektivnějšímu řešení, včetně nutné změny platné legislativy, byly uvedeny. Žalovaný je též přesvědčen, že je nepřípustné za nezákonný zásah spočívající v nečinnosti žalovaného označit dobu od 13. 6. 2016 do 7. 2. 2018. V této době zde bylo platné a účinné opatření obecné povahy ze dne 26. 5. 2016, č.j. 34224/ENV/16, obsahující Program zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Praha CZ01, které po svém vydání zavazovalo jak adresáty jednotlivých opatření, tak především samotného žalovaného.

III. Replika žalobců

38. V reakci na vyjádření žalovaného žalobci uvedli, že si uvědomují nevhodnou formulaci petitu. Mají za to, že aby petit vyčerpával předmět nezákonného zásahu, je nutné, aby v něm bylo specifikováno i to, že Program neobsahuje všechna opatření nezbytná k tomu, aby bylo imisních limitů dosaženo co nejdříve. Vzhledem k tomu, že imisních limitů dosud dosaženo nebylo, nelze podle žalobců pochybovat o tom, že dochází k porušování povinnosti podle čl. 23 směrnice a § 9 zákona o ochraně ovzduší. K tomu žalobci poukázali na situaci, kterou v roce 2018 řešil High Court of Justice Queen's bench division EWHC 315 (Admin), případ č. CO/4922/2017, v němž se jednalo již o třetí kolo soudního sporu mezi neziskovou organizací ClientEarth a vládou Spojeného království ohledně nedostatečného plánu kvality ovzduší.
39. Žalobci se tedy domáhají toho, aby městský soud žalovanému uložil, aby v přiměřené lhůtě vydal program zlepšování kvality ovzduší, který bude obsahovat všechny stanovené náležitosti, mj. opatření, která zajistí dosažení imisních limitů „co nejdříve“, dále časový

plán, přínos jednotlivých opatření a vypořádání stanoviska SEA, protože vydání takového Programu se žalovanému prokazatelně nedaří minimálně od roku 2016. Pokud žalovaný od trvajících nezákonného zásahu upustí, požadují žalobci deklaraci toho, že takto specifikovaný zásah žalovaného byl nezákonný.

40. Žalobci pak reagovali na vyjádření žalovaného tak, že nesouhlasili s jeho tvrzením o tom, že kvalita ovzduší se zlepšuje a bude zlepšovat i bez chybějících náležitostí Programu, na podporu svého stanoviska označili listinné důkazy Českého hydrometeorologického úřadu, ministerstva životního prostředí, Nejvyššího kontrolního úřadu a Centra pro životní prostředí a zdraví. Dále žalobci polemizovali s právním názorem žalovaného o tom, že ke zrušení Programu došlo Městským soudem v Praze kvůli nedostatku právní úpravy, která žalovanému nedávala pravomoc ukládat povinnosti samosprávě, o tom, že Program není nutné aktualizovat dříve než do čtyř let od jeho vydání, tj. v roce 2020, o tom, že činnost hlavního města Prahy a Magistrátu hlavního města Prahy v oblasti ochrany ovzduší kompenzuje nedostatky Programu, vyjádřili názor, že novela č. 172/2018 Sb. nemá na nečinnost žalovaného žádný vliv. Dále žalobci oponovali názoru žalovaného, že není nečinný, činí-li kroky vedoucí k vydání nového Programu, a že navrhovaná lhůta 30 dnů je příliš krátká.
41. Žalobci navrhli, aby soud uložil žalovanému, aby dopracoval Program zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Praha ze dne 26. 5. 2016, částečně zrušený rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2018, č.j. 10 A 173/2016-119 tak, aby obsahoval minimálně: 1) opatření, která zajistí, že imisních limitů bude dosaženo co nejdříve, 2) přezkoumatelné vypořádání požadavků stanoviska SEA ze dne 10. 5. 2016, č. j. 932/ENV/16, 3) odhad plánovaného přínosu navrhovaných opatření ke snížení úrovně znečištění a 4) časový plán provádění navrhovaných opatření, a následně takto dopracovaný Program zlepšování kvality ovzduší aglomerace Praha vydal, a to vše ve lhůtě 3 měsíců od právní moci tohoto rozsudku, nebo aby zpracoval a vydal nový Program zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Praha tak, aby obsahoval minimálně: 1) opatření, která zajistí, že imisních limitů bude dosaženo co nejdříve, 2) přezkoumatelné vypořádání požadavků stanoviska SEA k novému Programu zlepšování kvality ovzduší, 3) odhad plánovaného přínosu jednotlivých opatření ke snížení úrovně znečištění a 4) rámcový časový plán provádění nově navrhovaných opatření, a to vše ve lhůtě 3 měsíců od právní moci tohoto rozsudku.
42. V případě (*in eventum*), že žalovaný od nezákonného zásahu po podání žaloby upustí, navrhli žalobci namísto návrhu uvedeného v předchozím odstavci, aby soud určil, že zásah žalovaného vůči žalobcům spočívající v tom, že ode dne svého vydání Program zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Praha ze dne 26. 5. 2016 neobsahoval 1) přezkoumatelné vypořádání požadavků stanoviska SEA ze dne 10. 5. 2016, č. j. 932/ENV/16, 2) odhad plánovaného přínosu jednotlivých opatření ke snížení úrovně znečištění a 3) časový plán provádění jednotlivých opatření tak, aby bylo možné průběžně kontrolovat jejich plnění, a dále v tom, že Program minimálně od svého částečného zrušení rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2018, č.j. 10 A 173/2016-119 neobsahoval opatření, která zajistí, že imisních limitů bude dosaženo co nejdříve, obojí do dne vydání Programu zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Praha obsahujícího všechny stanovené náležitosti, byl nezákonný.

IV. Duplika žalovaného, triplika žalobců a další vyjádření účastníků řízení

43. Žalovaný v reakci na repliku žalobců zaslal soudu další vyjádření, v němž se ohradil proti některým tvrzením žalobců, která označil za zavádějící a v rozporu s platnou právní úpravou a stavem věci, dále především s podrobným odůvodněním namítl, že podle jeho názoru nedocházelo a nedochází k žádnému prokazatelnému krácení práv žalobců, kterým tudíž nevznikla žádná objektivní újma. K navrženému petitu uvedl, že problém s formulací svědčí o tom, že žalobci po žalovaném požadují právní kroky, které nejsou v jeho moci jako orgánu ochrany ovzduší dle platných právních předpisů, a namítl, že nově zformulovaný petit významně přesahuje ust. § 87 odst. 2 s.ř.s.
44. Žalobci reagovali další polemikou se závěry žalovaného, přdestřeli soudu judikaturu správních soudů a Soudního dvora Evropské Unie (kauza Janecek, sp. zn. C-237/07), která je podle jejich názoru na věc přílehlavá, a setrvali na svém názoru, že žalovaný zasáhl nečinností do jejich práv. Ve svém vyjádření argumentovali obdobně jako v žalobě a v následných reakcích (replikách) k vyjádření žalovaného.

45. Žalobci pak ještě před jednáním konaným dne 28. 5. 2020 zaslali soudu další vyjádření, v němž v reakci na soudní řízení vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 15 A 19/2019 v obdobné věci učinili další změnu žalobního petitu, a požadovali, aby soud žalovanému uložil povinnost dopracovat aktualizaci Programu zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Praha a poté zahájit proces posuzování vlivu této koncepce na životní prostředí (proces SEA), a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Dále pak, aby soud žalovanému uložil povinnost zpracovat závěry závěrečného stanoviska SEA do aktualizace Programu zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Praha a poté aktualizaci Programu zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Praha vyhlásit ve Věstníku Ministerstva životního prostředí, a to do 30 dnů od vydání závěrečného stanoviska SEA.

V. Jednání před soudem

46. Při jednání před soudem konaném dne 28. 5. 2020 žalobci setrvali s odkazem na všechna svá předchozí vyjádření na svých žalobních tvrzeních. Žalovaný rovněž odkázal na svá předcházející vyjádření, nicméně připustil, že od 26. 5. 2020 je nečinný, neboť v zákonné lhůtě dosud Program neaktualizoval. Uvedl, že zpracovává aktualizaci Programu, nikoli zcela nový program zlepšování kvality ovzduší pro danou lokalitu. Vzhledem k tomu, že dosud nebyl zahájen proces posuzování vlivů této aktualizované koncepce na životní prostředí (SEA), hodnotil žalovaný navrženou lhůtu ke stanovení povinnosti bez přihlédnutí k povinnosti vyčkat na výsledek procesu SEA jako nesplnitelnou.

VI. Posouzení věci soudem

47. Žalobci se domáhají soudní ochrany prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s.ř.s., který spatřují v tom, že žalovaný nevydal úplný Program. Žaloba je přípustná a včasná, neboť je napaden trvající zásah, a to v podobě nečinnosti orgánu veřejné moci spočívající v nevydání Programu, jež by obsahoval všechny náležitosti (k tomu srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp.zn. II. ÚS 635/18). Žalovaný totiž skutečně poté, kdy bylo opatření obecné povahy, jímž byl vydán Program, částečně zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2018 č.j. 10 A 173/2016-119, dosud nepřistoupil k doplnění (aktualizaci) Programu či k vydání Programu nového. Tuto skutečnost žalovaný nerozporuje a městský soud konstatuje, že jsou splněny všechny procesní podmínky pro to, aby mohl rozhodnout ve věci samé.
48. Městský soud v Praze na tomto místě považuje za vhodné uvést, že otázky, které se dotýkají posuzovaného případu, byly v nedávné době řešeny ve skutkově podobné věci, projednávané u městského soudu pod sp. zn. 15 A 19/2019. Městský soud přitom v rozsudku ze dne 14. 5. 2020 č.j. 15 A 19/2019-169 vysvětlil důvody, pro které shledal důvodnými námitky poukazující na to, že žalovaný byl ve věci nečinný, a tato nečinnost nezákonně zasáhla do práv žalobců na kvalitu ovzduší ve městě, v němž žijí. Městský soud se se závěry vyslovenými v odkazovaném rozsudku ze dne 14. 5. 2020 č.j. 15 A 19/2019-169 zcela ztotožňuje a neshledává důvodu se od něj odchýlit, proto z odkazovaného rozsudku do značené míry při odůvodnění projednávané věci vychází.
49. Podle ust. § 82 s.ř.s. *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl*

nezákonný. Jak vyplývá z konzistentní judikatury Nejvyššího správního soudu, nezákonným je takový zásah, u něhož jsou kumulativně splněny následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka); v případě záporní zásahové žaloby je pak nutno, aby zásah nebo jeho důsledky trvaly, případně aby hrozilo opakování zásahu (6. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s.r.s. poskytnout (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č.j. 2 Aps 1/2005-69 či ze dne 3. 11. 2015, č.j. 4 Azs 155/2017-20 atp.).

50. Nutno uvést, že uvedené podmínky musí být splněny i v případě žaloby na nezákonný zásah, který má spočívat v nezákonné nečinnosti správního orgánu, konkrétně v nevydání aktu ve formě opatření obecné povahy či jiného aktu, který není rozhodnutím (bylo-li jím přímo zasaženo do vlastních práv žalobce). Posuzovaná věc je specifická v tom, že žalovaný Program vydal. Jedná se tak o situaci odlišnou od té, kterou posuzoval Krajský soud v Ostravě v rozsudku ze dne 12. 2. 2015, č.j. 22 A 182/2011-93 (potvrzeného rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2015, č.j. 2 As 48/2015-60), kdy byl jako nezákonný deklarován zásah spočívající v nečinnosti Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, který přes dlouhodobě špatnou kvalitu ovzduší nevypracoval a nevydal akční plán podle ust. § 7 odst. 11 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší (dále jen „zákon č. 86/2002 Sb.“), pro území oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší – městského obvodu Ostrava Radvanice a Bartovice (pozn. soudu – s tzv. akčními plány již zákon o ochraně ovzduší nepracuje, byly nahrazeny jinými nástroji – viz ust. § 10 odst. 3, 4 odkazovaného zákona).
51. Obdobně jako tzv. akční plány (vycházející původně z čl. 7 odst. 3 již neúčinné směrnice Rady 96/62/ES ze dne 27. 9. 1996 o posuzování a řízení kvality ovzduší; ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. 5. 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu mají podobné zaměření tzv. krátkodobé akční plány, zakotvené v čl. 24), také programy zlepšování kvality ovzduší (vycházející z čl. 23 směrnice 2008/50/ES, kde jsou zakotvené tzv. plány kvality ovzduší) představují koncepční nástroje přijímané pro případy překračování specifikovaných mezních hodnot znečišťujících látek ve vnějším ovzduší (imisních limitů) v konkrétní lokalitě (zóně, aglomeraci). Zatímco cílem krátkodobých akčních plánů je zajištění okamžitého efektu snížení rizika překračování imisních limitů, resp. omezení trvání situace, kdy k překročení již dochází, cílem plánů kvality ovzduší, resp. programů zlepšování kvality ovzduší, je vytvoření souboru opatření, která umožní zlepšit kvalitu ovzduší tak, aby k překračování stanovených imisních limitů nedocházelo. I přes odlišný charakter těchto koncepčních nástrojů vyplývá České republice povinnost k jejich zpracování přímo z unijního práva. Z hlediska splnění této povinnosti, resp. z hlediska možnosti dotčených osob takový postup státu vyžadovat, přitom není rozhodné, v jaké právní formě budou tyto nástroje přijímány.
52. Program, na jehož nedostatečnost žalobci poukazují, byl vydán dne 26. 5. 2016 dle tehdy platné a účinné právní úpravy ve formě opatření obecné povahy (ust. § 9 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší ve znění účinném do 31. 8. 2018). S účinností od 1. 9. 2018 došlo (novelou zákona o ochraně ovzduší č. 172/2018 Sb.) k odstranění této právní formy programu

zlepšování kvality ovzduší, kdy jej tak nyní schvaluje Ministerstvo životního prostředí a vyhláší ho ve Věstníku Ministra životního prostředí. Jakkoli není v zákoně o ochraně ovzduší výslovně stanoveno, v jaké právní formě je nyní program zlepšování kvality ovzduší vydáván, tato skutečnost nemění nic na možnosti dotčených osob domáhat se jeho zpracování (srov. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 25. 7. 2008 ve věci C-237/07, Dieter Janecek vs Freistaat Bayern, ve vztahu ke krátkodobým akčním plánům, ve vztahu k plánům kvality ovzduší pak srov. rozsudek ze dne 19. 11. 2014 ve věci C-404/13, ClientEarth). Nutno doplnit, že tato povinnost je dána bez ohledu na to, zda je program zlepšování kvality ovzduší pouze jednou součástí „systému“ dalších koncepčních nástrojů na ochranu ovzduší, na jejichž existenci žalovaný poukazoval.

53. Možnost dotčených osob domáhat se zpracování programu zlepšování kvality ovzduší přitom nelze omezit pouze na situace, kdy dosud vůbec nedošlo ke zpracování a vydání programu zlepšování kvality ovzduší, ale je nutno ji vztáhnout rovněž na situace, kdy sice byl příslušný plán (program) vydán, ale neobsahuje požadované náležitosti, resp. je považován za neúplný či nedostatečný (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2017, č.j. 6 As 288/2016-146). Taková situace nastala i v nyní posuzované věci. Program byl vydán, avšak Městský soud v Praze rozhodl o zrušení některých jeho částí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Mají-li žalobci jako dotčené osoby (k tomu viz níže) za to, že v tomto „dalším řízení“ je žalovaný nečinný, mohou požadovat, aby soud přezkoumal zákonnost postupu žalovaného. Má-li přitom žalovaný i nadále pravomoc k tomu, aby programy zlepšování kvality ovzduší vydával, není rozhodné, v jaké formě tak podle platné právní úpravy činí.
54. V posuzované věci není sporu o naplnění 4. podmínky ust. § 82 s.r.s., neboť napadený zásah není rozhodnutím. Zkoumání 6. podmínky do úvahy nepřipadá, neboť napadený zásah žalovaného stále trvá. Naplnění 1., 2. a 5. podmínky (přímé zkrácení na vlastních právech žalobců tvrzeným zásahem) plyne v případě tohoto typu zásahu z unijní judikatury a na ni navazující judikatury Nejvyššího správního soudu. Ten v rozsudku ze dne 29. 10. 2014, č.j. 2 As 127/2014-32, na nějž postačí v podrobnostech odkázat, v návaznosti na judikaturu Soudního dvora EU, dovodil, že v případě plánů ochrany ovzduší je nutno za bezprostředně dotčené jednotlivce považovat *osoby, které žijí v oblasti, ve kterých jsou splněny podmínky pro vydání plánu*; v tomto ohledu tak lze mít za splněnou podmínku zaměřenosti zásahu přímo proti žalobcům (naplnění 1. a 5. podmínky). Tyto osoby mají právo na dodržování mezních hodnot (naplnění 2. podmínky) stanovených za účelem ochrany lidského zdraví, kterého se mohou domáhat před soudem (viz též Nejvyšším správním soudem odkazované rozsudky Soudního dvora EU ze dne 30. 5. 1991, Komise v. Německo, 361/88 a C-59/89). Takové právo mají nejen za situace, kdy plán ochrany ovzduší není vůbec vydán, ale též za situace, kdy takový plán považují za nedostatečný či neúčinný (obdobně viz rozsudek Soudního dvora EU ze dne 19. 11. 2014 ve věci C-404/13, ClientEarth; či ve věci C-197/18, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, týkající se znečištění vod způsobenému dusičnany a povinností podle tzv. nitrátové směrnice 91/676).
55. Žalobci spatřují nedostatečnost Programu v jeho neúplnosti. Pokud totiž Městský soud v Praze Program v části zrušil, a to nikoli v nepodstatné části, nýbrž ve výrocích I. (stanovící emisní stropy pro silniční dopravu pro vymezená území), III. (stanovící opatření ke snížení

emisí a zlepšení kvality ovzduší v aglomeraci) a IV. (stanoví povinnost realizovat opatření v souladu se stanoviskem SEA), podstatnou je otázka, zda žalovaný jednal v souladu se zákonem, pokud dosud „řízení“ o přijetí kompletního Programu neukončil, a to buď tak, že by Program doplnil (aktualizoval) či vydal nový Program. Jak bylo již uvedeno, žalobci jako osoby, které žijí v oblasti, ve které jsou splněny podmínky pro vydání programu zlepšování kvality ovzduší (o tom ve věci nebylo sporu), mají právo se domáhat vydání plánu na ochranu ovzduší, který bude obsahovat náležitá opatření k regulaci úrovně znečišťujících látek ve vnějším ovzduší. K argumentaci žalovaného lze dodat, že pro naplnění podmínek přímého zásahu práv žalobců, jak vyplývá již ze shora uvedeného, nemusí žalobci prokazovat, jakým konkrétním způsobem je dosavadní nepřijetí zrušených částí Programu konkrétně zasáhlo, neboť lze mít za to, že tyto podmínky jsou splněny již tím, že žalobci žijí v oblasti, pro niž má být program zlepšování kvality ovzduší vydán. Skutečnost, že předmětná lokalita i nadále splňuje podmínky pro nutnost zpracování a existence programu zlepšování kvality ovzduší ve smyslu § 9 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší, přitom nebyla mezi účastníky sporná, byť žalovaný poukazoval na určitý trend zlepšování ovzduší v dané lokalitě.

56. Těžištěm soudního přezkumu v této věci je tak naplnění 3. podmínky, tj. posouzení otázky, zda je žalovaný nezákonně nečinný. Postup žalovaného je přitom nutno posuzovat nikoli od doby, kdy byl Program vydán (26. 5. 2016), jak žalobci naznačovali, nýbrž od data, kdy Městský soud v Praze Program částečně zrušil ke dni právní moci rozsudku ze dne 7. 2. 2018, č.j. 10 A 173/2016-119. Učinil tak z důvodu, že Program nenaplnňoval zákonné požadavky, zejména neobsahoval zákonem vyžadované náležitosti a nevyporádal se přezkoumatelným způsobem s podmínkami souhlasného stanoviska SEA.
57. Městský soud v Praze ve zrušujícím rozsudku žalovanému nestanovil lhůtu, v níž má vady Programu odstranit a tato lhůta není výslovně stanovena ani zákonem. Zákon o ochraně ovzduší v § 9 odst. 1 (v intencích povinností stanovených v čl. 23 odst. 1 směrnice 2008/50/ES) stanoví, že v případě překročení stanovených imisních limitů v zóně nebo aglomeraci, zpracuje ministerstvo pro tuto oblast program zlepšování kvality ovzduší do 18 měsíců od konce kalendářního roku, ve kterém došlo k překročení imisního limitu. Podle § 9 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší má být program zlepšování kvality ovzduší aktualizován dle potřeby, nejméně však jednou za 4 roky (do účinnosti novely zákona o ochraně ovzduší č. 172/2018 Sb. mělo k aktualizaci docházet rovněž dle potřeby, nejméně však jednou za 3 roky).
58. Podle čl. II bodu 1. přechodných ustanovení zákona č. 172/2018 Sb. platí, že programy zlepšování kvality ovzduší vydané podle § 9 odst. 1 zákona č. 201/2012 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, pozbývají platnosti dnem vyhlášení programů zlepšování kvality ovzduší podle § 9 odst. 1 zákona č. 201/2012 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, ve Věstníku Ministerstva životního prostředí. Z toho vyplývá, že programy zlepšování kvality ovzduší, vydané před účinností zákona č. 172/2018 Sb., jsou i nadále platné, a to až do té doby, než bude vydán plán nový. Program (být částečně zrušený Městským soudem v Praze) je tak platným programem ochrany ovzduší.

59. Z přechodných ustanovení novely zákona o ochraně ovzduší č. 172/2018 Sb. nelze podle městského soudu dovozovat, že i v případě oblastí, pro něž již existují platné programy zlepšování kvality ovzduší, je dána povinnost vydat plány nové, byť k takovému kroku samozřejmě přistoupit lze. Druhou možností je pak aktualizace takového programu, neboť stejně jako tomu bylo před novelou č. 172/2018 Sb., na dosud přijaté platné programy zlepšování kvality ovzduší se vztahuje povinnost jejich aktualizace podle § 9 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší; byť nejzazší termín k provedení aktualizace programu byl po novele prodloužen, přičemž do postupu provádění aktualizace nově vstupuje zákonem zakotvená povinnost žalovaného spolupracovat se samosprávami krajů a obcí.
60. V posuzované věci potřeba aktualizace Programu bezesporu vyvstala s právní mocí zrušujícího rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2018, č.j. 10 A 173/2016-119, přičemž nedošlo-li by k novelizaci zákona o ochraně ovzduší (důvody přijetí novely nejsou z dostupných tisků na stránkách Poslanecké sněmovny zcela zřejmé, neboť změna ust. § 9 byla do návrhu včleněna v průběhu legislativního procesu v Poslanecké sněmovně, a ani z rozpravy k jednotlivým pozměňovacím návrhům nejsou důvody změny právní úpravy – tak jak je žalovaný rozvedl ve vyjádření k žalobě - patrné), žalovaný měl činit kroky k nápravě zjištěných vad Programu, přičemž lze mít za to, že nejzazším termínem k nápravě by byl termín povinné aktualizace Programu, v daném případě tedy květen 2019.
61. Novela zákona o ochraně ovzduší prodloužila povinnost aktualizace vydaných programů zlepšování kvality ovzduší oproti předcházející právní úpravě o jeden rok. I kdyby nebylo zrušujícího rozsudku Městského soudu v Praze, žalovaný by musel přistoupit k aktualizaci Programu nejpozději do 26. 5. 2020 (tj. do čtyř let ode dne vydání Programu). Jakkoli tedy soud nepřisvědčil argumentaci žalobců, že pro účely posouzení maximální doby k provedení aktualizace Programu je nutno vyjít z právní úpravy účinné ke dni jeho vydání (tj. nyní již neúčinné právní úpravy), rozhoduje-li soud v řízení o žalobě proti (trvajícimu) nezákonnému zásahu na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 s.ř.s.), je nutno konstatovat, že žalovaný jednoznačně porušil svoji povinnost aktualizovat Program ve lhůtě stanovené v § 9 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší, tj. do čtyř let ode dne vydání Programu. Tuto povinnost mohl žalovaný splnit jak aktualizací stávajícího platného Programu nebo vydáním Programu nového; ke dni vydání rozhodnutí soudu však neučinil ani jedno; tuto skutečnost ostatně žalovaný na jednání před soudem sám připustil.
62. Soud má tedy za to, že v posuzované věci je naplněna rovněž zbývající podmínka k tomu, aby žalobě vyhověl, neboť ke dni vydání rozhodnutí je žalovaný nezákonně nečinný. S právní mocí zrušujícího rozsudku Městského soudu v Praze vyvstala potřeba aktualizovat vydaný Program, a to tak, aby byl uveden do souladu s požadavky vymezenými v tomto zrušujícím rozsudku. Pokud následně došlo ke změně právní úpravy, podle níž je žalovaný i nadále povinen vydat program zlepšování kvality ovzduší a podle níž jsou i nadále platné do té doby přijaté programy zlepšování kvality ovzduší, pro žalovaného byla ve vztahu k tomuto stále platnému Programu závazná nejzazší možná lhůta k aktualizaci Programu. Došlo-li ke dni rozhodnutí soudu k překročení maximální zákonem stanovené lhůty pro aktualizaci programu, a současně nebyl vydán ani program nový, není již podstatné zabývat se podrobně jednotlivými procesními kroky žalovaného po částečném zrušení

Programu Městským soudem v Praze, které dle žalovaného měly ilustrovat jeho aktivní přístup k nápravě, resp. k vydání nového programu zlepšování kvality ovzduší pro předmětnou lokalitu.

63. Nutno zdůraznit, že byla-li s účinností od 1. 9. 2018 přijata nová právní úprava, která do určité míry změnila postup žalovaného, neznamená to, že žalovaný se mohl vyhnout svojí povinnosti postupovat tak, aby nedostatky, na něž poukázal Městský soud v Praze ve zrušujícím rozsudku, odstranil v nejbližším možném termínu. Pokud se žalovaný rozhodl nejít cestou doplnění (dle jeho slov „záplatování“) programu, tj. pokud do 31. 8. 2018 nepřijal opatření obecné povahy, jímž by stávající Program dle požadavků Nejvyššího správního soudu doplnil, neboť to považoval za nekoncepční a neúčinné, měl postupovat tak, aby stávající Program za využití novelizované právní úpravy aktualizoval co nejdříve. Pokud tak neučinil ani dosud, nelze než konstatovat jeho nečinnost.
64. Soud tedy dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, a proto žalovanému, který je nezákonně nečinný, přikázal (§ 87 odst. 2 s.ř.s.), aby aktualizoval program zlepšování kvality ovzduší podle § 9 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší pro aglomeraci Praha CZ01 a zahájil proces posuzování vlivů podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a o změně některých souvisejících zákonů, k tomuto aktualizovanému programu zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Praha CZ01, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (výrok I). Uvedený postup byl žalovanému stanoven s přihlédnutím k tomu, v jaké fázi se aktualizace Programu nachází (soud z veřejně přístupné databáze ověřil, že posouzení vlivů na životní prostředí dosud nebylo ve vztahu k aktualizovanému Programu zahájeno), čemuž odpovídá i stanovená lhůta, která by měla zaručit, že aktualizovaný návrh Programu bude neprodleně finalizován a posouzen z hlediska svých vlivů na životní prostředí (SEA). Za účelem časového vymezení dalšího postupu žalovaného potom soud stanovil žalovanému povinnost schválit aktualizovaný program zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Praha a vyhlásit ho ve Věstníku Ministerstva životního prostředí v souladu s § 9 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší, a to do 30 dnů od vydání stanoviska SEA, popř. od vydání negativního závěru zjišťovacího řízení. Takto stanovený postup je postupem přiměřeným, splnitelným a vymahatelným; měl by tedy vést k výsledku požadovanému ze strany žalobců.
65. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Ve věci měli plný úspěch žalobci, a proto jim soud přiznal náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem, tvořených v řízení před Městským soudem v Praze zaplaceným soudním poplatkem za žalobu v celkové výši 6.000 Kč (2.000 Kč za každého žalobce) a dále náklady právního zastoupení za 4 společné úkony právní služby po 3.100 Kč (převzetí věci, sepsání žaloby, replika k vyjádření žalovaného, účast na jednání), snížených o 20 %, tj. 19.804 Kč a čtyři režijní paušály po 300 Kč (1 200 Kč), celkem tedy 21.004 Kč podle ust. § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Soud žalobcům nepřiznal náklady za všechna následující podání, která učinili po podání repliky, neboť je již nepovažoval za účelná. Celková výše nákladů tak činí 27.004 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud.

Praha 28. května 2020

JUDr. Ladislav Hejtmánek, v. r.
předseda senátu