



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyň Mgr. et Mgr. Lenky Bahýľové, Ph.D., a Mgr. Věry Jachurové v právní věci

žalobkyně: X
a

žalobce: Y

oba zastoupeni advokátem Mgr. Václavem Voříškem
sídlem Ledčická 649/15, 184 00 Praha 8

proti

žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10

o žalobě ze dne 15. 2. 2019 na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného spočívajícímu v nečinnosti při zpracování a vydání řádného a úplného Programu zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek

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 Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek CZ08A 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 Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek CZ08A, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- II. Žalovaný je povinen schválit aktualizovaný program zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek 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 30 dnů od vydání stanoviska SEA, popř. od vydání negativního závěru zjišťovacího řízení.

- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení ve výši 36 804 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 (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 Ostrava/Karviná/Frýdek Místek.
2. Žalobci v žalobě uvedli, že žalovaný vydal opatření obecné povahy nazvané Program zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Ostrava/Karviná/Frýdek Místek – CZ08A ze dne 14.4.2016, č.j. 23967/ENV/16 (dále také jen „Program“). Program však byl pro závažné rozpory s požadavky právních předpisů částečně zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2017, č. j. 6 As 288/2016-146, a to ve výrocích II., IV., V. Programu.
3. Nezákonný zásah žalobci spatřují v tom, že žalovaný již po více než dva roky (od účinnosti Programu, tj. od 29. 4. 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.r.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 NSS 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 nespĺňuje, vyplývá z toho, že byl ve výroku č. II, IV a V. zrušen výše uvedeným rozsudkem NSS. 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 NSS 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 29.4.2016, kdy nabyt (částečně Nejvyšším správním soudem 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 nálezu 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 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. Na základě shora uvedeného žalobci navrhli, aby soud rozsudkem přikázal žalovanému dopracovat Program zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek ze dne 14.4.2016, částečně zrušený rozhodnutím NSS ze dne 20.12.2017, č.j. 6 AS 288/2016-146, 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

12. Žalovaný navrhl, aby byla žaloba zamítnuta. Ve vyjádření k žalobě uvedl, že až do vydání rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20.12.2017, č.j. 6 As 288/2016-146 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. Následně žalovaný předeštel vývoj právní úpravy na úseku ochrany ovzduší, poukázal na propracovanost Programu při porovnání s Krajským integrovaným programem obsaženým v nařízení Moravskoslezského kraje č. 1/2009 (např. v části týkající se právě vyčíslení efektivity opatření, která mu byla ze strany Nejvyššího správního soudu vytčena jako nedostatečná) a odmítl tvrzení, že „*nedělá pro zlepšení kvality ovzduší vše, co by mohl a měl*“.
13. Dále uvedl, že rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 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 Moravskoslezském kraji, 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 Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek dále zlepšovat. Nehledě na to, že město Ostrava, ve kterém žalobci bydlí, tyto formální nedostatky dokázalo velmi dobře vlastní aktivitou překlenout a vydat vlastní časový plán (Akční plán Statutárního města Ostravy), který na základě vlastní prioritizace města Ostravy obsahuje podrobný harmonogram plnění opatření Programu, což je z podstaty věci zřejmě tím hlavním, co dle žalobců v Programu absentuje. Žalovaný poukázal též na další nástroje, jimiž lze požadované kvality ovzduší dosáhnout (Národní program snižování emisí, nástroje zákona o ochraně ovzduší, nástroje veřejné podpory, resp. dotace).
14. 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, nedokládají a neprokazují příčinnou souvislost. K tomu žalovaný poukázal na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28.3.2019, č.j. 30 Cdo 1447/2017-194 a jemu předcházející rozsudky civilních soudů. Pokud žalobci nepředložili jakýkoliv důkazní materiál prokazující příčinnou souvislost mezi namítaným stresem a stavem kvality ovzduší, soud by neměl takové neprokázané tvrzení zohlednit.
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 samosprávným 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 Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek bylo napadeno ještě opatření obecné povahy o vydání programu zlepšování kvality ovzduší zóny Severovýchod (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. února 2018 s 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 s č.j. 9 As 17/2017-98) a opatření obecné povahy o vydání programu zlepšování kvality ovzduší aglomerace Praha (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. února 2018 s č.j. 10 A 173/2016 – 119).

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, neboť nadále již nejde o správní proces vydávání opatření obecné povahy dle ustanovení § 171 a násl. správního řádu, ale 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 4letá 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. Nesouhlasí s tvrzením žalobce, že zákon o ochraně ovzduší stanovuje žalovanému *v případě potřeby nutnost* vydaný program zlepšování kvality ovzduší aktualizovat dříve, než v této lhůtě, jedná se jen o možnost. K tomu uvedl, že dodrží zákonnou 4letou 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.

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. K tomu zdůraznil, že v případě Programu nedošlo ke zrušení klíčových opatření zaměřených na snížení znečištění z průmyslu (viz výrok I. a III. příslušného opatření obecné povahy o vydání Programu). Také díky provázanosti se zákonem o ochraně ovzduší stále platí neméně klíčová opatření zaměřená na snižování znečištění ovzduší z domácích kotlů, která jsou součástí zákona o ochraně ovzduší (zejména § 17 a § 41 odst. 16 zákona) a která byla obsažena ve výroku IV. opatření obecné povahy o vydání PZKO CZ08A. Nehledě na to, že také další opatření, která Program obsahuje (viz příloha č. 1 opatření obecné povahy, kterým byl vydán Program) a která se týkají domácností, dopravy, průmyslu nebo zemědělství, jsou stále platná a existují také ve Střednědobé strategii (do roku 2020) zlepšování kvality ovzduší ČR a Národním programu snižování emisí. 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 toho, aby soud žalovanému závazně uložil doplnění absentujících 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, žalovaný již není zákonem zmocněn opatření obecné povahy dle ustanovení § 9 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší vydávat (při neexistenci přechodných opatření), a 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 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 Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek 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 dovozovat ani jakékoli přímé zaměření zásahu vůči žalobcům ani jiným subjektům. Žalovaný ve vztahu k rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 2. 2015, č. j. 22 A 182/2011 – 93 dodává, že v projednávané věci nebyl rozporovaný „akční plán“ vůbec vydán. O přímém zásahu vůči žalobcům v projednávané věci nelze hovořit, jelikož Program vydán byl, a to v dobré víře a dle do té doby obvyklých pravidel.
23. K trvání zásahu 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 trvajícím. Žalobci se mohli s návrhem obsahu Programu seznámit již v průběhu července 2015. Návrh opatření obecné povahy o vydání Programu byl dne 3. 7. 2015 rozeslán veřejnou vyhláškou v souladu s ustanovením § 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, a zveřejněn na úřední desce žalovaného s výzvou k uplatnění námitek a připomínek a téhož dne byl také odeslán Magistrátu města Ostravy ke zveřejnění návrhu opatření obecné povahy a informace o uplatnění připomínek a námitek. Žalobci žádnou připomínku týkající se vadnosti Programu či potenciálního zásahu do práv adresátů opatření obecné povahy o vydání Programu v průběhu zveřejnění návrhu opatření obecné povahy nevznесли. Rovněž se nezapojili do procesu SEA, kde měli také možnost uplatnit své připomínky.
24. Žalovaný je přesvědčen o tom, že od vydání příslušných zrušujících rozsudků správních soudů (č.j. 6 As 288/2016 – 146 a č. j. 10 A 173/2016 – 119, 4 As 250/2016 – 156, 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 Po vydání v pořadí prvního pravomocného rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci částečného zrušení opatření obecné povahy, kterým byl vydán Program (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. července 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 komplexního a efektivního řešení problémů vyvstanuvších z rozsudků správních soudů 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 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. Poté 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, ačkoliv má zásadní dopad na to, zda žalovaný měl a mohl přistoupit k „záplatování“ stávajících programů či nikoliv. Dle názoru žalovaného by bylo proti smyslu nové právní úpravy, kdyby 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, a nemohl tedy částečně zrušené opatření obecné povahy, kterým byl vydán PZKO CZ08A 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 města Ostravy obsahující časový plán provádění opatření Programu, 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 Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek 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 Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek je třeba si uvědomit, že zdroje znečišťování ovzduší, které se zde nacházejí a znečištění ovzduší v sousední zdroje v zóně Moravskoslezsko CZ08Z spolu úzce souvisejí (zejména díky společné husté dopravní síti a díky průmyslovým závodům, které exportují a importují vstupy a výstupy průmyslové činnosti do tohoto území). Proto je silně nelogické činit jakékoliv změny v Programu, aniž by se adekvátním způsobem nezasáhlo také do programu zlepšování kvality ovzduší zóny Moravskoslezsko (resp. aniž by se změnily všechny ostatní programy zlepšování kvality ovzduší).
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 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 níž 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 třeba hodnotit z hlediska její efektivity a toho, zda prokazatelně směřuje k tomu, aby v zákonné 4leté 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 podle něj jednoznačně prokazují, že není v předmětné věci nečinný. Uvedl, že aktualizaci programů zlepšování kvality ovzduší provádí ve spolupráci s Českým hydrometeorologickým ústavem (dále jen „ČHMÚ“), kterému byl tento úkol zadán dne 7. prosince 2017 (č. j.: ENV/2017/27535). ČHMÚ daný úkol akceptoval prostřednictvím vyjádření ze dne 13. prosince 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 8 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). 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. prosince 2018 pod vedením žalovaného (pozvání na jednání proběhlo dopisem ze dne 16. listopadu 2018, č. j.: ENV/2018/74257). Připomínky obdržené k analytické části v návaznosti na jednání dne 10. prosince 2018 byly vypořádány, o čemž byly připomínkující subjekty, resp. všichni účastníci příslušného jednání informováni dne 29. března 2019 prostřednictvím e-mailové pošty. Vypořádání připomínek je rovněž součástí spisu. Na základě obdržených připomínek přistoupil žalovaný ve spolupráci s ČHMÚ ještě k několika dalším úpravám analytické části PZKO. Předávka konečné analytické části ze strany ČHMÚ proběhla dopisem ze dne 18. 11. 2019 (č.j.: CHMI/411/158/2019). Finální analytickou část PZKO zveřejnil žalovaný na svých webových stránkách dne 20. 12. 2019 a vydal k ní stejného dne také tiskovou zprávu. Pro zajištění spolupráce při aktualizaci opatření k dosažení imisních limitů uspořádal žalovaný ve spolupráci s ČHMÚ dne 25. dubna 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 Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek bylo uspořádáno navazující separátní jednání dne 14. května 2019 ve věci aktualizace opatření. Těchto jednání se účastnili rovněž zástupci ze zóny Moravskoslezsko (pozvánky a zápis viz správní spis). Obdobná separátní jednání byla uspořádána také v rámci ostatních zón a aglomerací.
33. Žalovaný ve spolupráci s ČHMÚ nyní dokončuje hodnocení stávajících opatření na kvalitu ovzduší a definici dodatečných opatření, které budou předmětem nových programů zlepšování kvality ovzduší. Při přípravě opatření aktualizovaných programů zlepšování kvality ovzduší se vychází z dopadu nových národních opatření na kvalitu ovzduší, které jsou obsaženy v aktualizaci Národního programu snižování emisí, která byla schválena usnesením vlády č. 917/2019 (text aktualizace Národního programu snižování emisí je přiložen ve spisu). 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 považoval dále 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 zpracovat námitky správních soudů týkající se nedostatků zákona o ochraně ovzduší. Po vydání novelizačního zákona č. 172/2018 Sb., již 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 označil 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 (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 žalovaný nerozumí požadavku žalobců na posouzení nového aktualizovaného programu zlepšování kvality ovzduší se stanoviskem SEA ze dne

30. 3. 2016, č. j. 84567/ENV/15. Toto stanovisko se vztahuje výhradně k Programu. Nově připravovaný aktualizovaný program zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek 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 pak žalovaný uvedl, že žalobci přehlíží 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 Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek – CZ08A ze dne 14. 4. 2016, č.j. 23967/ENV/16, který byl vydán formou závazného opatření obecné povahy. Žalovaný mohl „doplnit“ Nejvyšším správním soudem 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 výše. Žalovaný je též přesvědčen, že je nepřípustné za nezákonný zásah spočívající v nečinnosti žalovaného označit dobu od 29. 5. 2016 do 20. 12. 2017. V této době zde bylo platné a účinné opatření obecné povahy ze dne 14. 4. 2016, č. j. 23967/ENV/16, obsahující Program zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek – CZ08A, které po svém vydání zavazovalo jak adresáty jednotlivých opatření, tak především samotného žalovaného. I po této době zůstává pro aglomeraci Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek platná příloha č. 1 částečně zrušeného opatření obecné povahy obsahující navrhovaná opatření.

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 3. kolo soudního sporu mezi neziskovou organizací ClientEarth a vládou Spojeného království ohledně nedostatečného plánu kvality ovzduší.
39. Žalobci se tedy nadále domáhají toho, aby 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

trvajícího nezákonného zásahu upustí, požadují deklaraci toho, že takto specifikovaný zásah žalovaného byl nezákonný.

40. Dne 20.2.2020 žalobci ještě reagovali na vyjádření žalovaného tak, že první zásadní otázkou je, zda měl žalovaný povinnost vydat řádný a úplný Program, druhou zásadní otázkou je pak to, zda žalovaný tuto povinnost splnil. Žalovaný tuto povinnost má, doposud ji však nesplnil, a žaloba je proto důvodná. Skutečnost, že existují i další nástroje ochrany ovzduší, nemění nic na tom, že podle § 23 odst. 1 směrnice o ovzduší a § 9 zákona o ochraně ovzduší musí žalovaný vydat mj. také „plán kvality ovzduší“, což je transponováno do zákona o ochraně ovzduší jako „program zlepšování kvality ovzduší“ (srov. k tomu rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci C-237/07, Dieter Janecek).
41. Pokud žalovaný uvedl, že ve vztahu k Programu zlepšování kvality ovzduší za platného právního stavu nedisponuje směrem k ostatním ministerstvům žádnými kompetencemi, žalobci argumentovali tím, že pokud měla být některá opatření zajištěna jinými ministerstvy, žalovaný je měl zahrnout nikoli do Programu, nýbrž např. do národního programu snižování emisí. Žalobci však mají za to, že nebylo nezbytné, aby byla opatření ministerstvům ukládána formou závazné povinnosti (opatřením obecné povahy), neboť směrnice o ovzduší nic takového nevyžaduje. Žalovanému nic nebránilo v tom zahrnout do Programu alespoň taková opatření, která lze uložit subjektům, vůči kterým žalovaný kompetence má.
42. Dále žalobci podotkli, že Program musí obsahovat mj. časový plán, ostatně jeho absence vedla Nejvyšší správní soud ke zrušení části současného Programu. Z tohoto požadavku nejsou dány výjimky, byť by stanovení takového plánu bylo složité či komplikované. Žalobci mají za to, že je zcela irrelevantní, jaké kroky již byly učiněny k tomu, aby byl vydán nový program. Podstatné je pouze to, že dosud nebyl vydán program, který by obsahoval všechny stanovené náležitosti, a dosud tedy trvá nezákonný zásah specifikovaný v žalobě. Argumentoval-li žalovaný tím, že dochází k postupnému snižování úrovně nadlimitního znečištění ovzduší, povinnost vydat řádný a úplný program vzniká i tehdy, byl-li emisní limit překročen, byť na jediné měřicí stanici v dané aglomeraci nebo zóně a byť jen pro jednu znečišťující látku (viz rozhodnutí Soudního dvora EU o předběžné otázce ze dne 26.6.2019, C-723/17, Craeynest). Po celou dobu, kdy platí aktuální program (tj. od roku 2016 do současnosti), nedošlo k situaci, kdy by v této aglomeraci nebyl překročen žádný imisní limit pro znečištění ovzduší.

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

43. Žalovaný v reakci na repliku žalobců zaslal soudu další vyjádření ze dne 30.3.2020, v němž uvedl, že zásadní otázkou není, zda má žalovaný Program vydat a zda tuto povinnost splnil. Toto chápání považuje žalovaný za formalistické a bez dopadu na kvalitu ovzduší v ČR. Má za to, že žalobci ani zčásti neprokázali přímé zkrácení na svých právech v důsledku zásahu souvisejícího s Programem, který by byl zaměřen přímo proti nim nebo v jehož důsledku by bylo proti nim přímo zasazeno. Podstata rozsudku ve věci Janecek vs. Freistaat Bayern (sp. zn. C-237/07) je zcela odlišná od situace řešené v rámci tohoto řízení, kde „akční plán“, resp. Program vydán byl, a to s dobrou vírou žalovaného v jeho řádné a úplné vydání.

44. Žalovaný zdůraznil, že Program stále existuje a v současném rozsahu je závazný, stejně jako opatření v něm uvedená. Následně odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 288/2016 a citoval z jeho bodů 55 a 44, z nichž vyplývá, že i soud považoval přijatá opatření za věcně správná. Chybějící časový plán nebo efekt jednotlivých opatření žalovaný považuje za vady formální, jejichž existence nijak neohrožuje cíl Programu a nekrátí práva žalobců. Tyto vady byly navíc v místě bydliště žalobců díky spolupráci žalovaného a Statutárního města Ostravy překlenuty. Statutární město Ostrava vydalo akční plán, který na základě vlastní prioritizace města Ostravy obsahuje podrobný harmonogram plnění opatření Programu. Akční plán města Ostravy také obsahuje vyčíslení přínosu u jednotlivých opatření, a to dokonce na úrovni jednotlivých projektů. Opatření Programu se tak na území Statutárního města Ostravy prokazatelně plní.
45. Žalobci následně soudu zaslali vyjádření ze dne 21.4.2020, v němž nad rámec již uvedeného zdůraznili, že v aglomeraci Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek žijí celý život a po celou dobu zde byly překračovány imisní limity pro kvalitu ovzduší, což je obecně známou skutečností. Žalobkyně má od dětství astma, které bylo znečištěním ovzduší pravděpodobně způsobeno. Žalobce astma nemá, přesto by rád žil v životním prostředí, které je znečištěné alespoň v té míře, na které se politici dohodli. Žalobci nejsou spokojeni s tím, že přestože žalovaný vydal nedostatečný Program, který byl zrušen soudem, s nápravou čeká na uplynutí maximální lhůty k aktualizaci Programu. Tato lhůta je vyhrazena pro případy, kdy je vydán řádný a úplný program a po celé čtyřleté období nedojde k žádné závažné změně poměrů. V tomto případě náležitý program vydán nebyl a bylo povinností žalovaného, aby tento nedostatek odstranil co nejdříve. Postup žalovaného je podle žalobců liknavý, podle žalobců se jedná o dokument, který lze vytvořit za půl roku či méně.
46. Žalobci poukázali též na to, že uplynula rovněž čtyřletá maximální lhůta k aktualizaci Programu dle § 9 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší od vydání programu (14.4.2016) a žalovaný přesto dosud aktualizaci neprovedl. Žalobci navíc mají za to, že lhůta k aktualizaci je tříletá, neboť je nutné užít právní úpravu účinnou v době vydání Programu. Žalobci rovněž změnili petit žaloby - navrhli, aby soud uložil žalovanému povinnost buď dopracovat Program ve lhůtě 1 měsíce od právní moci rozsudku, nebo zpracovat nový program pro předmětnou aglomeraci ve stejné lhůtě.
47. Na uvedené vyjádření žalobců reagoval žalovaný vyjádřením ze dne 6.5.2020, v němž zopakoval již uvedené a trval na tom, že nejsou kumulativně splněny všechny podmínky k tomu, aby mohlo být žalobě vyhověno, neboť žalovaný nebyl nečinný. Petit navržený žalobci označil žalovaný za nesplnitelný z již uvedených důvodů.
48. V podání, které bylo soudu doručeno v den konání ústního jednání, žalobci opět navrhli formulační změnu petitu s požadavkem na případné poučení ze strany soudu. Setrvali na požadavku na uložení povinnosti žalovanému zajistit ve lhůtě 1 měsíce od právní moci rozsudku vydání Programu, který bude obsahovat minimálně 1) přezkoumatelné vypořádání požadavků stanoviska SEA k tomuto Programu zlepšování kvality ovzduší, 2) odhad plánovaného přínosu navrhovaných opatření ke snížení úrovně znečištění a 3) rámcový časový plán provádění nově navrhovaných opatření.

V. Předcházející průběh řízení a ústní jednání

49. Městský soud v Praze usnesením ze dne 5.3.2019, č.j. 15 A 19/2019-60 žalobu odmítl. V usnesení uvedl, že žalobci zvolili správný žalobní typ, a připustil výklad, že „*není-li Program vydán či vykazuje-li obsahové nedostatky (je-li nekompletní), jedná se o zásah do veřejných subjektivních práv dotčených osob, a pokud je tento stav udržován, dochází k (pokračujícímu) zásahu do veřejných subjektivních práv osob, které jsou vystaveny trvajícím protiprávnímu stavu, jenž měl být vydáním Programu odstraněn.*“
50. Dále soud v usnesení o odmítnutí žaloby uvedl, že „*přestože je proces pořízení opatření obecné povahy obecně zahajován z moci úřední (a je tomu tak i v této věci), jsou situace, kdy lze hovořit o veřejném subjektivním právu na pořízení a vydání tohoto správního aktu, jak to ostatně vyplývá i z odkazované judikatury NSS (rozsudek NSS ze dne 29.10.2014, č. j. 2 As 127/2014, rozsudek NSS ze dne 20.12.2017, č.j. 6 As 288/2016-146). Pokud je takový akt na základě povinnosti správního orgánu vyplývající ze zákona (§ 9 zákona o ochraně ovzduší) vydán a následně rozhodnutím soudu zcela či zčásti zrušen a vrácen k dalšímu řízení, osoby tímto aktem dotčené mají právo na to, aby takový akt (zde Program, resp. jeho doplnění, ve formě opatření obecné povahy) byl v přiměřené lhůtě vydán, resp. doplněn. V daném případě byl tedy žalovaný po zrušujícím rozsudku NSS povinen v pořízení Programu ve formě opatření obecné povahy pokračovat, odstranit soudem zjištěné nezákonnosti a vydat jej. Pokud tak správní orgán nečiní, dotčené osoby musí mít možnost se takovému postupu (nečinnosti) správního orgánu bránit, přičemž podání žaloby podle § 82 a násl. s.ř.s. je k tomu vhodným instrumentem.*“
51. Soud nicméně shledal, že žaloba je nepřípustná, neboť žalobci nevyčerpali opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, které se s přihlédnutím k § 6 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 174 odst. 1 téhož zákona uplatní na všechny úkony správních orgánů (viz rozsudek NSS ze dne 14.1.2016, č.j. 9 As 244/2015-47), tedy přiměřeně i na opatření obecné povahy. K tomuto závěru soud dospěl s ohledem na princip subsidiarity zásahové žaloby (nebylo-li uvažováno o zásahové žalobě deklaratorní), jakož i při vědomí ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu.
52. Ke kasační stížnosti žalobců bylo usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5.3.2019, č.j. 15 A 19/2019-60 zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27.11.2019, č.j. 9 As 101/2019-42. Ve zrušujícím rozsudku Nejvyšší správní soud potvrdil závěry Městského soudu v Praze ohledně hodnocení povahy tvrzeného zásahu, jakož i závěry týkající se možnosti využití opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu i ve vztahu k opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud však s odkazem na rozsudek ze dne 16.9.2009, č.j. 1 Ans 8/2009-62, uvedl, že „*v situacích, kdy se tvrzené nečinnosti dopouští ústřední orgán státní správy (kterým je i žalované Ministerstvo životního prostředí), je požadavek na podání žádosti o přijetí opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu příliš formalistický*“.
53. Podle § 110 odst. 4 s.ř.s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí. To platí i v případě, kdy právní názor Nejvyššího správního soudu lze považovat za judikaturní excés (k tomu viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č.j. 4 As 3/2018-50). Ke

zjevnému judikaturnímu excesu ze strany Nejvyššího správního soudu bohužel došlo i v této věci. Právní názor vyjádřený v rozsudku ze dne 16.9.2009, č.j. 1 Ans 8/2009-62, jímž Nejvyšší správní soud zdůvodnil zrušení usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5.3.2019, č.j. 15 A 19/2019-60, byl totiž dávno překonán usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20.5.2014, č.j. 8 Ans 2/2012-278, jehož právní věta, publ. pod č. 3071/2014 Sb.NSS, zní takto: „Účastník řízení je povinen vyčerpat prostředek ochrany proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu z roku 2004 před podáním žaloby podle § 79 s.ř.s. i za situace, kdy se domáhá ochrany proti nečinnosti ústředního správního úřadu“.

54. I přes skutečnost, že zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.11.2019, č.j. 9 As 101/2019-42 vydaný v této věci je v rozporu s ustálenou (sjednocenou) judikaturou Nejvyššího správního soudu, tj. v rozporu s právním názorem, jímž jsou jinak správní soudy povinny se v zásadě řídit, Městský soud v Praze postupoval v souladu s § 110 odst. 4 s.ř.s. a věc připravil k meritornímu projednání.
55. Při ústním jednání před soudem konaném dne 14.5.2020 žalobci s odkazem na všechna svá předchozí vyjádření setrvali na svých žalobních tvrzeních. Žalovaný rovněž odkázal na svá předcházející vyjádření, nicméně připustil, že od 15.4.2020 je nečinný, neboť v zákonné lhůtě dosud Program neaktualizoval. K dotazu soudu žalovaný 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 jako nesplnitelnou a doporučil přijetí petitu, jehož obsahem by bylo stanovení povinnosti aktualizovat Program a zahájit SEA k této koncepci do 30 dnů od právní moci rozsudku, a dále stanovení povinnosti schválit aktualizovaný Program a vyhlásit jej ve Věstníku MŽP do 30 dnů od vydání stanoviska SEA, popř. od vydání negativního závěru zjišťovacího řízení. S takovou úpravou zástupce žalobců souhlasil a žalobní petit v tomto směru upravil.

VI. Posouzení věci soudem

56. 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 (viz výše) 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. náleznost 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 20.12.2017, č.j. 6 As 288/2016-146, dosud nepřistoupil k doplnění (aktualizaci) Programu či k vydání Programu nového. Tuto skutečnost žalovaný nerozpорије. Jsou tak splněny všechny procesní podmínky pro to, aby soud mohl rozhodnout ve věci samé.
57. Podle § 82 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 zasaženo, 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. ř. s. poskytnout (srov. rozsudky 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 ap.).

58. 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 (potvrzeném 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 § 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 § 10 odst. 3, 4).
59. 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.
60. Program, na jehož nedostatečnost žalobci poukazují, byl vydán dne 14.4.2016 dle tehdy platné a účinné právní úpravy ve formě opatření obecné povahy (§ 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 nyní schvaluje Ministerstvo životního prostředí a vyhlašuje 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.

61. Možnost dotčených osob domáhat se zpracování programu zlepšování kvality ovzduší 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 Nejvyšší správní soud 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.
62. V posuzované věci není sporu o naplnění 4. podmínky ust. § 82 s.r.s., neboť napadený zásah není rozhodnutím. Zkoumání 6. podmínky v úvahu 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, 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).
63. Žalobci spatřují nedostatečnost Programu v jeho neúplnosti. Není sporu o tom, že Nejvyšší správní soud Program zčásti zrušil, a to nikoli v nepodstatné části, nýbrž ve výrocích II. (stanovící emisní stropy pro silniční dopravu pro vymezená území), IV. (stanovící opatření ke snížení emisí a zlepšení kvality ovzduší v aglomeraci) a V. (stanovící povinnost realizovat opatření v souladu se stanoviskem SEA). Podstatnou pro posouzení důvodnosti žaloby 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 rovněž 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 ještě 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 kterou má být program zlepšování kvality ovzduší vydán. Skutečnost, že předmětná lokalita i nadále splňuje podmínky pro nutnost zpracování a existenci 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.

64. Těžištěm soudního přezkumu v této věci je tak naplnění 3. podmínky, tj. posouzení otázky, zda je žalovaný v rozporu se zákonem nečinný. Postup žalovaného je přitom nutno posuzovat nikoli od doby, kdy byl Program vydán (14.4.2016), jak žalobci naznačovali, nýbrž od data, kdy Nejvyšší správní soud Program částečně zrušil ke dni právní moci rozsudku ze dne 20.12.2017, č.j. 6 As 288/2016-146. Až do doby částečného zrušení Nejvyšším správním soudem mohl žalovaný vycházet z presumpce zákonnosti (a úplnosti) Programu. K jeho částečnému zrušení nicméně Nejvyšší správní soud přistoupil právě z toho důvodu, že Program nenaplňoval zákonné požadavky, zejména neobsahoval zákonem vyžadované náležitosti a nevypořádal se přezkoumatelným způsobem s podmínkami souhlasného stanoviska SEA.
65. Nejvyšší správní soud 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).
66. Podle čl. II bod 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 Nejvyšším správním soudem) je tak platným programem ochrany ovzduší.

67. Z přechodných ustanovení novely zákona o ochraně ovzduší č. 172/2018 Sb., nelze dle názoru 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 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.
68. V posuzované věci potřeba aktualizace Programu bezesporu vyvstala s právní mocí zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20.12.2017, č.j. 6 As 288/2016-146, 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 duben 2019.
69. V řízení o žalobě proti (trvajícimu) nezákonnému zásahu soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 s.r.s.). 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 Nejvyššího správního soudu, jímž byl Program zčásti zrušen, žalovaný by musel přistoupit k jeho aktualizaci nejpozději do 14.4.2020 (tj. do 4 let ode dne vydání Programu). Přestože soud nepřisvědčil argumentaci žalobců, že pro účely posouzení maximální doby k provedení aktualizace Programu je nutno vyjít z (nyní již neúčinné) právní úpravy účinné ke dni vydání zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu, nezbylo mu než konstatovat, že žalovaný jednoznačně porušil svoji povinnost aktualizovat Program ve lhůtě stanovené v § 9 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší, tj. do 4 let ode dne vydání Programu. Tuto povinnost mohl žalovaný splnit jak aktualizací stávajícího platného Programu nebo vydáním Programu nového; ke dni vydání tohoto rozsudku však neučinil ani jedno; což ostatně zástupkyně žalovaného při ústním jednání před soudem sama připustila.
70. 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 Nejvyššího správního soudu 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 ze strany žalovaného 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 Nejvyšším správním soudem, které měly dle mínění žalovaného ilustrovat jeho aktivní přístup k nápravě a které směřovaly vydání nového programu zlepšování kvality ovzduší pro předmětnou lokalitu.

71. Zároveň je nutno zdůraznit, že byla-li s účinností od 1.9.2018 přijata nová právní úprava, která do určité míry změnila „procesní“ postup žalovaného, neznamená to, že žalovaný se mohl vyhnout svojí povinnosti postupovat tak, aby nedostatky, na něž poukázal Nejvyšší správní soud 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 nekonceptní a neúčinné, měl postupovat tak, aby Program za využití novelizované právní úpravy aktualizoval co nejdříve. Pokud tak dosud neučinil, nelze než konstatovat, že je v rozporu se zákonem nečinný.
72. Soud tedy dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, a proto žalovanému, který je nezákonně nečinný, rozsudkem přikázal (§ 87 odst. 2 s.ř.s.), aby aktualizoval program zlepšování kvality ovzduší podle § 9 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší pro aglomeraci Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek CZ08A 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 Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek CZ08A, 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 následně posouzen z hlediska svých vlivů na životní prostředí (SEA). Za účelem časového vymezení dalšího postupu potom soud stanovil žalovanému povinnost schválit aktualizovaný program zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek 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.
73. Akcesorický 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 4 000 Kč (2 000 Kč za každého žalobce) a dále náklady právního zastoupení za 4 společné úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí věci, sepsí 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 pro posouzení důvodnosti žaloby.

Celková výše nákladů, které důvodně žalobci vynaložili za řízení před Městským soudem v Praze tak činí 25 004 Kč.

74. Za řízení o kasační stížnosti náleží (pouze) žalobkyni náhrada nákladů ve výši 5 000 Kč za zaplacený soudní poplatek a dále náklady právního zastoupení za dva úkony právní služby po 3 100 Kč (sepis kasační stížnosti, jedna replika; druhou repliku již soud neshledal účelnou) a dva režijní paušály po 300 Kč, celkem tedy 6 800 Kč podle ust. § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 a § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Celková výše nákladů za řízení před Nejvyšším správním soudem činí 11 800 Kč. Celková výše nákladů za řízení před správními soudy obou instancí tak činí 36 804 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 14. května 2020

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu