

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci navrhovatelů: **a) P. G.**, zast. Mgr. P. H., **b) Stop tunelům, z. s.**, IČ 22879552, se sídlem Na Valech 3, Ústí nad Labem, zast. Mgr. Pavlem Černým, advokátem, se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti odpůrci: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - Programu zlepšování ovzduší zóna Severozápad-CZ04, vydaného dne 11. 5. 2016, č. j. 32028/ENV/16, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele b) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2016, č. j. 3 A 139/2016 - 85,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2016, č. j. 3 A 139/2016 - 85, **se ruší.**

II. V opatření obecné povahy - Program zlepšování kvality ovzduší Severozápad-CZ04, ze dne 11. 5. 2016, č. j. 32028/ENV/16, **se ruší** výroky II., IV. a V. dnem právní moci tohoto rozsudku.

III. Ve zbytku **se** návrh na zrušení opatření obecné povahy - Program zlepšování kvality ovzduší Severozápad-CZ04, ze dne 11. 5. 2016, č. j. 32028/ENV/16, **zamítá.**

IV. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelům náhradu nákladů řízení o návrhu ve výši 12.400 Kč k rukám zástupkyně navrhovatelů Mgr. P. H., F. B., D. X, P. 5, do jednoho měsíce od právní moci rozsudku.

V. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli b) náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 21.456 Kč k rukám zástupce navrhovatelů Mgr. Pavla Černého,

advokáta, se sídlem Údolní 567/33, Brno, do jednoho měsíce od právní moci rozsudku.

VI. Odpůrce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Navrhovatelé se domáhali u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“) zrušení opatření obecné povahy - Programu zlepšování kvality ovzduší zóna Severozápad-CZ04, vydaného dne 11. 5. 2016, č. j. 32028/ENV/16 (dále též „Program“), odpůrcem podle § 9 odst. 1 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů. Navrhovatelé tvrdili, že byli vydáním Programu zkráceni na svých veřejných subjektivních právech, a to konkrétně v právu na příznivé životní prostředí, a navrhovatel a) dále v právech na ochranu soukromého a rodinného života, na ochranu zdraví a v právu vlastnickém. Důvody spočívají především ve skutečnosti, že v celém Ústeckém kraji jsou dlouhodobě překračovány imisní limity škodlivých látek v ovzduší stanovené právními předpisy, konkrétně částic polétavého prachu PM10 a PM2,5 a benzo(a)pyrenu. Za této situace bylo povinností odpůrce, vyplývající z právních předpisů České republiky i Evropské unie, jakož i rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie, vydat program zlepšování kvality ovzduší, obsahující taková opatření, aby v co nejkratší době došlo ke snížení úrovně znečištění ovzduší na úroveň imisních limitů. Tuto svou povinnost odpůrce dle přesvědčení navrhovatelů nesplnil.

[2] Program podle navrhovatelů neobsahuje dostatečně konkrétní opatření, jejich časový plán, prioritizaci, ani srozumitelné a přezkoumatelné hodnocení jejich účinnosti, z nichž by bylo zřejmé, kdy a v důsledku jakých konkrétních opatření bude dosaženo cílových imisních hodnot (tedy hodnot znečištění ovzduší nepřesahujících imisní limity) a zda se tak stane v „co nejdříve možném“ termínu. Současně není v Programu nijak přezkoumatelně odůvodněno a nevyplývá z něj, proč odpůrce stanovil jako předpokládaný termín dosažení imisních limitů 31. prosinec 2020, ani že k tomuto datu může ke splnění imisních limitů skutečně dojít. Z některých částí odůvodnění Programu a vyhodnocení jeho vlivů na životní prostředí naopak vyplývá, že se jedná, s ohledem na navržená opatření, která vydaný Program obsahuje, o termín nereálný. Dále dle tvrzení navrhovatelů Program nedostatečným způsobem vymezuje emisní stropy pro vyjmenované stacionární zdroje a pro dopravu. Program rovněž v rozporu se zákonem omezuje okruh zdrojů, významně přispívajících k překročení imisního limitu, pro který má být prověřena možnost zpřísnění nebo stanovení dalších specifických emisních limitů, doplňujících technických podmínek provozu nebo emisních stropů podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, ve znění pozdějších předpisů. Takový přístup zásadním způsobem omezuje efektivitu přijatých opatření, což je zároveň

v rozporu s požadavky práva EU a zákona o ochraně ovzduší, aby imisních limitů bylo dosaženo „co nejdříve“. Dle tvrzení navrhovatelů došlo v řízení o vydání Programu i k procesním pochybením, spočívajícím především ve skutečnosti, že veřejnost neměla možnost se k návrhu opatření obecné povahy vyjádřit poté, co byly k dispozici všechny zákonné podklady, zejména vyhodnocení a stanovisko podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

[3] Městský soud návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl jako nedůvodný rozsudkem označeným v návětí.

II. Kasační stížnost a řízení o ní

[4] Proti rozsudku městského soudu podal navrhovatel b) (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost, v níž navrhl zrušení rozsudku městského soudu i Programu, alternativně jen rozsudku městského soudu. Nejvyšší správní soud poznamenává, že důvody kasační stížnosti zabírají dvacet stran textu, odpůrce své protiargumenty formuloval ve dvacetičtyřstránkovém vyjádření, devatenáct stran textu měla stěžovatelova replika, na niž odpůrce reagoval třinácti stranami dupliky, k níž ještě stěžovatel připojil krátkou tripliku. Kromě toho odpůrce reagoval též na rešerši zahraniční právní úpravy, kterou mu soud poslal na vědomí v řízení vedeném u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 6 As 288/2016. Přitom nutno poznamenat, že diskuze mezi stranami se nesla ve věcném duchu a jak odpůrce, tak stěžovatel ve svých podáních velmi konkrétně a v rámci možností stručně vyjadřovali své postoje k jednotlivým sporným otázkám, včetně nezbytných odborných vysvětlení. Právě proto však Nejvyšší správní soud nepovažuje za vhodné reprodukovat na tomto místě zmíněná podání v jejich úplnosti a přesném členění, neboť se beztak bude s jednotlivými argumenty vyrovnávat níže v odůvodnění svého rozsudku. Proto postačí na tomto místě stručně načrtnout obě střetávající se argumentační linie a zdůraznit jejich klíčové body.

[5] Stěžovatel vytýká městskému soudu, že vůbec nezohlednil ve svém rozsudku úpravu obsaženou v evropském právu, které se stěžovatel výslovně dovolával. Soud podle stěžovatele nevyložil české právní předpisy v souladu s právem EU, natož aby v nejspornější otázce (chybějící časový harmonogram realizace jednotlivých opatření) přiznal příslušné směrnici EU přímý účinek. Městský soud se dále podle stěžovatele zcela vyhnul posouzení některých jeho dalších výtek vůči Programu, konkrétně nedostatečného vymezení emisních stropů pro vyjmenované stacionární zdroje a dopravu a nesprávné identifikace zdrojů významně přispívajících k překročení imisního limitu. Učinil tak s tvrzením, že jde o odborné otázky, jež soudům ve správním soudnictví nepřísluší posuzovat. Ve výsledku tak podle stěžovatele městský soud posoudil jeho návrh zčásti nesprávně, zčásti pak nepřezkoumatelně.

[6] Stěžovatel tudíž setrval na svém původním náhledu, že odpůrce při vytváření napadeného opatření obecné povahy postupoval nekoncepčně. Správně měl nejprve vytvořit přehled všech opatření ke zlepšení kvality ovzduší, která na daném území připadají v úvahu, následně kvantifikovat u každého z nich příspěvek ke snížení znečištění ovzduší, poté určit, jaká z nich je možné realizovat a v jakém (nejkratším) časovém

horizontu, a konečně na základě toho měl teprve stanovit, k jakému datu bude Česká republika schopna zajistit dodržování mezních hodnot znečištění v zóně Severozápad-CZ04 . Místo toho však odpůrce postupoval obráceně. Nejprve si arbitrárně určil konečné datum, k němuž budou opatření směřovat, přičemž jde o datum nejzazší možné (31. prosince 2020). Toto datum bylo určeno na základě ryze administrativní úvahy, neboť k tomuto roku končí aktuální programy financování z evropských fondů a zároveň teprve od tohoto roku vážně hrozí České republice finanční sankce za nedodržování mezních hodnot znečištění ze strany EU. Toto datum proto vůbec nevychází z reálných možností snížení znečištění v zóně Severozápad-CZ04, tudíž odpůrce porušil svým postupem svou povinnost dosáhnout zákonného stavu „co nejdříve".

[7] Stěžovatel jde ovšem dále a tvrdí, že Program dokonce nedává záruky ani v tom směru, že alespoň toto nejzazší datum bude dodrženo. Především kritizuje fakt, že Program neukládá realizaci jednotlivých opatření svým adresátům závazně, nýbrž pouze ve formě doporučení, ačkoliv má formu (právně závazného) opatření obecné povahy. To se týká hlavně opatření v oblasti dopravy, jejichž realizace leží v rukou samosprávných korporací, tj. obcí a krajů v jejich samostatné působnosti, přičemž odpůrce ponechává zcela na jejich vůli, jaká z navržených opatření ke zlepšení kvality ovzduší budou provádět. Dále stěžovatel tvrdí, že řada opatření je formulována příliš vágně nebo je relativizována připojením dalších podmínek, takže jejich realizace může mít ve výsledku velmi malý nebo žádný přínos. Nejde tudíž o opatření náležitá a přiměřená, jak požaduje právo EU. To stěžovatel dokládá zejména srovnáním obecných opatření obsažených v Programu s konkrétnějšími formulacemi obdobných opatření v berlínském plánu pro zlepšování kvality ovzduší v oblasti dopravy. Konečně stěžovatel dovozuje nebezpečí, že Program nepovede ke kýženému cíli, též z faktu, že v něm chybí jasné vymezení toho, která opatření by měla dostat vyšší prioritu s ohledem na jejich vyšší přínos ke zlepšení kvality ovzduší v zóně Severozápad-CZ04. Program neobsahuje ani žádný časový harmonogram realizace jednotlivých opatření, neboť se u většiny z nich předpokládá, že budou plněna „průběžně do roku 2020". Nepočítá se vůbec s tím, že by se implementace Programu pravidelně (např. každoročně) vyhodnocovala. Stěžovatel je přesvědčen, že po něm nelze požadovat, aby snášel stávající stav další čtyři roky jen proto, aby na konci roku 2020 zjistil, co je zřejmé již dnes, že totiž Program ve své stávající podobě nepovede k dodržení imisních limitů znečištění v zóně Severozápad-CZ04 k určenému datu.

[8] Ve své replice stěžovatel podpořil své obavy poukazem na fakt, že v Programu chybí modelace výsledků všech opatření (příp. součet jejich celkové účinnosti), z něhož by jasně vyplývalo, že imisní limit bude ke dni 31. prosince 2020 dodržen. Ani aktuální vývoj tomu podle stěžovatele nesvědčí, neboť k březnu 2017, tedy téměř rok od účinnosti Programu, se nijak významně nesnížil celkový počet dnů, kdy došlo k překročení imisních limitů pro prachové částice v zóně Severozápad-CZ04.

[9] Vedle těchto obecných výhrad k celkové koncepci a zpracování Programu vyjádřil stěžovatel též pochybnosti, zda odpůrce identifikoval všechna možná opatření ke snížení imisí. Odpůrce podle něj především použitím nesprávné metodiky významně zúžil okruh stacionárních (převážně průmyslových) zdrojů znečištění ovzduší, na něž hodlá aplikovat od roku 2020 emisní stropy a u nichž hodlá prověřovat a případně i zpřísňovat podmínky

vydaných povolení k jejich provozu. Z těchto zdrojů odpůrce svévolně vyloučil zejména velké elektrárny, ačkoliv ty vypouštějí do ovzduší velké množství emisí. Ani u průmyslových zdrojů však odpůrce neřeší například to, jak bude měřit, resp. kontrolovat snižování fugitivních emisí (jde o nezáměrné úniky znečišťujících látek z průmyslových provozů do ovzduší mimo komíny, výduchy a jiná místa, kde je možné emise exaktně měřit, tedy typicky o úniky okny, dveřmi, větracími průduchy, netěsnostmi rozvodů a z procesů na otevřených prostranstvích). Jak u emisních stropů pro stacionární zdroje, tak i pro dopravu pak stěžovatel upozorňuje, že ačkoliv by mělo jít o jeden z hlavních nástrojů pro zlepšení kvality ovzduší obsažených v Programu, mají vlastně jen indikativní povahu, neboť uplatňovat se mají až od roku 2020 a z Programu nejsou zřejmé jakékoliv možnosti postihu za jejich nedodržování.

[10] Kromě toho stěžovatel napadá i procesní postup při vydávání opatření obecné povahy, neboť dotčené osoby neměly v jeho průběhu k dispozici závěrečné stanovisko k posouzení vlivu koncepce (tj. Programu) na životní prostředí a veřejné zdraví (tzv. SEA). Stanovisko SEA bylo vyhotoveno až krátce předtím, než byl Program vydán formou opatření obecné povahy.

[11] Odpůrce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti upozornil na to, že na základě totožných argumentů, jaké v této věci uplatňuje stěžovatel, byly napadeny i programy zlepšení kvality ovzduší, jež vydal pro další aglomerace, konkrétně pro zónu aglomerace Ostrava/Karviná/Frýdek Místek CZ08A (vedeno u zdejšího soudu pod sp. zn. 6 As 288/2016), pro aglomeraci Brno - CZ06A (vedeno u zdejšího soudu pod sp. zn. 9 As 17/2017) a pro aglomeraci Praha CZ01 (přerušeno u Městského soudu v Praze do vydání rozhodnutí v nyní posuzované věci). V obecné rovině vyjádřil názor, že pro řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části jsou relevantní pouze české právní předpisy. O přímé aplikaci evropských směrnic je možné uvažovat jen v případě, kdy nedošlo po uplynutí transpoziční lhůty k řádné transpozici, což není nyní řešený případ. Odpůrce také zpochybnil přiléhavost použití rozsudků Soudního dvora EU a dalších dokumentů, z nichž stěžovatel dovozuje porušení evropského práva, neboť se týkají situací, kdy plán kvality ovzduší buď nebyl vůbec vydán, nebo kdy sám členský stát uznal, že v něm chybí určité klíčové údaje. Nelze z nich však dovodit, jaký je přesný obsah povinnosti státu vymezit v plánu kvality ovzduší „náležitá a přiměřená opatření“. Jediným měřítkem v tomto ohledu jsou údaje o vývoji kvality ovzduší v zóně Severozápad-CZ04, které ukazují, že kvalita ovzduší se postupně zlepšuje (na toto téma se mezi stěžovatelem a odpůrcem rozvinula polemika, jelikož odpůrce zdůrazňoval postupně se snižující hodnoty 36. nejvyšší koncentrace prachových části PM_{10} s tím, že 35 překročení imisního limitu ročně zákon připouští, zatímco stěžovatel v replice poukazoval na setrvalý počet dnů, kdy k překročení imisního limitu pro částice PM_{10} v jednotlivých letech dochází). Odpůrce nicméně v duplice konstatoval, že Program byl napaden zhruba 6 měsíců po svém vydání, hodnocení jeho účinnosti v soudním řízení by proto bylo předčasné.

[12] Odpůrce dále vyzval Nejvyšší správní soud, aby nepřihlížel ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poprvé až v řízení o kasační stížnosti, zejména k informacím o vývoji stavu ovzduší v roce 2017, k informacím od krajského úřadu a odpůrce o uplatňování opatření z oblasti regulace průmyslových zdrojů, k výňatkům z berlínského

plánu kvality ovzduší a k neúřednímu překladu rozsudku Královského soudního dvora v Londýně ve věci ClientEarth, který stěžovatel přiložil ke kasační stížnosti. Přesto se odpůrce k těmto podkladům věcně vyjádřil.

[13] Co se týká termínu, který odpůrce stanovil pro uvedení stavu ovzduší v zóně Severozápad-CZ04 do souladu s požadavky právních předpisů, tj. konec roku 2020, ten je navázán na národní strategické dokumenty i dostupné finanční zdroje. Odpůrce konkrétně vyšel ze dvou usnesení vlády, a to č. 978/2015 o Národním programu snižování emisí České republiky a č. 979/2015 o Střednědobé strategii (do roku 2020) zlepšení kvality ovzduší v České republice. Oběma usneseními se odpůrce podle zákona o zřízení ministerstev musel řídit, a to včetně stanoveného časového rámce. Navíc opatření na národní úrovni se s opatřeními na úrovni aglomerace vzájemně doplňují a nelze je realizovat odtrženě od sebe. Národní programy a strategie pak logicky vycházejí z časového rámce strukturálních fondů, které jsou hlavním zdrojem prostředků pro realizaci environmentálních opatření (zejména se jedná o Operační program Životní prostředí 2014 - 2020). Ostatně i legislativní balíček Evropské Komise s názvem The Clean Air Policy Package 1 z prosince 2013 je navázán na finanční rámec nového programového období strukturálních fondů (tj. období 2014 - 2020). Podle odpůrce také není oprávněná stěžovatelova kritika faktu, že pouze realizací všech opatření v Programu navržených má dojít k roku 2020 k dodržení zákonných limitů pro znečištění ovzduší. Nejde o vadu, nýbrž o vlastnost Programu, která vyplývá z toho, jak komplexní problém znečištění ovzduší v zóně Severozápad-CZ04 představuje. Podrobná analýza toho, která opatření k dosažení stanoveného cíle se musí realizovat, je obsažena v Programu v kapitole C, jejich potenciál snížit znečištění ovzduší v zóně Severozápad-CZ04 pod úroveň imisních limitů pak vyplývá z kapitoly F (zejména z tabulky 153).

[14] Pokud jde o závaznost Programu, odpůrce poukázal na to, že Programu přiznávají vynutitelnost příslušná zákonná ustanovení. Ze zákona o ochraně ovzduší vyplývá, že z Programu (zejména z té části výroku opatření obecné povahy, která stanovuje emisní stropy pro jednotlivé skupiny zdrojů) musí vycházet jednak sám odpůrce, a dále (v rámci výkonu státní správy) též krajské úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností při formulaci stanovisek a závazných stanovisek (zejména k dopravním stavbám a k umisťování nových průmyslových zdrojů znečištění ovzduší), při vydávání povolení k provozu stacionárních zdrojů znečištění ovzduší a při pravidelných revizích těchto povolení. Ve vztahu k samosprávě poukázal odpůrce na § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a na § 1 odst. 4 a § 2 odst. 3 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Podle citovaných ustanovení mají územní samosprávné celky pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých povinností chránit též veřejný zájem. Program tak z pohledu zmíněných zákonů konkretizuje veřejný zájem formulací jednotlivých opatření, která je nutné provést, a je tudíž pro obce a kraje v tomto rozsahu taktéž závazný.

[15] Jednotlivá opatření jsou podle odpůrce dostatečně konkrétní, neboť vždy uvádějí místo, způsob a rozsah realizace. Uvedeny jsou např. konkrétní úseky dopravních staveb, které bude třeba vybudovat, rekonstruovat nebo osázet zelení, či konkrétní postupy

a zásady, které mají příslušné orgány dodržovat při vydávání stanovisek, koncepcí a územních plánů. Odhad přínosu navržených opatření ke zlepšení kvality ovzduší je podrobně popsán v Programu v kapitole F.1, možnosti jejich financování v kapitole E.5. Opatření tak ve výsledku odpovídají opatřením z berlínského programu zlepšení kvality ovzduší, na něž poukazuje stěžovatel, a to i detailností svého zpracování. Pokud jde o zpřísňování podmínek provozu některých průmyslových zdrojů znečištění ovzduší, opatření BD1 v Programu reflektuje § 13 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší, podle něhož musí krajský úřad při stanovení podmínek provozu zohlednit nákladovou efektivitu, technickou proveditelnost a nejlepší dostupné techniky. Ani evropské směrnice neopravňují stát, aby stanovil provozovateli nesplnitelná opatření (tedy podmínky, které neodpovídají technicky dostupným řešením), a tím jej donutil provoz uzavřít, jak by si zřejmě přál stěžovatel.

[16] Stanovení priorit označil odpůrce u většiny opatření za bezpředmětné, jelikož všechny emisní stropy se aplikují až od roku 2020, prověření všech povolení pro stacionární zdroje s významným imisním příspěvkem má krajský úřad zahájit do šesti měsíců od vydání opatření obecné povahy a jednotlivá opatření ke zlepšení kvality ovzduší adresovaná státní správě se aplikují při každém správním úkonu, který je realizován. U zbývajících opatření adresovaných samosprávě vyjádřil odpůrce obavu, že by stanovení priorit mohlo být kontraproduktivní, neboť by mohlo vyvolat mylný dojem, že postačuje realizovat pouze opatření prioritní. Časový harmonogram realizace jednotlivých opatření nebylo možné ani účelné stanovit jinak, než formou průběžného plnění do 31. prosince 2020, neboť připravenost jednotlivých opatření je různá a časová náročnost dílčích kroků vyplývá z příslušných právních předpisů (např. stavební řád, zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, správní řád apod.). Časový harmonogram plnění opatření by se tak musel stanovovat individuálně pro každý zdroj znečištění.

[17] Okruh stacionárních zdrojů s významným imisním příspěvkem, na které budou aplikovány emisní stropy a u nichž dojde k prověření vydaných povolení, vymezil odpůrce na základě rozptylové studie zpracované pro potřeby Střednědobé strategie (do roku 2020) zlepšení kvality ovzduší v České republice (a tedy v souladu s touto strategií). Jako kritérium posloužil roční imisní příspěvek ve výši 4 μg/m3 počítaný vždy pro celou skupinu určitých stacionárních zdrojů, nedošlo tedy k vyloučení vyjmenovaných zdrojů z posuzování. Kritika stěžovatele pomíjí fakt, že emise nejsou přímo úměrné imisím. Konkrétně elektrárny, ačkoliv vypouštějí velké množství emisí, nemají významný imisní příspěvek v dané lokalitě, jelikož výška výduchu bývá v tomto případě větší než 100 m, vypouštěné emise se v průběhu sedimentace značně zřeďují a na konečné receptory na zemském povrchu působí již ve velmi malých imisních koncentracích. Pokud jde o fugitivní emise, pro účely stanovení emisního stropu je vypočítal odpůrce z emisních faktorů stanovených na základě studie Českého hydrometeorologického ústavu. Na krajském úřadu pak už bude záležet, zda se při aplikaci emisního stropu zaměří spíše na opatření na vykazovaných nebo na fugitivních emisích. Dále by nebylo vhodné stanovovat v oblasti průmyslu průběžné emisní stropy, neboť opatření, která budou na základě nových podmínek provozu stanovena (mnohá z nich časově náročná), přinesou po své realizaci skokové snížení výše produkovaných emisí. Plnit pravidelný každoroční

pokles emisního stropu by tedy nebylo pro provozovatele stacionárních zdrojů možné, resp. nebylo by to nákladově efektivní.

[18] K emisnímu limitu pro dopravu pak odpůrce jen obecně uvedl, že Program obsahuje opatření nejen k vyvádění dopravy z center měst, ale i k celkové redukci dopravního zatížení v zóně Severozápad-CZ04. K otázce vynucování plnění emisních stropů po roce 2020 se odpůrce přímo nevyjádřil.

[19] Pokud jde o proces vydání Programu, zákon neurčuje vzájemný vztah a časovou souslednost vydání opatření obecné povahy a posuzování vlivů koncepce na životní prostředí. Lze pouze dovodit, že koncepci nelze vydat před přijetím závěrečného stanoviska SEA. Jelikož návrh Programu v rámci procesu vydání opatření obecné povahy se upravoval podle námitek a připomínek dotčených osob, zvolil odpůrce pragmatické řešení, kdy oba procesy probíhaly paralelně, přičemž teprve upravená verze programu s vypořádanými námitkami a připomínkami byla předmětem strategického posouzení SEA. Stěžovatel se nicméně účastnil obou procesů, v obou vznášel (prakticky totožné) připomínky a neuvádí, v čem konkrétně se měl způsob projednání SEA dotknout jeho práv.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud úvodem předesílá, že napadený rozsudek městského soudu vyhodnotil jako přezkoumatelný. Městský soud se s argumentací navrhovatelů vypořádal, byť možná neodpověděl výslovně na každou z dílčích námitek. Z odůvodnění rozsudku jako celku je však zřejmé, proč návrh na zrušení opatření obecné povahy nepovažoval za důvodný (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. července 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, *a contrario*). Povinností soudu není vyvracet jednotlivě vznesené žalobní námitky, pokud je jeho rozhodnutí logicky odůvodněno tak, že dostatečně podporuje závěry, k nimž soud dospěl (srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. února 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, N 26/52 SbNU 247). Městský soud se nevyhnul posouzení žádného z návrhových bodů, byť u některých dílčích sporných otázek poukázal na jejich odbornou povahu, jež ovšem nemůže sama o sobě bránit soudu v tom, aby se s ní vypořádal (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. ledna 2013, č. j. 7 As 165/2012 - 22). Rozsudek městského soudu nicméně na klíčové výhrady stěžovatele vůči napadenému opatření obecné povahy odpovídá, o čemž svědčí i to, že stěžovatel s ním obsáhle věcně polemizuje.

IIIa. Právní úprava a evropská judikatura

[22] Podle čl. 23 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES, o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (dále jen „směrnice o ovzduší“), platí, že *„pokud v daných zónách nebo aglomeracích překračují úrovně znečišťujících látek ve vnějším ovzduší jakoukoli mezní hodnotu nebo cílovou hodnotu, a v každém případě navíc i jakoukoliv*

příslušnou mez tolerance, členské státy zajistí, aby byly pro tyto zóny nebo aglomerace vypracovány plány kvality ovzduší za účelem dosažení příslušné mezní nebo cílové hodnoty uvedené v přílohách XI a XIV.

V případě překročení mezních hodnot, u nichž již uplynula lhůta, od které je třeba hodnoty dodržovat, stanoví plány kvality ovzduší náležitá opatření, aby bylo období překročení co možná nejkratší. Plány kvality ovzduší mohou navíc zahrnovat zvláštní opatření zaměřená na ochranu citlivých skupin obyvatelstva, včetně dětí.

Tyto plány kvality ovzduší obsahují alespoň informace uvedené v oddíle A přílohy XV a mohou zahrnovat opatření podle článku 24. Tyto plány se Komisi sdělí neprodleně a nejpozději dva roky po skončení roku, v němž bylo zaznamenáno první překročení.

Pokud je třeba připravit nebo provést plány kvality ovzduší pro více znečišťujících látek, členské státy případně připraví a provedou integrované plány kvality ovzduší týkající se všech příslušných znečišťujících látek".

[23] Podle přílohy XV ke směrnici o ovzduší části A je třeba zahrnout do místních, regionálních nebo národních plánů kvality ovzduší pro zlepšování kvality vnějšího ovzduší následující informace:

1. Místo nadměrného znečištění
a) region;
b) město (mapa);
c) měřicí stanice (mapa, zeměpisné souřadnice).

2. Obecné informace
a) typ zóny (město, průmyslová nebo venkovská oblast);
b) odhadovaná znečištěná plocha (km^2) a odhadovaný počet obyvatel vystavených znečištění;
c) užitečné klimatické údaje;
d) důležité topografické údaje;
e) dostatečné informace o charakteru cílů, které v zóně vyžadují ochranu.

3. Příslušné orgány
Jména a adresy osob pověřených vypracováním a prováděním plánů pro zlepšování.

4. Povaha a posuzování znečištění:
a) koncentrace naměřené v předcházejících letech (před provedením opatření ke zlepšení);
b) koncentrace naměřené od zahájení projektu;
c) metody použité pro posuzování.

5. Původ znečištění
a) seznam hlavních zdrojů emisí způsobujících znečištění (mapa);
b) celkové množství emisí z těchto zdrojů (tuny/rok);
c) informace o znečištění pocházejícím z jiných oblastí.

6. Rozbor situace

a) podrobnosti o faktorech, které vedly k překročení (například přenos včetně přeshraničního přenosu, vznik sekundárních znečišťujících látek v atmosféře);
b) podrobnosti o možných opatřeních ke zlepšení kvality ovzduší.

7. Podrobnosti o opatřeních nebo projektech pro zlepšování, které existovaly před 11. červnem 2008, tj.:
a) místní, regionální, celostátní, mezinárodní opatření;
b) zjištěné účinky těchto opatření.
8. Podrobnosti o opatřeních nebo projektech přijatých za účelem snížení znečištění po vstupu této směrnice v platnost:
a) seznam a popis všech opatření stanovených v projektu;
b) časový plán provádění;
c) očekávané zlepšení kvality ovzduší a předpokládaná doba potřebná k dosažení uvedených cílů.

9. Podrobnosti o plánovaných nebo dlouhodobě zkoumaných opatřeních nebo projektech.

10. Seznam publikací, dokumentů, prací atd., které doplňují informace požadované podle této přílohy.

[24] K provedení citovaných ustanovení směrnice o ovzduší byl v České republice na národní úrovni formulován § 9 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, jehož odst. 1 uvádí, že *„v případě, že je v zóně nebo aglomeraci překročen imisní limit stanovený v bodech 1 až 3 v příloze č. 1 k tomuto zákonu, nebo v případě, že je v zóně nebo aglomeraci imisní limit stanovený v této příloze v bodu 1 překročen vícekrát, než je zde stanovený maximální počet překročení, zpracuje ministerstvo ve spolupráci s příslušným krajským úřadem nebo obecním úřadem do 18 měsíců od konce kalendářního roku, ve kterém došlo k překročení imisního limitu, pro danou zónu nebo aglomeraci program zlepšování kvality ovzduší. Program zlepšování kvality ovzduší vydává ministerstvo formou opatření obecné povahy a vyhlašuje ho ve Věstníku Ministerstva životního prostředí.“*

[25] Podle § 9 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší *„požadavky na obsah programu zlepšování kvality ovzduší jsou uvedeny v příloze č. 5 k tomuto zákonu. Při zpracování programu zlepšování kvality ovzduší ministerstvo přijme taková opatření, aby imisního limitu bylo dosaženo co nejdříve“*.

[26] Podle přílohy č. 5 k zákonu o ochraně ovzduší má být obsahem programu zlepšování kvality ovzduší:

a) Základní informace
- *vymezení a typ zóny, popis regionu, příslušné klimatické a topografické údaje a další údaje, např. hustota zástavby a lokace měst (včetně mapy),*
- *popis způsobu posuzování úrovní znečištění, umístění stacionárního měření (mapa, geografické souřadnice),*
- *informace o charakteru cílů vyžadujících v dané lokalitě ochranu,*

– *odhad rozlohy znečištěných oblastí (v km²) a velikosti exponované skupiny obyvatelstva,*
– *odpovědné orgány, jména a adresy osob odpovědných za vypracování a provádění programu.*

b) Analýza situace
– *úrovně znečištění zjištěné v předchozích letech, aktuální úrovně znečištění a odhad vývoje úrovně znečištění ovzduší,*
– *celkové množství emisí v oblasti (t/rok),*
– *výčet významných zdrojů znečišťování ovzduší doplněný jejich geografickým vyznačením,*
– *informace o znečištění dálkově přenášeném z okolních oblastí.*

c) Podrobnosti o opatřeních ke zlepšení kvality ovzduší
– *opatření přijatá před zpracováním programu na lokální, regionální, národní a mezinárodní úrovni, která mají vztah k dané zóně a hodnocení účinnosti těchto opatření,*
– *seznam a popis nově navrhovaných opatření, zejména emisní stropy a lhůty k jejich dosažení pro vymezená území kraje; v rámci těchto vymezených území se emisní stropy stanoví pro vybranou skupinu stacionárních zdrojů uvedených v příloze č. 2 k tomuto zákonu a pro silniční dopravu,*
– *identifikace stacionárních zdrojů, které mají významný příspěvek k překročení imisního limitu, u kterých bude krajský úřad postupovat podle § 13 odst. 1,*
– *odhad plánovaného přínosu ke snížení úrovně znečištění vyjádřený prostřednictvím vhodných indikátorů a předpokládaná doba potřebná k dosažení imisních limitů.*

d) Seznam relevantních dokumentů a dalších zdrojů informací.

[27] Z uvedeného přehledu je zřejmé, že program zlepšování kvality ovzduší je, jak plyne již z jeho názvu, především programovým dokumentem stanovujícím kroky a opatření, jež mají vést v neurčitě formulovaném časovém horizontu („co nejdříve“) ke stanovenému cíli, tj. dosažení imisních limitů. Vzhledem k tomu, že je vydáván ve formě opatření obecné povahy, nemohou se soudy jeho přezkumu z hlediska souladu se zákonem, resp. právem včetně práva evropského, bez dalšího vyhnout. Není ani tak problém ověřit, zda program zlepšování kvality ovzduší obsahuje formálně to, co podle výčtu v příloze č. 5 k zákonu o ochraně ovzduší, interpretovaném v souladu s požadavky transponované směrnice o ovzduší, obsahovat má. Podstatně obtížnější je materiální posouzení, zda byla zvolena opatření, která k dosažení stanoveného cíle povedou, a to tak rychle, jak je to jen možné. Nelze přitom ztrácet ze zřetele, že soud oproti Ministerstvu životního prostředí není orgánem vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí a ústředním orgánem státní správy pro ochranu ovzduší. Není proto jeho úkolem, aby svou laickou úvahou nahrazoval odbornou úvahu k tomu povolaného orgánu. Soud ani není nadán věšteckými schopnostmi, aby mohl s jistotou říci, zda bude realizací do programu zahrnutých opatření nakonec kýženého cíle dosaženo.

[28] Přezkum takových opatření obecné povahy tedy pro soud i účastníky představuje hodně měkkou půdu. Bude proto inspirativní ohlédnout se v prostoru Evropské unie, jak k přezkumu obdobných opatření přistupují soudy v jiných zemích, včetně Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“).

[29] Pokud jde o relevantní evropskou judikaturu, Soudní dvůr již přinejmenším od roku 1991 setrvale zastává názor, že tam, kde neplnění opatření požadovaných směrnicemi EU může ohrozit lidské zdraví, musí mít dotčené osoby možnost opřít se v národním právním řádu o závazná pravidla, aby se mohly dovolat svých práv (ve vztahu k nestanovení závazných hodnot kvality ovzduší pro oxid siřičitý a suspendované částice srov. rozsudek ze dne 30. května 1991 ve věci C-361/88, Komise proti Německu, bod 16; ve vztahu k nestanovení parametrů jakosti povrchových vod srov. rozsudek ze dne 17. října 1991 ve věci C-58/89, Komise proti Německu, bod 14). V podobném duchu pak Soudní dvůr judikoval, že je v rozporu se závaznou povahou směrnic spoléhat se při dosahování stanovených cílů na nezávazné nástroje (ve vztahu k interním úředním pokynům srov. rozsudek ze dne 11. srpna 1995 ve věci C-433/93, Komise proti Německu, bod 19; ve vztahu k vymezení chráněných území nezávaznými mapami srov. rozsudek ze dne 27. února 2003 ve věci C-415/01, Komise proti Belgii, bod 21). Není tak žádným překvapením, že Soudní dvůr ve své následné judikatuře konstruoval právo každé osoby požadovat vytvoření a vydání plánu či programu jakožto koncepčního nástroje ke zlepšení kvality ovzduší předpokládaného směrnicí (ve vztahu ke krátkodobým akčním plánům srov. rozsudek ze dne 25. července 2008 ve věci C-237/07, Dieter Janecek proti Bavorsku, bod 39; ve vztahu k nyní řešeným plánům kvality ovzduší podle výše citovaného čl. 23 směrnice o ovzduší srov. rozsudek ze dne 19. listopadu 2014 ve věci C-404/13, ClientEarth proti Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs, bod 56).

[30] Dosud citovaná judikatura skýtá pro posouzení nyní projednávaného případu pouze jakýsi odrazový můstek. Stěžovatel se totiž nedomáhal v řízení před městským soudem na odpůrci vydání plánu kvality ovzduší (ten vydán byl), nýbrž zrušení již vydaného plánu pro neuspokojivost jeho obsahu, zejména pro nenaplnění náležitostí stanovených směrnicí o ovzduší. K této otázce se dosud Soudní dvůr vyjadřoval jen střídmě. Ohledně akčních plánů vydávaných podle čl. 7 odst. 3 směrnice Rady 96/62, o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší, sice konstatoval, že citované ustanovení obsahuje meze pro výkon posuzovací pravomoci členských států, jichž se lze dovolávat před vnitrostátními soudy, avšak svůj závěr relativizoval tím, že přiměřenost opatření obsažených v plánu se má hodnotit *„s ohledem na rovnováhu, jíž je třeba zajistit mezi uvedeným cílem a jednotlivými dotčenými veřejnými a soukromými zájmy“* (výše citovaný rozsudek ve věci Dieter Janecek, bod 46). O opatřeních obsažených v plánu kvality ovzduší vydaném podle nyní platné směrnice se z judikatury Soudního dvora dozvídáme jen to, že musí umožňovat, aby bylo období překročení mezních hodnot co možná nejkratší (výše citovaný rozsudek ve věci ClientEarth, bod 57). V nedávno vydaném rozsudku týkajícím se Bulharska Soudní dvůr v obecné rovině uvedl, že *„je třeba prostřednictvím analýzy v každém jednotlivém případě ověřit, zda jsou plány vypracované dotyčným členským státem v souladu s tímto ustanovením* [míněn je čl. 23 odst. 1 směrnice o ovzduší]“ (rozsudek ze dne 5. dubna 2017 ve věci C-488/15, Komise proti Bulharsku, bod 115). Sám se však

odmítl obsahem bulharských plánů kvality ovzduší zabývat a spokojil se s konstatováním, že s ohledem na systematické a déle než tři roky trvající překračování mezních hodnot v dotčených bulharských aglomeracích nemohou být opatření v nich obsažená označena za náležitá a účinná (cit. rozsudek, bod 117). To bylo dáno tím, že žaloba Komise proti Bulharsku se týkala celkového porušování směrnice o ochraně ovzduší, takže Soudní dvůr ve vztahu k plánům kvality ovzduší posuzoval pouze to, zda jejich zpracování mohlo Bulharsko vyvinit z porušení primární povinnosti zajistit nepřekračování mezních hodnot znečištění, vůči němuž žaloba primárně směřovala.

[31] Nejvyšší správní soud již na tomto místě podotýká, že s takovýmto zjednodušeným náhledem na otázku souladu plánů kvality ovzduší s požadavky směrnice o ovzduší v nyní posuzovaném případě nevystačí. I samo odůvodnění směrnice o ovzduší konec konců počítá v bodě 16 s tím, že se mohou v konkrétních zónách a aglomeracích vyskytnout vážné problémy s dodržením mezních hodnot, a to navzdory provádění příslušných opatření ke snížení znečištění. Proto je třeba hodnotit plán kvality ovzduší po stránce obsahové, a to jednak z toho hlediska, zda obsahuje všechny náležitosti požadované směrnicí o ovzduší v její příloze, resp. zákona o ochraně ovzduší (formální hledisko), ale i z toho hlediska, zda opatření v něm obsažená jsou náležitá v tom smyslu, že umožňují, aby bylo období překročení mezních hodnot co možná nejkratší (materiální hledisko). Nutnost takového přístupu obzvláště vyniká v tomto případě, kde je ve hře zrušení celého plánu kvality ovzduší relativně krátce po jeho přijetí kvůli jeho namítaným nedostatkům. Zde by opravdu nebylo případné po vzoru Soudního dvora dovozovat, že opatření v plánu obsažená nejsou náležitá jen s ohledem na to, jak dlouho již překračování imisních limitů v zóně Severozápad-CZ04 trvá.

[32] Pro obsahové posuzování plánů kvality ovzduší může být inspirativní zahraniční judikatura některých evropských soudů. Z analýzy, kterou provedlo oddělení dokumentace a analytiky Nejvyššího správního soudu, vyplynulo, že rakouský Správní soudní dvůr rozvinul dosavadní závěry Soudního dvora EU v tom směru, že dotčené osoby mají právo nejen na vytvoření plánu kvality ovzduší tam, kde takový plán dosud chybí, ale též na to, aby příslušný orgán posoudil jejich návrh na doplnění nového opatření do stávajícího plánu, jestliže již přijatá opatření nevedla ke snížení imisí. Správní soudní dvůr v souvislosti s právem na doplnění plánu kvality ovzduší upozornil, že členský stát je povinen zajistit užitečný účinek (*effet utile*) unijního práva i přes rozpor s vnitrostátním právem (v daném případě se konkrétně jednalo o návrh dvou občanů Štýrska, aby byl stávající zákaz vjezdu nákladních automobilů do sanační zóny vymezené plánem kvality ovzduší, rozšířen též na osobní automobily - srov. nález ze dne 28. května 2015, sp. zn. Ro 2014/07/0096).

[33] Tyto úvahy lze doplnit poukazem na závěry Správního soudu v Mnichově, podle něhož při volbě opatření ke snížení znečištění ovzduší disponují úřady správním uvážením, které vylučuje právní nárok dotčených osob i ekologických spolků na přijetí konkrétního opatření. Přesto soud přikázal městu Mnichov pod hrozbou pokuty, aby svůj plán kvality ovzduší doplnilo o „opatření potřebná k co nejrychlejšímu dodržení průměrných imisních hodnot“. Soud odmítl uložit městu povinnost, aby zapracovalo konkrétní opatření navržené žalobcem (rozšíření územního rozsahu čistých zón). Zároveň

ale shledal stávající opatření nedostatečnými, jelikož ani sám žalovaný nepředpokládal, že jsou způsobilá vyloučit překročení imisních hodnot, a připravoval (velmi pomalým tempem) aktualizaci svého plánu. Navíc z ústního jednání před soudem vyplynula řada dalších možných opatření, která by bylo možno přijmout ke zlepšení kvality ovzduší a ve stávajícím plánu obsažena nejsou (rozsudek Správního soudu v Mnichově ze dne 9. října 2012, sp. zn. M 1 K 12.1046). Uvedené závěry potvrdil též Bavorský správní soudní dvůr (usnesení ze dne 27. února 2017, sp. zn. 22. C 16.1427). Na podobné filozofii je založen též rozsudek Správního soudu v Hamburku ze dne 5. listopadu 2014 (sp. zn. 9 K 1280/13), který dospěl k závěru, že napadený plán kvality ovzduší města Hamburk nesplňuje požadavky směrnice o ovzduší a německého zákona o ochraně ovzduší po stránce obsahové, neboť nezaručuje, že období překročení mezních hodnot znečištění bude co nejkratší. Soud však nemá povinnost nahrazovat svou úvahou rozhodnutí žalovaného o volbě vhodných opatření ke snížení imisí.

[34] Nutno k tomu zdůraznit, že v nyní projednávané věci se stěžovatel nedožaduje doplnění konkrétního opatření do přijatého Programu. Dokonce ani netvrdí, že by mu odpůrce neumožnil navrhovat konkrétní opatření, jež by měla být zapracována do Programu, v průběhu jeho přijímání. Z citované zahraniční judikatury je nicméně zřejmé, že městský soud se přidržel stávajících evropských trendů tím, že připustil návrh na zrušení Programu podaný stěžovatelem. Pokud by totiž Program neobsahoval náležitá opatření ve smyslu směrnice o ochraně ovzduší, pak nelze dotčeným osobám a ekologickým spolkům upírat právo jej soudně napadnout a dožadovat se jeho obsahového přezkoumání ve výše vymezeném smyslu. Český právní řád přitom nezná jiný způsob obrany proti neuspokojivému Programu jakožto opatření obecné povahy, než je návrh na jeho zrušení podle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[35] Zřejmě nejpodrobněji se otázkou obsahu plánu kvality ovzduší zabýval Královský soudní dvůr v Londýně v rozsudku ve věci ClientEarth v. Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs, na který poukázal stěžovatel. Soudce Garnham v něm dospěl k závěru, že vládní plán kvality ovzduší pro rok 2015 není v souladu s požadavky směrnice o ovzduší ani národní legislativy vydané na jejím základě. Přesnou podobu soudního příkazu, který na základě svého zjištění vydá, ponechal k další konzultaci se stranami sporu (rozsudek ze dne 2. listopadu 2016, sp. zn. CO/1508/2016). Důvody rozsudku spočívají na dvou argumentech. Za prvé, i když vydání plánu předcházela důkladná analýza nákladů a přínosů nejrůznějších opatření, rozsah nakonec stanovených opatření (povinnost pěti britských měst zavést nízkoemisní zóny a povinnost města Londýna zpřísnit podmínky ve stávajících nízkoemisních zónách) byl založen na odhadu účinnosti těchto opatření, který se ale již v době přijetí plánu ukazoval být podle aktuálních dat jako značně nadsazený. Plán tak namísto toho, aby zajistil, že období překročení limitů bude co nejkratší, zavedl pouze ta opatření, která by mohla dosáhnout splnění podmínek *„v případě, že by se velmi optimistické předpovědi skutečně potvrdily, a objevující se data by se náhodou ukázala být nepřesnými“*. Za druhé, časový rámec pro zavedení zvolených opatření (rok 2020, resp. 2025 pro Londýn) byl zvolen výhradně na základě faktu, že modelování budoucích emisí oxidu dusičitého se rutinně provádí v pětiletých intervalech a provedení modelací pro jednotlivé roky by se prodražilo. Soudce

Garnham nadto na základě provedených důkazů (interní komunikace ministerstva životního prostředí) konstatoval, že *„hlavním řídícím faktorem pro stanovení roku 2020 nebyla povinnost napravit problém, jak nejdříve bude možné, ale jeho napravení v časovém rámci umožňujícím vyhnout se zahájení sankčního řízení ze strany EU“*.

[36] V citovaném rozsudku nabídl soudce Garnham také vlastní výklad toho, jaká opatření v plánu kvality ovzduší lze vnímat jako přiměřená. Konstatoval především, že musí jít o opatření *„z vědeckého hlediska proveditelná, avšak efektivní“*. Dovodil dále, že proporcionalitu opatření lze vnímat *„v tom smyslu, že nemají přinést více, než je požadováno pro splnění cíle. … Takto například dodržení limitů oxidu dusičitého lze velmi dobře dosáhnout zákazem vjezdu veškerých vozidel do městských center. Nicméně takové opatření by mělo zcela nežádoucí ekonomické důsledky na veřejnost v obecném smyslu. A takováto extrémní opatření by nebyla nezbytná, pokud by lépe cílené úsilí stejně dobře zajistilo splnění požadavků směrnice“*. Náhled na proporcionalitu jakožto nákladovou efektivitu však soudce Garnham omezil. Uznal pouze, že *„nelze mít námitek proti právu členského státu zohlednit nákladovou efektivitu při volbě jednoho ze dvou shodně efektivních opatření, nebo při stanovení, který státní orgán (zda ústřední nebo místní orgán státní správy) tyto náklady ponese“*. Odmítl však, že by stát mohl jakkoli zohledňovat náklady při stanovení cílového data pro splnění povinností nebo při rozhodování o způsobu, jakým bude splnění povinností dosaženo, pokud jeden způsob přinese výsledky dříve, než jiný. *„V těchto ohledech musí být rozhodujícím faktorem efektivita předmětného opatření, a nikoli náklady s ním spojené. To mi připadá, že nevyhnutelně vyplývá z požadavku tohoto článku* [čl. 23 směrnice o ovzduší] *na zkrácení období překročení, jak nejvíce to bude možné,“* uzavřel tuto část svých úvah soudce Garnham. Stát má podle něj *„povinnost přijmout takové kroky pro splnění mezních hodnot, díky kterým bude splnění tohoto cíle nikoli pouze možné, ale pravděpodobné.“*

[37] Stěžovatel ve vyjádření k analýze upozornil ještě na rozsudek Správního soudu ve Stuttgartu ze dne 26. července 2017, č. 13K412/15, týkající se plánu kvality ovzduší pro toto město. Podle něj soud v rozsudku uvedl, že za dostatečná opatření ke zlepšení kvality ovzduší nelze považovat taková, u nichž není stanoven závazný časový plán či termín jejich implementace, která závisí na podmínkách, jež jsou nejisté, nepředvídatelné či nesplnitelné, a v případě, že se jedná o opatření právně nevymahatelná.

[38] Lze tedy shrnout, že evropské soudy přistupují k přezkumu koncepcí a plánů ochrany ovzduší zdrženlivě. Z obdobných východisek vychází i tuzemský soudní přezkum programů zlepšování kvality ovzduší, vydávaných odpůrcem ve formě opatření obecné povahy. Kromě běžných procesních a formálně obsahových námitek je tak úkolem soudu v řízení o přezkumu takového opatření obecné povahy, zejména má-li být sledovaného cíle dosaženo teprve v budoucnu, **ověřit, zda odpůrce osvědčil, že v dobré víře do programu zařadil všechna podstatná opatření, jež se vzhledem ke stavu poznání nabízela a jejichž synergická realizace v průběhu času (tj. dle časového plánu jejich provádění) pravděpodobně k dosažení cíle povede nebo k němu vést může, resp. že žádné takové opatření svévolně neopomněl. Pokud jde o konečný termín dosažení cíle, soud ověří, zda nebyl stanoven svévolně, resp. zjevně nerozumně. Ke zrušení opatření obecné povahy v tomto ohledu přistoupí např. tehdy, když odpůrce stanovený termín racionálně a přesvědčivě neodůvodnil nebo že by bylo s velkou pravděpodobností**

(nikoli jen spekulativně) možné stanovit termín kratší. Vzhledem k tomu, že dosahování imisních limitů je nepochybně během na delší trať, nemá smysl uvažovat o kratších termínech v řádech dnů, týdnů, ani několika málo měsíců, nýbrž v řádu let. Přitom všem je třeba mít na paměti, že je to navrhovatel, který musí v řízení tvrdit, že je napadené opatření obecné povahy nezákonné (srov. § 101b odst. 2 s. ř. s.), tedy že odpůrce nějaké podstatné opatření opomenul nebo že je zařadil pouze formálně, bez věcné a časové souvislosti s jinými opatřeními, takže k dosažení cíle pravděpodobně nepovede, nebo že termín dosažení imisního limitu mohl být zjevně stanoven o rok či více let dříve.

[39] S těmito východisky přistoupil Nejvyšší správní soud k přezkumu napadeného rozsudku městského soudu, resp. Programu zlepšování kvality ovzduší v zóně Severozápad-CZ04.

IIIb. Konečný termín dosažení imisního limitu

[40] S první skupinou stěžovatelových námitek proti rozsudku městského soudu se Nejvyšší správní soud po zralé úvaze neztotožnil. Je pravda, že postup ke stanovení data, do kdy bude dosaženo mezních hodnot znečištění, který popsal stěžovatel v kasační stížnosti, by skutečně byl ideální. Nejprve by bylo vhodné vytvořit přehled všech opatření ke zlepšení kvality ovzduší připadajících v úvahu, následně kvantifikovat u každého z nich příspěvek ke snížení znečištění ovzduší, poté kvalifikovaně odhadnout časový horizont jejich realizace, a konečně na základě toho stanovit, k jakému datu bude Česká republika schopna zajistit dodržování mezních hodnot znečištění ovzduší v zóně Severozápad-CZ04. Odpůrce by takto stanovil výsledné datum transparentním způsobem a usnadnil by jak soudu, tak i fyzickým a právnickým osobám dotčeným Programem, ověření, zda nebylo možné uvažovat o datu dřívějším.

[41] Nelze než konstatovat, že odpůrce takto nepostupoval. Na str. 123 Programu je stanoven cíl celého Programu, tj. dosáhnout splnění imisních limitů vyplývajících ze zákona o ochraně ovzduší do konce roku 2020. Bez dalšího z něj vycházejí následující kapitoly Programu (zejména kapitola E, kde se popisují plánovaná opatření ke zlepšení kvality ovzduší, a kapitola F, kde se odhaduje jejich celkový plánovaný přínos). Městský soud se spokojil s vysvětlením odpůrce, podle něhož byl cíl Programu stanoven na základě nadřazených koncepčních dokumentů platných pro celou Českou republiku.

[42] Nejvyšší správní soud vzal při posouzení věci především v úvahu fakt, že opatření na regionální úrovni by skutečně měla být s opatřeními na národní úrovni provázána. Krajská opatření budou v mnoha případech využívat jak legislativní, tak i finanční rámec vytvářený na celorepublikové úrovni a nemohou jej dost dobře „předběhnout“.

[43] Nejvyšší správní soud dále upozorňuje, že výše popsaný ideální postup přípravy Programu by měl význam především v případě, že by se odpůrce rozhodl ze zvažovaných opatření zařadit do Programu pouze některá. To se však nestalo (nebo alespoň stěžovatel nic takového netvrdí a na žádné neprávem opomenuté opatření výslovně nepoukazuje). Naopak, odpůrce vzhledem k faktickému stavu a modelaci budoucího vývoje kvality ovzduší v zóně Severozápad-CZ04 zařadil do Programu všechna opatření ke zlepšení

kvality ovzduší, která se mu podařilo identifikovat (tím se skutkový stav významně liší od výše rekapitulovaného britského případu). Z tohoto hlediska pak lze akceptovat, že odpůrce vycházel při stanovení cílového data též z časového rámce strukturálních fondů, zejména z Operačního programu Životní prostředí 2014–2020. Operační programy EU jsou totiž hlavním zdrojem prostředků pro realizaci environmentálních opatření a většina plánovaných opatření investičního charakteru s financováním z těchto zdrojů počítá, jak vyplývá z Programu z kapitoly E.5, která pojednává o financování stanovených opatření. Dosažení cílového stavu, tj. dodržování imisních limitů v zóně Severozápad-CZ04, bude podle rozboru provedeného v kapitole F Programu možné jen kombinací všech opatření v Programu obsažených. Bez financování těch nejnákladnějších z evropských fondů je tedy dosažení cíle Programu nemyslitelné. I z tohoto důvodu se tedy rozhodnutí odpůrce vázat cíl Programu na časový rámec vyplývající z usnesení vlády č. 978/2015 o Národním programu snižování emisí České republiky a č. 979/2015 o Střednědobé strategii (do roku 2020) zlepšení kvality ovzduší v České republice, jeví soudu jako racionální a dostatečně odůvodněné.

[44] Lze souhlasit s názorem odpůrce, že cíl k dosažení imisních limitů (necelé čtyři roky ode dne vydání Programu) je velmi ambiciózní. Tento závěr činí Nejvyšší správní soud s vědomím, že Program nepřicházel do vzduchoprázdna – nepříznivý stav ovzduší v zóně Severozápad-CZ04 byl odpůrci znám již dlouhou dobu, řada opatření k jeho zlepšení byla realizována před započetím zpracování Programu nebo v jeho průběhu a Program samotný měl být podle zákona o ochraně ovzduší vydán již v roce 2014. Tato fakta však sama o sobě nemohla vést odpůrce k tomu, aby nastavil cíl Programu nerealisticky. Pokud vyloučíme drastická opatření (např. úplný zákaz vjezdu všech motorových vozidel do všech míst s překročenými imisními hodnotami v celé zóně Severozápad-CZ04, stanovení ekonomicky neúnosných požadavků na provoz stacionárních zdrojů znečištění za účelem utlumení či zastavení výroby), pak se úvahy o tom, že doba pro dosažení imisních limitů mohla být v Programu vymezena kratší, jeví jako spekulace. Za takové situace nelze dospět k závěru, že by byl Program co do stanovení doby k dosažení jeho cílů nezákonným. S ohledem na datum vydání Programu a na analýzu provedenou v jeho kapitole F lze spíše očekávat, že jen s největším úsilím a efektivitou při realizaci všech uskutečnitelných opatření by bylo možné dosáhnout imisních hodnot všech sledovaných škodlivých látek ke stanovenému datu, tj. ke konci roku 2020. Místo zpochybňování celkového cíle se tak jeví Nejvyššímu správnímu soudu vhodnější zaměřit se na otázku, zda je Program ve stávající podobě způsobilý tohoto cíle skutečně dosáhnout.

IIIc. Opatření k dosažení imisního limitu

[45] Nejvyšší správní soud se rozhodl nejprve posoudit Program po stránce obsahové, konkrétně z toho pohledu, zda by opatření v něm navržená, pokud by byla všechna realizována, měla ve svém souhrnu potenciál zajistit dosažení imisních limitů v zóně Severozápad-CZ04. Soud zde tedy bude řešit otázku, zda odpůrce při tvorbě Programu nějaké přínosné opatření neopomenul, resp. zda některá navržená opatření nepřipravil zvolenou formulací či koncepcí o faktickou (tj. technickou) účinnost.

[46] Pokud jde o první otázku, stěžovatel v žalobě ani v kasační stížnosti neuvedl žádné konkrétní opatření, které by v Programu chybělo, ačkoliv by mohlo přispět ke snížení znečištění ovzduší v zóně Severozápad-CZ04. Nejvyšší správní soud proto bude vycházet z již výše uvedeného předpokladu, že odpůrce podle shodného náhledu obou stran pojal do Programu všechna opatření ke snížení úrovně znečištění ovzduší v zóně Severozápad-CZ04, o nichž bylo možno reálně uvažovat. Nadále se proto soud zaměří pouze na výtky stěžovatele, které se týkaly nedostatečného rozsahu, příp. nedostatečné účinnosti některých opatření navržených v Programu v kapitole E.

[47] První, a zřejmě nejzávažnější z těchto výhrad, se týkala způsobu výběru stacionárních zdrojů, pro něž odpůrce stanovil v bodě I svého opatření obecné povahy závazné emisní stropy a u nichž dále v bodě III uložil Krajskému úřadu Ústeckého kraje prověřit do šesti měsíců možnosti zpřísnění podmínek provozu z hlediska ochrany ovzduší. Jak vyplývá z Programu z kapitoly E.2, odpůrce tato opatření vztáhl jen na stacionární (průmyslové) zdroje znečištění ovzduší patřící do skupiny zdrojů s významným imisním příspěvkem, což má být skupina zdrojů, které v souhrnu přispívají ke znečištění ovzduší prachovými částicemi PM_{10} hodnotou přesahující 4 μg.m3. Je pravda, že v Programu samotném odpůrce deklaruje, že cílem tohoto opatření bylo zahrnout mezi regulované zdroje jen ty, které emitují nezanedbatelné množství emisí, zatímco v rámci soudního řízení přiznal, že ve skutečnosti v důsledku použité metodiky některé zdroje velkého množství emisí z regulace „unikly“ (jde zejména o tři elektrárny). Tento výsledek nicméně odpůrce vysvětlil rozdílem mezi množstvím produkovaných emisí a imisním příspěvkem. Opatření provedená na elektrárnách a podobných zdrojích by se na výsledné imisní situaci projevila jen nepatrně, neboť emise, které vypouštějí, se díky výšce jejich komínů rozptýlí ve vyšších vrstvách atmosféry a na výsledné imise měřené na zemském povrchu tak nemají významný vliv. Hodnota 4 μg.m3 byla jako rozlišující hledisko doporučena v rozptylové studii a vychází mimo jiné i z míry překročení imisního limitu pro prachové částice v zóně Severozápad-CZ04. Nejvyšší správní soud shledává vysvětlení odpůrce logickým a uspokojivým. Protože stěžovatel naproti tomu nenabídl žádnou konkurenční úvahu, která by opodstatněnost a racionalitu odpůrcova postupu zpochybnila, neshledal Nejvyšší správní soud důvod vracet věc městskému soudu k novému projednání, s případným zadáním znaleckého posudku k této odborné otázce.

[48] Stěžovatel dále poukazuje na to, že některá opatření, ačkoliv jimi odpůrce zdánlivě ukládá podřízeným orgánům státní správy povinnost přijmout určité kroky vůči velkým průmyslovým znečišťovatelům, jsou použitou formulací natolik relativizována, že postrádají účinnost. Konkrétně se jedná o opatření BB1 (Snížení vlivu stávajících průmyslových a energetických stacionárních zdrojů na úroveň znečištění ovzduší – Čištění spalin nebo odpadních plynů, úprava technologie) a BD1 (Zpřísňování/stanovování podmínek provozu). U obou je uvedeno, že příslušné orgány (míněn je krajský úřad) mají pro provoz stacionárních zdrojů znečištění ovzduší stanovovat emisní koncentrace, resp. podmínky provozu, které odpovídají nejlepším dostupným technologiím, *„pokud je to možné a ekonomicky přijatelné*“. Takto omezená opatření tak podle stěžovatele nevnášejí do revizního procesu nic nového, co by už příslušné orgány nezohlednily dříve. Program navíc zcela pomíjí možnosti dané ustanovením § 15 odst. 1 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování

a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci): *„Úřad v integrovaném povolení stanoví provozovateli zařízení, který nemůže dosáhnout s použitím nejlepších dostupných technik standard kvality životního prostředí, povinnost uskutečnit dodatečné podmínky ke splnění standardu kvality životního prostředí, například podmínky omezující provoz zařízení v určitou denní dobu.“*

[49] Ačkoliv výslovný pokyn podřízeným úřadům, aby zohledňovaly v řízeních podle zákona o integrované prevenci místní podmínky, v Programu chybí, nelze říci, že by odpůrce tuto otázku vůbec nezohlednil. Zmínka o ekonomické přijatelnosti v souvislosti s aplikací nejlepších dostupných technik není sama o sobě nikterak závadná, neboť vychází z ustanovení § 2 písm. e) zákona o integrované prevenci. To charakterizuje neurčitý právní pojem „dostupná technika“ tak, že jde o (zvýraznění doplněno) *„techniky vyvinuté v měřítku umožňujícím zavedení v příslušném průmyslovém odvětví za ekonomicky a technicky přijatelných podmínek s ohledem na náklady a přínosy, pokud jsou provozovateli za rozumných podmínek dostupné bez ohledu na to, zda jsou používány nebo vyráběny v České republice“*. Jaké podmínky jsou ekonomicky a technicky přijatelné musí příslušný správní orgán posoudit vždy podle konkrétních okolností. Vycházet je samozřejmě třeba z toho, jaké výrobní postupy stacionární zdroj znečišťování ovzduší aktuálně používá. Za zlomový bod při rozhodování lze pak označit otázku, zda mají být emisní limity a stropy stanoveny s ohledem na to, co je možno technicky dosáhnout modernizací stávajících výrobních postupů, nebo zda mají být sníženy až na úroveň, která provozovatele přiměje k velkým investicím do zásadní obměny používaných výrobních celků.

[50] Zde by právě měly hrát místní podmínky zásadní roli. Totéž dramatické snížení stanovených limitů nutící provozovatele k pořízení modernějších výrobních technologií, se může jevit jako excesivní opatření v oblasti, kde k překračování imisních limitů nedochází, a naopak jako přiměřené okolnostem tam, kde jsou imisní limity dlouhodobě překračovány. Má-li být Program účinným nástrojem, který přispěje k tomu, že se po letech neúspěšného snažení podaří snížit znečištění v zóně Severozápad-CZ04 na úroveň zákonných imisních limitů alespoň k roku 2020, pak pochopitelně musí do stávajícího způsobu hodnocení toho, co lze považovat za nejlepší dostupnou techniku, vnést nové prvky. Ideální by jistě bylo, pokud by v něm odpůrce vytyčil pro výklad neurčitého právního pojmu „ekonomicky a technicky přijatelné podmínky“ určitá obecná hlediska či zásady, která berou v úvahu též výjimečné místní podmínky, resp. stav životního prostředí v zóně Severozápad-CZ04. Podřízené správní orgány by v takto pojatém Programu nalezly jednoznačnou oporu pro to, aby při revizích integrovaných povolení důrazněji zohledňovaly místní situaci a aby případně upravily svůj dosavadní náhled na vzájemné poměřování nákladů a přínosů zavedení různých technických opatření v tom směru, že jej vychýlí poněkud více ve prospěch dosahování výsledků.

[51] Nejvyšší správní soud nicméně shledal, že Program dosahuje požadovaného výsledku jinými prostředky. Konkrétně stanovuje Program podřízeným správním orgánům (zejména Krajskému úřadu Ústeckého a Karlovarského kraje) závazně, jakého emisního stropu (tedy maximálního množství emisí vypuštěných do ovzduší za rok) má dosáhnout u stacionárních (průmyslových) zdrojů s významným imisním příspěvkem do konce roku 2020. Z kapitoly E.1 Programu přitom vyplývá, že emisní strop pro tuto

skupinu zdrojů byl stanoven na základě jejich příspěvku k celkovému znečištění ovzduší v zóně Severozápad-CZ04 vyplývajícího z rozptylové studie, dále na základě odpůrcova odborného odhadu jejich redukčního potenciálu a konečně na základě matematické modelace míry, v jaké je nutné tohoto redukčního potenciálu využít, aby bylo znečištění ovzduší sníženo na úroveň imisních limitů. Tyto odborné podklady a úvahy stěžovatel nijak relevantně nezpochybnil. Z použitých příkladů je zřejmé, že krajský úřad má po přijetí Programu považovat za ekonomicky únosné i velké investice jako je hermetizace prašných uzlů (např. budování nových hal s nuceným větráním a filtrací zplodin) či nahrazování starých a nestandardních výrobních technologií modernějšími a výkonnějšími.

[52] Z toho, co bylo řečeno výše o stanovení emisního stropu pro stacionární zdroje znečištění ovzduší, vyplývá i odpověď na další námitku stěžovatele, která se týkala regulace tzv. fugitivních emisí. Na rozdíl od emisí, které se z průmyslového provozu odvádějí nejrůznějšími komíny a výduchy, fugitivní emise nelze měřit, neboť jde o nekontrolované úniky znečišťujících látek z výrobních uzlů, např. prach odnášený větrem z nezakrytých dopravních pásů s materiálem, úniky kouře při otevírání dveří, úniky nezavřenými okny a nejrůznějšími netěsnostmi apod. Právě proto se množství těchto unikajících látek stanovuje výpočtem na základě odborných odhadů. Emisní stropy pro stacionární zdroje jsou v Programu vypočítány ze součtu všech stávajících emisí (tedy měrných i fugitivních) a výsledný stav je určen na základě vypočteného potenciálu ke snížení emisí (opět měrných i fugitivních). Výsledný emisní strop je stanoven pro všechny emise společně, takže – jak uvádí odpůrce – závisí na krajském úřadu a na znečišťovatelích samotných, zda se zaměří spíše na opatření na měrných emisích nebo na emisích fugitivních. Důležitý je výsledek. To znamená, že celkové množství emisí, zjišťované kombinací naměřených hodnot a výpočtu fugitivních emisí, musí být sníženo na hodnotu odpovídající stanovenému emisnímu stropu pro konkrétní výrobní zařízení. Zároveň samozřejmě platí, že součet všech emisních stropů, které krajský úřad stanoví jednotlivým zařízením s významným imisním příspěvkem, nesmí překročit celkový emisní strop stanovený v Programu pro tento sektor.

[53] Nejvyšší správní soud shrnuje, že ani ve druhém bodě nemohl dát stěžovateli za pravdu. Stejně jako před ním městský soud, ani Nejvyšší správní soud neshledal, že by se po stránce rozsahu a obsahu navržených opatření dalo Programu cokoliv závažnějšího vytknout.

[54] Důvodem pro zrušení rozsudku městského soudu i zrušení části napadeného opatření obecné povahy se staly teprve ty výhrady stěžovatele, podle nichž Program svou koncepcí nezajišťuje dostatečně spolehlivě, že navržená opatření budou včas provedena a že cíle Programu bude ve stanoveném termínu dosaženo.

IIId. Právní vynutitelnost Programu

[55] Nejprve je nutno připomenout, že evropská směrnice o ovzduší ukládá členským státům přijmout plány kvality ovzduší a v nich stanovit náležitá opatření, aby bylo období překročení co možná nejkratší. Pojem „náležitá opatření“ lze vnímat dvojím způsobem.

První význam je nesporný – státy by měly v plánech kvality ovzduší vymezit taková opatření, která jsou technicky způsobilá dosáhnout sledovaného cíle. Tuto jejich vlastnost je nutno podložit vědeckými daty, tj. výsledky měření stávajícího znečištění ovzduší, rozbory příspěvků jednotlivých skupin zdrojů znečištění ovzduší, odhady přínosů navržených opatření ke snížení znečištění ovzduší podpořené matematickými modely apod. Na základě toho je pak třeba vybrat opatření, která jsou uskutečnitelná a která by ve svém souhrnu podle stávajícího stavu vědění měla vést v co nejkratší době ke snížení imisí znečišťujících látek až na limity stanovené v evropské a národní právní úpravě. Právě z tohoto pohledu zkoumal Nejvyšší správní soud náležitost navržených opatření v předchozí části tohoto rozsudku.

[56] Stěžovatel však vnáší do procesu posuzování ještě i druhý pohled na otázku náležitosti stanovených opatření, a to otázku jejich vynutitelnosti (právní závaznosti). Na tuto otázku prozatím evropská ani zahraniční judikatura neodpovídala, jak vyplývá výše z části IIIa. tohoto rozsudku, snad s výjimkou rozsudku Správního soudu ve Stuttgartu, na nějž poukázal stěžovatel. Nejvyšší správní soud se s ní nicméně musel vyrovnat. Dospěl přitom k závěru, že mezinárodní závazky ČR nutně nevyžadují, aby plán ochrany ovzduší přímo zavazoval osoby či samosprávné celky k realizaci stanovených opatření.

[57] Je nutno vyjít z toho, že český zákonodárce nevybavil odpůrce, tj. Ministerstvo životního prostředí, jakožto zpracovatele Programu žádnými novými pravomocemi, které by mu umožňovaly zasahovat do činnosti jiných subjektů (jinak než po instanční linii v rámci výkonu státní správy). Zejména nedal zákon o ochraně ovzduší odpůrci žádnou pravomoc ukládat Programem povinnosti územním samosprávným celků. Takovéto zákonné zmocnění by pro zásah do samosprávy bylo přitom nutnou podmínkou (srov. čl. 101 odst. 4 Ústavy). Za zákonné zmocnění v tomto směru nelze rozhodně považovat pouhý fakt, že se Program vydává podle zákona o ochraně ovzduší ve formě opatření obecné povahy, jak se snaží dovozovat stěžovatel. Úprava tohoto institutu ve správním řádu má totiž čistě procesní povahu a žádnou specifickou pravomoc sama o sobě nezakládá (srov. Vedral, J. *Správní řád: Komentář.* 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, str. 1335; ostatně i stěžovatelem uváděné rozsudky zdejšího soudu ze dne 16. prosince 2010, č. j. 1 Ao 6/2010 - 130, č. 2445/2011 Sb. NSS a ze dne 28. května 2014, č. j. 9 Ao 6/2011 - 261, č. 3099/2014 Sb. NSS, vycházejí z toho, že „*opatření obecné povahy slouží ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje*“). Odpůrce tudíž podle české právní úpravy nemohl Programem přímo zavázat obce a kraje (natožpak osoby soukromého práva) k přijetí konkrétních navržených opatření ke zlepšení kvality ovzduší ve stanovené lhůtě. Přesvědčení odpůrce, že pro územní samosprávné celky představuje Program konkretizaci jejich úkolu chránit při výkonu samostatné i přenesené působnosti veřejný zájem, nemá podle názoru Nejvyššího správního soudu pro posouzení této otázky valný význam. Obecní ani krajské zřízení neobsahuje žádnou sankci za porušení uvedené povinnosti, tudíž taková povinnost není reálně vymahatelná.

[58] Jediným regulativním nástrojem, který zákon o ochraně ovzduší v souvislosti s právním institutem nazvaným „program zlepšování kvality ovzduší“ výslovně zmiňuje,

jsou emisní stropy a lhůty k jejich dosažení pro vymezená území kraje pro vybranou skupinu stacionárních zdrojů a pro silniční dopravu. Emisní stropy však ze zákona zavazují pouze orgány státní správy při výkonu jejich působnosti, konkrétně při vydávání a revizích stávajících povolení (§ 9 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší).

[59] Nejvyšší správní soud v této souvislosti musel zodpovědět otázku, zda takto postavená právní úprava je v souladu s požadavky, které na plánu kvality ovzduší klade směrnice o ovzduší. Příslušným vnitrostátním orgánům a soudům přísluší totiž vykládat ustanovení vnitrostátního práva co možná nejvíce ve smyslu, který je slučitelný s cíli směrnice (viz v tomto smyslu rozsudek SDEU ze dne 13. listopadu 1990, ve věci C-106/89 Marleasing, bod 8). V případě, že nelze takový výklad provést, přísluší jim nepoužít pravidla vnitrostátního práva neslučitelná se směrnicí.

[60] Nejvyšší správní soud nicméně dospěl k názoru, že výše zmiňovaná povinnost členského státu nespoléhat se při provedení směrnice na nezávazné právní nástroje (viz judikatura SDEU citovaná v části IIIa. tohoto rozsudku) je v minimální nutné míře splněna tím, že zákon o ochraně ovzduší závazně ukládá odpůrci přijmout Program zlepšování kvality ovzduší. Vydání Programu tedy národní právo neponechává na úvaze odpůrce ani jeho vydání není pouze odrazem dobré správní praxe, nýbrž jedná se o naplnění zákonné povinnosti odpůrce. Samotný plán kvality ovzduší pojímá směrnice o ovzduší spíše jako koncepční a plánovací, nikoliv (nutně) jako právně závazný nástroj k ukládání povinností všem jeho adresátům. K obdobnému závěru dospěl ostatně Nejvyšší správní soud již dříve v rozsudku ze dne 11. června 2015, č. j. 2 As 48/2015 - 60, č. 3297/2015 Sb. NSS (zvýraznění doplněno):

„Obecně platí, že členským státům svědčí poměrně široká volnost ve výběru konkrétních nástrojů při provádění unijního práva. Článek 288 třetí pododstavec SFEU stanoví, že směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům. Pokud směrnice nebo nařízení nestanoví formu a prostředky k dosažení konkrétního výsledku, má členský stát v zásadě úplnou volnost ohledně výběru vhodných forem a prostředku k dosažení požadovaného výsledku. Při absenci pravidla, které by jasně stanovilo, jaké prostředky musí členský stát použít, je na Komisi, aby v rámci výkonu své dozorové pravomoci prokázala, že použité nástroje jsou v rozporu s unijním právem (viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 8. 9. 2005, Trestní řízení proti Syuichi Yonemoto, věc C-40/04, bod 58; navazující judikatura v environmentálních věcech: rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 7. 11. 2007, Spolková republika Německo proti Komisi Evropských společenství, Věc T-374/04, body 78 – 79, rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 23. 9. 2009, Estonská republika proti Komisi Evropských společenství, věc T-263/07, body 51 – 52). Kromě toho mají význam obecné požadavky na provádění a uplatňování unijního práva, zejména nezbytnost dostatečně jasného provedení, zásady efektivity a rovnocennosti, jakož i respektování základních práv zakotvených v unijním právu.

... Na jedné straně je tak třeba identifikovat cíle směrnice a na straně druhé prostředky, které směrnice ukládá k dosažení těchto cílů. V oblasti ochrany životního prostředí je možné rozlišit směrnice, které ukládají povinnost závazného stanovení určitých standardů kvality spolu

s určitým kontrolním režimem (např. řízení jakosti vod ke koupání upravené ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2006/7/ES), zavedení obecných institutů environmentální ochrany (např. v oblasti odpovědnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí nebo směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/99/ES o trestněprávní ochraně životního prostředí) nebo takové, které požadují zavedení komplexního systému regulace směřujícího k dostatečnému režimu právní ochrany (typicky tzv. Naturové směrnice a ze související judikatury např. rozsudky Soudního dvora k povinnostem členských států při jejich provádění ve věcech C-535/07, C-374/98 nebo C-44/95). Za účelem dosažení vymezených cílů tak mohou směrnice členské státy zavazovat jak k zavedení kvalitativních požadavků ochrany životního prostředí a jejich následnému prosazování, tak i k přijetí konkrétní regulace nebo zavedení konkrétních procesních mechanismů.

Směrnice Rady 96/62/ES a 2008/50/ES jsou případem smíšených směrnic, které vedle stanovení mezních a prahových hodnot pro vnější ovzduší vyžadují přijetí zvláštních opatření, která budou směřovat k zajištění ochrany ovzduší (podle preambule směrnice Rady 96/62/ES došlo k přijetí směrnice mimo jiné i proto, že za účelem splnění obecných cílů této směrnice je potřeba přijmout uvedená zvláštní opatření co nejdříve) a která jsou obsažena v konkrétních koncepčních nástrojích. Unijní úprava tak zásadně omezuje volnost členských států při výběru formy a způsobu regulace ochrany ovzduší v tom, že jasně stanoví, které plány musí členské státy přijmout a jaká opatření musí být jejich obsahem.

... V tomto směru lze odkázat na závěry, ke kterým Soudní dvůr dospěl v rozsudku ze dne 26. 5. 2011 ve věci Stichting Natuur en Milieu (spojené věci C-165/09 až C-167/09), ve kterém se zabýval výkladem ustanovení čl. 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/81/ES ze dne 23. 10. 2001 o národních emisních stropech pro některé látky znečišťující ovzduší. Toto ustanovení ukládalo členským státům povinnost vypracovat nejpozději do 1. 10. 2002 programy pro postupné snižování národních emisí znečišťujících látek uvedených v článku 4 s cílem splnit nejpozději do roku 2010 alespoň národní emisní stropy stanovené v příloze I směrnice. Národní programy musely obsahovat informace o přijaté a předpokládané politice a opatřeních a číselně vyjádřené odhady účinku této politiky a opatření na emise znečišťujících látek v roce 2010. Soudní dvůr dovodil, že »[č]lánek 6 směrnice 2001/81 přiznává bezprostředně dotčeným jednotlivcům práva, kterých se lze dovolávat před vnitrostátními soudy a domáhat se toho, aby členské státy během přechodného období od 27. listopadu 2002 do 31. prosince 2010 přijaly nebo plánovaly v rámci národních programů přiměřené a soudržné politiky a opatření vhodné k celkovému snížení emisí uvedených znečišťujících látek tak, aby splnily národní stropy stanovené v příloze I uvedené směrnice nejpozději do konce roku 2010, a poskytly tyto za tímto účelem vypracované programy veřejnosti a dotčeným organizacím prostřednictvím jasných, srozumitelných a snadno dostupných informací.«“

[61] O tom, že podle směrnice o ovzduší nemusí mít plán kvality ovzduší nutně povahu dokumentu právně závazného, tedy ukládajícího právně vynutitelné povinnosti všem osobám, svědčí i letmý pohled do zahraničí. Z analýzy, kterou provedlo oddělení dokumentace a analytiky Nejvyššího správního soudu, vyplynulo, že plány ochrany ovzduší v analyzovaných národních úpravách evropských zemí převážně nemají obecně závaznou povahu.

[62] Na Slovensku jsou sice tzv. akční plány podle § 12 zákona č. 137/2010 Z. z., o ovzduší, vydávány formou obecně závazné vyhlášky, avšak jediným příkladem krátkodobého opatření, který je uveden v dokumentu Usmernenie Ministerstva životného prostredia k provedení tohoto ustanovení, jsou (nezávazné) výzvy občanům, aby omezili pálení nekvalitních materiálů v lokálních topeništích. V Německu je v § 47 odst. 7 spolkového zákona o ochraně proti imisím, stanoveno, že opatření zahrnutá v plánech kvality ovzduší jsou prováděna nařízeními nebo jinými rozhodnutími příslušných nositelů veřejné správy podle tohoto zákona nebo podle dalších právních předpisů. Hlavním nástrojem je podle § 48a odst. 1 cit. zákona (obdobně jako v ČR) oprávnění spolkové vlády vydávat právní nařízení o stanovení imisních a emisních hodnot včetně řízení ke kontrole, jako i opatření k dodržování těchto hodnot a k dohledu a měření. Ze sdělení německého ministerstva životního prostředí z 12. ledna 2011 (BAnz. Nr. 11 vom 20. 01. 2011 S. 205) pak vyplývá, že plán kvality ovzduší není přímo závazný pro občany. Koncepční povaha plánu na ochranu ovzduší je zřejmá též z francouzské vyhlášky č. 2010-1250 ze dne 21. října 2010 o kvalitě ovzduší. V Estonsku je dokonce místním orgánům, které plán pro zlepšení kvality ovzduší zpracovávají, uloženo, aby se dohodly s provozovateli zdrojů znečištění ovzduší na opatřeních, která přijmou, a na termínech pro jejich realizaci (§ 73 odst. 3 zákona na ochranu vnějšího ovzduší). Ostatně i z výše citovaného rozsudku Královského soudního dvora sp. zn. CO/1508/2016 lze vyrozumět, že vláda Spojeného Království zvažovala zavedení nízkoemisních zón v pěti velkých anglických městech též ve formě nezávazného doporučení. Důvodem pro volbu varianty povinného zavedení (kterou britské právo na rozdíl od českého zjevně umožňuje) byla pouze její vyšší účinnost, tj. čistě jen vhodnost z hlediska dosažení konečného cíle směrnice – snížení míry znečištění ovzduší na cílové hodnoty – nikoliv to, že by se jednalo o jedinou přípustnou formu stanovení opatření z hlediska závazků Spojeného Království vůči EU.

[63] Jedinou výjimku tak z analyzovaných zemí představuje Rakousko, jehož spolkový zákon o ochraně před imisemi látek znečišťujících ovzduší opravňuje zemského hejtmana, aby program kvality ovzduší vydal ve formě nařízení a v něm vymezil sanační oblast a stanovil, zda jsou opatření v nařízení uvedená přímo účinná, nebo je rozhodnutím nařídí příslušný správní orgán. Nelze však přehlížet, že podle § 13 citovaného zákona konkrétní kroky k nápravě v oblasti průmyslového znečištění navrhují v rámci programu, resp. jej provádějícího nařízení, samotní znečišťovatelé. Nařízení však může stanovit i opatření v dopravě, typicky omezení rychlosti na silnicích nebo časová a prostorová omezení (§ 14 zákona o ochraně před imisemi). Časovými a prostorovými omezeními se rozumí zejména zákazy pro určité kategorie motorových vozidel, jakož i emisní třídy, zákaz jízdy pro určité dny nebo denní doby, zákazy pro motorová vozidla s určitým nákladem aj. Další opatření se mohou týkat použití látek, přípravků a výrobků – jde o časové a místní omezení jejich použití nebo skladování, šíření, vylévání, odstraňování, rozprašování apod. (§ 15 tohoto zákona). Při významném překročení limitů znečištění lze uložit opatření ještě přísnější (§ 16 téhož zákona).

[64] To, že v Evropě je poměrně rozšířený model, kdy plán pro zlepšení kvality ovzduší je závazný jen pro instituci, která jej vydala, a pro orgány státní správy jí podřízené při jejich rozhodování, je možno vyčíst též ze Závěrečné zprávy o hodnocení plánů a programů oznámených podle směrnice 1996/62/EC z prosince 2006, str. 81 (dostupná

z http://ec.europa.eu/environment/air/quality/legislation/pdf/assessment_report.pdf). Ostatně tento koncept závaznosti plánovacího nástroje není cizí ani českému národnímu právu. Ustanovení § 43 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, stanovuje: *„Územní plán je závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu zastupitelstvem obce, pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí. Poskytování prostředků z veřejných rozpočtů podle zvláštních právních předpisů na provedení změn v území nesmí být v rozporu s vydaným územním plánem.“*

[65] Nejvyšší správní soud shrnuje, že směrnice o ovzduší výslovně nevyžaduje, aby plán kvality ovzduší byl vydán jako právně závazný nástroj s účinky vůči všem jeho adresátům. Může jít stejně dobře o koncepční nástroj, jehož charakter (přinejmenším vůči některým adresátům stanovených opatření) je jen doporučující. Tím spíše je však třeba klást na jeho obsah zvýšené nároky, aby stanovená opatření bylo možno označit za „náležitá“ ve smyslu směrnice o ovzduší. Plán ochrany ovzduší tedy svou koncepcí musí poskytovat rozumné záruky, že stanovená opatření budou realizována v takových lhůtách a takovým způsobem, že povedou k realizaci cíle plánu, tj. ke snížení znečištění ovzduší v zóně Severozápad-CZ04 na přípustné hodnoty v čase, který byl na základě provedené analýzy vyhodnocen jako nejkratší možný. Úloha odpůrce je přitom velmi nelehká, neboť musí současně vyhovět požadavkům tuzemského práva vyvěrajícím ze zákonodárcem zvolené formy opatření obecné povahy: stále totiž musí být zachovány (alespoň v minimální míře přítomny) pojmové znaky opatření obecné povahy, jinak by mohlo být pro jejich absenci správními soudy zrušeno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2005 - 98 ze dne 27. září 2005, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS).

[66] Pokud by se v budoucnu ukázalo, že při zákonodárcem zvolené formě opatření obecné povahy bez výslovného zákonného zmocnění ukládat povinnosti osobám stojícím vně státní správy nejsou, *de lege lata*, cíle směrnice o ovzduší splnitelné, bylo by možné uvažovat o tom, že směrnice o ovzduší nebyla v tomto aspektu do českého právního řádu řádně implementována, resp. že forma opatření obecné povahy není pro účel sledovaný směrnicí o ovzduší použitelná. To by mohlo vést k přehodnocení přístupu správních soudů, včetně rušení takových opatření obecné povahy pro absenci jejich pojmových znaků, byly-li by pouze nezávazným a nefunkčním dokumentem. Takový závěr se však Nejvyššímu správnímu soudu jeví za daného stavu jako předčasný, neboť – jak bude zřejmé z dalšího výkladu – odpůrce možnosti (resp. povinnosti), jež mu právní řád co do náležitostí obsahu Programu skýtá (resp. ukládá), nevyčerpal.

IIIe. Náležitosti Programu – účinnost jednotlivých opatření a časový plán jejich provádění

[67] Výše řečené tedy neznamená, že by soud mohl k přezkumu vydaného plánu kvality ovzduší přistoupit ryze formalisticky. Jak výstižně uvedl Soudní dvůr ve výše citovaném rozsudku ve věci ClientEarth v bodě 49 *„vypracování plánu kvality ovzduší podle čl. 23 odst. 1 druhého pododstavce této směrnice neumožňuje samo o sobě mít za to, že tento stát přesto splnil povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 13 uvedené směrnice*“. Jinými slovy, stát musí být schopen zajistit, že přijatý plán pro zlepšení kvality ovzduší bude skutečně naplňován. Evropská Unie sice ponechává prostředky k naplnění stanoveného cíle

směrnice o ovzduší (dosažení mezních hodnot znečištění ovzduší co nejdříve) do značné míry na členských státech, avšak zároveň vymezuje, že opatření obsažená v plánech kvality ovzduší musí být z pohledu tohoto cíle „náležitá“. Podle Nejvyššího správního soudu tomu nelze rozumět jinak, než že národní soudy by měly plán kvality ovzduší přezkoumat na základě podané žaloby z hlediska jeho potenciální účinnosti, a to v technickém i právním smyslu. Ostatně snížení znečištění ovzduší na zákonem stanovené imisní limity není jen mezinárodním závazkem ČR vůči EU, ale je to též závazek státu vůči jeho občanům, kteří žijí v místech, kde znečištění překračuje zákonem stanovené limity. Ve hře jsou zde ústavně zaručená práva, a to právo na zdraví (čl. 31 Listiny) a na příznivé životní prostředí (čl. 35 Listiny). Tato práva zákon o ochraně ovzduší pouze provádí a naplňuje.

[68] Jinými slovy, dotčené osoby mají nejen právo na to, aby byl plán kvality ovzduší vydán, ale s ohledem na povinnost zajistit užitečný účinek směrnice o ovzduší mají právo též na to, aby obsahoval stanovené náležitosti. Smyslem těchto náležitostí je nejen zajistit, že opatření k realizaci budou vybrána podle objektivního klíče, zejména s ohledem na jejich vědecky prokázanou účinnost, ale mají též podpořit jejich včasnou realizaci. Jestliže tedy český zákonodárce nevybavil odpůrce pravomocemi k tomu, aby mohl realizaci vybraných opatření uložit jejich adresátům závazně, což by nepochybně představovalo nejspolehlivější záruku naplnění cílů směrnice, pak je nutno posoudit, jak se odpůrce s touto situací vyrovnal. Program by měl (v rámci zákonných mantinelů) svou koncepcí usilovat o to, aby zajistil alespoň rozumnou míru pravděpodobnosti, že opatření nezbytná k dosažení zákonného stavu budou skutečně provedena. Základem pro tento cíl by mělo být důsledné naplnění požadavků, které na náležitosti Programu klade tuzemské právo. Tam, kde snad může být o rozsahu či obsahu určité náležitosti Programu zakotvené zákonem o ochraně ovzduší pochybnost, je třeba přihlédnout při výkladu zákona nejen k textu směrnice o ovzduší, ale též – s ohledem na výše zmiňovanou zásadu užitečného účinku – k jejímu celkovému cíli, jímž je zajistit co nejrychlejší dosažení únosného stavu znečištění ovzduší v každé evropské aglomeraci. A právě takto nastaveným obsahovým požadavkům napadený Program dílem nevyhověl.

[69] Stěžovatel poukázal v žalobě na to, že účinnost zvažovaných opatření není v Programu vyčíslena ve vztahu k jednotlivým opatřením, nýbrž k jejich skupinám podle jednotlivých sektorů (např. vůči opatřením k dopravě). To podle něj znemožnilo odpůrci posoudit účinnost jednotlivých opatření a v důsledku toho odpůrce ani nestanovil, která opatření mají být s ohledem na jejich vyšší přínos realizována přednostně. Dále stěžovatel vznesl výhrady vůči tomu, že opatření v oblasti dopravy a lokálních topenišť, která nejsou právně vynutitelná, postrádají jakýkoliv podrobnější časový harmonogram realizace, neboť prakticky u všech je šablonovitě uvedeno *„průběžně do 31. 12. 2020“*. To brání v účinné průběžné kontrole naplňování plánu. Na základě těchto nedostatků pak stěžovatel vyslovil obavu, že teprve na konci roku 2020 bude možno oficiálně konstatovat to, co je rozumně uvažujícímu člověku zřejmé již dnes, totiž že řada opatření nebude ve stanoveném termínu realizována a cíle Programu nebude dosaženo.

[70] Nejvyšší správní soud při hodnocení důvodnosti těchto námitek vyšel z toho, že podle písm. c) přílohy č. 5 k zákonu o ochraně ovzduší má být obsahem programu zlepšování kvality ovzduší jednak *„seznam a popis nově navrhovaných opatření“*

a dále *„odhad plánovaného přínosu ke snížení úrovně znečištění vyjádřený prostřednictvím vhodných indikátorů a předpokládaná doba potřebná k dosažení imisních limitů“*. Z textu citované přílohy přitom není zřejmé, zda se *„odhad plánovaného přínosu“* má vztahovat k jednotlivým opatřením, nebo k programu jako celku. Pokračování věty, které hovoří o *„předpokládané době potřebné k dosažení imisních limitů“* nasvědčuje spíše tomu, že má jít o údaje společné celému programu, neboť imisních limitů je zpravidla možné dosáhnout jen kombinací řady opatření a jde zároveň o celkový cíl programu. Pokud by tedy Nejvyšší správní soud vycházel pouze z jazykového a logického výkladu české národní úpravy, musel by konstatovat, že napadený Program povinné náležitosti obsahuje.

[71] Směrnice o ovzduší však náležitosti plánu kvality ovzduší chápe poněkud extenzivněji. V části A bodě 8 písm. b) přílohy XV pojímá směrnice *„časový plán provádění“* jednoznačně jako jednu z *„podrobností o opatřeních nebo projektech přijatých za účelem snížení znečištění po vstupu této směrnice v platnost“*. V písm. c) téhož bodu se dále rozlišuje mezi *„předpokládanou dobou potřebnou k dosažení uvedených cílů“*, která se ze své povahy bude vztahovat k celkovým cílům plánu, a mezi *„očekávaným zlepšením kvality ovzduší“*, které, má-li přinést něco nového oproti předchozí zmíněné položce, musí rozlišovat mezi jednotlivými opatřeními nebo projekty. Nejvyšší správní soud tak dospívá k závěru, že transpozice směrnice o ovzduší proběhla nedokonale, neboť nebyly zcela recipovány požadavky kladené její přílohou na plán kvality ovzduší. Soud je však povinen vykládat národní právo v souladu s unijním. Eurokonformní výklad přílohy č. 5 k zákonu o ochraně ovzduší tak vede soud k závěru, že náležitostí Programu mělo být též **vyčíslení očekávaného přínosu jednotlivých opatření ke zlepšení kvality ovzduší** za účelem jejich vzájemného porovnání z hlediska účinnosti, a dále **časový plán provádění jednotlivých opatření** tak, aby bylo možné průběžně kontrolovat jejich plnění. Koneckonců i samotný zákon o ochraně ovzduší ukládá odpůrci v § 9 odst. 5 povinnost aktualizovat Program. Za tímto účelem bude odpůrce muset nezbytně posuzovat reálný vývoj kvality ovzduší v zóně Severozápad-CZ04 a zároveň dosažený pokrok při plnění jednotlivých opatření. Tento pokrok lze jen těžko objektivně kvantifikovat jinak, než porovnat jej s předpokládaným časovým harmonogramem plnění těchto opatření.

[72] Nelze tudíž akceptovat argument odpůrce, že stanovení předpokládané účinnosti a časového rozvrhu u jednotlivých opatření je nemožné, resp. vyžádalo by si neúměrnou míru detailu. Harmonogram by měl zahrnovat přinejmenším termíny pro dokončení hlavních fází realizace jednotlivých opatření – například do kdy by měla být získána práva k pozemkům a dokončen povolovací proces pro určitou dopravní stavbu, do kdy by měla být stavba zahájena v terénu a do kdy by měla být stavebně dokončena, aby mohla být k cílovému datu Programu uvedena do provozu. I u dalších opatření (byť ne nutně u všech) lze jistě identifikovat určité dílčí přípravné fáze, přičemž je možné stanovit, do kdy musí být dokončeny, má-li být opatření plně účinné a funkční do 31. prosince 2020. Např. zavedení nízkoemisní zóny v obci není krokem, který by bylo možno uskutečnit ze dne na den, tudíž je u něj možné (a vhodné) meziročně hodnotit stav připravenosti. Totéž platí pro ekologizaci vozů hromadné dopravy, kde je jistě možno v Programu stanovit, jak velká část vozového parku má být v jednotlivých městech do konce každého roku vyměněna za vozidla s alternativním pohonem, nebo pro budování záchytných parkovišť, kde lze stanovit počet parkovacích míst tohoto typu, jež má každé z dotčených měst meziročně

vybudovat, mají-li mít tato opatření plnou předpokládanou účinnost do konce roku 2020. Neplatí to však jen o opatřeních v dopravě, jak ve svém vyjádření naznačoval odpůrce. I v případě přeměny topných systémů v domácnostech, rozšiřování sítí zemního plynu či výsadby zeleně musí odborný odhad jejich účinků nutně vycházet z předpokládaného celkového množství modernizovaných topných zařízení, podniků a domácností nově napojených na zásobování plynem či počtu vysázených stromů a keřů v obytné zástavbě. Také zde se jeví racionální rozvrhnout celkový počet realizovaných záměrů v čase tak, aby na základě průběžného hodnocení stavu plnění těchto opatření bylo možno posoudit jejich přínos, pravděpodobnost jejich naplnění, a na základě toho pravidelně aktualizovat Program, jak odpůrci velí zákon o ochraně ovzduší.

[73] Nejvyšší správní soud jedním dechem upozorňuje, že ke zrušení Programu by musel přistoupit ještě z jednoho, a to stejně závažného důvodu. Velmi podobné výtky, jaké vznesl vůči Programu v soudním řízení stěžovatel, obsahoval totiž již dokument „*Stanovisko Ministerstva životního prostředí podle § 10g zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů k návrhu koncepce »Program zlepšování kvality ovzduší Zóna Severozápad-CZ04« ze dne 28. 4. 2016, č. j. 27809/ENV/16*“ (dále též „stanovisko SEA“). Konkrétně v části A v podmínce č. 1 stanovisko označuje za klíčová opatření podporující snížení imisního dopadu automobilové dopravy. Proto doporučuje prioritně realizovat právě tato opatření. V podmínce č. 1 stanovisko SEA požaduje: „*Pro naplňování jednotlivých opatření obsažených v PZKO CZ04 vybírat přednostně takové projekty, které budou mít co největší přínos ke snížení znečištění ovzduší u řešených znečišťujících látek, zvláště u benzo(a)pyrenu a suspendovaných částic.*“

[74] Stanovení priorit opatření plánovaných v dopravě bylo tedy podmínkou souhlasného stanoviska SEA. Ustanovení § 10g odst. 4 věta druhá zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, stanoví: „*Schvalující orgán je povinen zohlednit požadavky a podmínky vyplývající ze stanoviska ke koncepci, popřípadě pokud toto stanovisko požadavky a podmínky obsahuje a do koncepce nejsou zahrnuty nebo jsou zahrnuty pouze zčásti, je schvalující orgán povinen svůj postup odůvodnit.*“ Nutno konstatovat, že odpůrce se s požadavky stanoviska SEA nevyrovnal přezkoumatelným způsobem. Prakticky všechny požadavky stanoviska SEA totiž vypořádal totožně (srov. přílohu č. 5 Programu), konkrétně vložil do výroku svého opatření obecné povahy univerzální větu, podle níž „*opatření Programu stanovená v bodu I, II, III a IV tohoto opatření obecné povahy budou realizována v souladu se stanoviskem MŽP vydaným 28. 4. 2016, č. j. 27809/ENV/16*“.

[75] Takovéto vypořádání by mohlo obstát jen u těch podmínek ze stanoviska SEA, které se vztahují k jednotlivým opatřením a zpřesňují podmínky pro jejich provádění odpovědnými orgány (např. podmínka, která požaduje „*realizaci nových projektů dopravní infrastruktury, popřípadě zkapacitnění těch stávajících, provádět s takovými technickými opatřeními, která zamezí jejich nadměrnému obtěžování obyvatelstva hlukem*“). Je ale naprosto nedostačující, ba nesmyslné takto vypořádat podmínku, v níž stanovisko SEA požadovalo v podstatě úpravu celkové koncepce Programu (stanovením priorit), tedy

úkolovalo přímo odpůrce. Ten zjevně výše citované požadavky stanoviska SEA nesplnil, ať již byl příčinou nedostatek času nebo neochota odpůrce znovu Program upravovat. S ohledem na jasnou formulaci podmínek souhlasného stanoviska SEA působí připojení výše citovaného dovětku k výroku opatření obecné povahy alibisticky. Nelze než konstatovat, že v tomto ohledu Program stanovisko SEA *de facto* ignoruje. Tím, že odpůrce výše citované podmínky ani účinně nezapracoval, ani nevysvětlil důvody, proč tak nehodlá učinit, porušil výše citovaný § 10g odst. 4 věty druhé zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

[76] Pouze nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud upozorňuje, že jak výše provedený výklad náležitostí Programu, tak i podmínky stanoviska SEA se jeví jako rozumné i s ohledem na dosavadní zkušenosti s implementací těch evropských směrnic, které obsahovaly plány jako koncepční nástroje ke zlepšení kvality ovzduší.

[77] Podle Závěrečné zprávy o hodnocení plánů a programů oznámených podle směrnice 1996/62/EC z prosince 2006, str. 85, tvoří jednu ze tří hlavních překážek pro implementaci navržených opatření fakt, že odpovědnost za jejich realizaci je rozdělena mezi více subjektů. Konkrétní předpoklady, které by měly být naplněny pro zvýšení účinnosti plánů, nacházíme v Doporučení k plánům nebo programům, jež mají být vypracovány podle směrnice o kvalitě ovzduší 96/62/EC. Toto doporučení vypracovala pracovní skupina pro implementaci při Evropské Komisi v červenci 2003 (http://ec.europa.eu/environment/air/quality/legislation/
pdf/recommendation_plans.pdf). Na str. 23 se zde uvádí, že je třeba popsat účinek každého opatření na emise a poskytnout časový harmonogram, v němž opatření vyvolá zamýšlené účinky. Pracovní komise upozorňuje, že obvykle nepostačuje jen pozorovat, jak se mění úroveň imisí (neboť ta může mít i jiné příčiny), ale je důležité sledovat vývoj realizace jednotlivých opatření pomocí vhodných indikátorů, které se vztahují přímo k danému opatření. Vyčíslení přínosu jednotlivých opatření a stanovení si priorit jako jedno z měřítek hodnocení kvality přijatých plánů zvolilo též sdružení nevládních organizací s názvem Evropská kancelář životního prostředí ve zprávě z prosince 2005 (dostupná z http://ec.europa.eu/environment/air/quality/ legislation/pdf/eeb_report.pdf). Na str. 43 citov. zprávy se uvádí, že nevyčíslování dopadů jednotlivých opatření na kvalitu ovzduší je strukturální slabinou hodnocených plánů. Stanovit priority je s ohledem na limitované financování rozumné. Bez těchto dat hrozí, že města budou přednostně realizovat opatření málo efektivní jen proto, že vyžadují menší náklady, nebo proto, že nevyvolávají kontroverze, na rozdíl od např. nízkoemisních zón, které jsou z hlediska zlepšení kvality ovzduší velmi účinné a navíc přinášejí rychlý efekt (str. 37 citované zprávy). V souladu s tím výše zmiňovaná Závěrečná zpráva o hodnocení plánů a programů oznámených podle směrnice 1996/62/EC z prosince 2006 naopak upozorňuje, že přínos „měkkých“ opatření, jako jsou informační kampaně, zlepšování kvality veřejné dopravy či častější čištění ulic, je v odborné literatuře považován za sporný (str. 85 citované zprávy).

[78] V návaznosti na předchozí část tohoto rozsudku lze říci, že odpůrce do značné míry rezignoval na svou (pravda, nelehkou) úlohu zpracovatele plánu kvality ovzduší. Soud činí tento závěr s plným vědomím, že zpracovat Program jako účinný nástroj, zajišťující alespoň určitou pravděpodobnost realizace vybraných opatření, vyžadovalo v situaci,

kdy vůči řadě adresátů nebyl odpůrce vybaven nařizovací pravomocí, značnou míru kreativity. Po odpůrci však podle názoru soudu bylo možné v takové situaci spravedlivě požadovat alespoň to, aby plně využil těch možností ke zvýšení akceschopnosti Programu, které mu nabízelo stanovisko SEA. Odpůrce se přesto nepokusil kompenzovat nedostatek vynutitelných pravomocí alespoň tím, že by zpracoval plán s jasně formulovanými prioritami, s jednoznačným časovým rámcem pro plnění jednotlivých opatření a s funkčním systémem průběžné kontroly (zde se nabízelo posílení úlohy a odpovědnosti implementačního výboru zmíněného na str. 257 Programu). Tyto minimální požadavky by zaručily alespoň to, že by odpůrce mohl včas začít „bít na poplach“, např. v podobě mediální kampaně, pokud se ukázalo, že realizace těch nejúčinnějších, a tudíž nejpotřebnějších, opatření nepostupuje ze strany samospráv tak, aby k 31. prosinci 2020 byly dodrženy imisní limity pro látky znečišťující ovzduší. Navíc uvážlivě stanovený harmonogram jednotlivých opatření by již sám o sobě byl způsobilý vyvrátit námitky stěžovatele, že Program jako celek je nerealistický, a že všechna opatření v něm stanovená do konce roku 2020 jednoduše stihnout nelze (soud v této souvislosti připomíná, že odpůrce na rozdíl od svých zahraničních protějšků neprovedl žádný výběr opatření podle účinnosti, ale zahrnul do Programu všechna, která podle něj připadala v úvahu).

[79] Nejvyšší správní soud zvažoval i to, zda by nedostatek náležitostí Programu nemohl být alespoň v oblasti dopravy kompenzován faktem, že odpůrce stanovil ve výroku svého opatření obecné povahy pro dopravu závazný emisní strop. Soud ale dospěl k názoru, že tomu tak není. Emisní strop pro znečištění z dopravy, ač formálně označen za závazný, nemůže mít takové účinky, jaké lze očekávat u emisního stropu pro stacionární zdroje znečištění ovzduší, a to s ohledem na jeho totožné zákonné pojetí a zároveň odlišnou zákonnou koncepci omezování znečištění z dopravy.

[80] Pozemní komunikace nejsou stacionárním zdrojem znečištění ovzduší ve smyslu zákona o ochraně ovzduší, za zdroj znečištění (a to mobilní) se považují pouze jednotlivá vozidla, která se po nich pohybují [srov. § 2 písm. f) zákona o ochraně ovzduší]. Z toho pak vyplývá, že vlastníci ani správci pozemních komunikací neodpovídají v rámci veřejného práva za znečištění, které se z provozu na nich šíří do ovzduší. Pro pozemní komunikace se nevydává integrované povolení k jejich provozu, tudíž ani neprobíhají žádné jeho revize, při nichž by příslušné orgány státní správy podřízené odpůrci mohly požadovat snížení emisí na úroveň odpovídající emisnímu stropu. Jediné řízení podle zákona o ochraně ovzduší, v němž by mohla státní správa emisní strop pro dopravu zohlednit, je řízení o umístění nové pozemní komunikace, neboť zde vydává orgán ochrany ovzduší závazné stanovisko [srov. § 11 odst. 1 písm. b) a odst. 5 zákona o ochraně ovzduší]. Tu by mohlo být závazné stanovisko teoreticky poměrně účinným opatřením k zajištění splnění emisního stropu. Zákon o ochraně ovzduší totiž mimo jiné stanovuje, že v oblasti, kde je dlouhodobě překročen některý z imisních limitů, lze souhlasné stanovisko k umístění stavby pozemní komunikace výše definovaných parametrů vydat *„pouze při současném uložení opatření zajišťujících alespoň zachování dosavadní úrovně znečištění pro danou znečišťující látku (dále jen »kompenzační opatření«)*“. Citované ustanovení v kombinaci se závazně uloženým emisním stropem pro dopravu v opatření obecné povahy by mohlo být vykládáno tak, že při ukládání kompenzačních opatření (např. v případě umístění nové vysoce kapacitní komunikace na okraji velkého města) mají

orgány ochrany ovzduší vydávající závazné stanovisko směřovat k dosažení stanoveného emisního stropu pro dopravu, např. uložením podmínky, že před datem kolaudace nové pozemní komunikace bude zavedena v dotčeném městě nízkoemisní zóna v maximálním možném územním rozsahu (byť zde zůstávají nedořešené právní otázky týkající se toho, že pozemní komunikaci buduje zpravidla jiný subjekt, než který by měl realizovat kompenzační opatření).

[81] Hlavní problém však spočívá v tom, že zákon o ochraně ovzduší předpokládá vydání závazného stanoviska pouze pro (zvýraznění doplněno) *„umístění stavby pozemní komunikace v zastavěném území obce o předpokládané intenzitě dopravního proudu 15 tisíc a více vozidel za 24 hodin v návrhovém období nejméně 10 let (dále jen »pozemní komunikace«) a parkoviště s kapacitou nad 500 parkovacích stání*“. Většina nových staveb pozemních komunikací v zóně Severozápad-CZ04, jak lze důvodně předpokládat, budou stavby obchvatů, které povedou převážně mimo zastavěné území obce. I pokud by snad do zastavěného území obce zasáhly, tak Program u nich uplatnění emisního stropu výslovně vylučuje. Uvádí totiž na str. 142: *„Mezi vybrané komunikace (pro které je emisní strop počítán) nejsou zařazeny obchvatové komunikace, neboť jsou jedním ze zásadních opatření (vyvedení dopravy z intravilánu měst na jejich obchvaty). Hodnota emisních stropů následně vychází z předpokladu, že obchvaty by měly být vedeny převážně mimo zástavbu, je proto stanoven pro emise z automobilové dopravy vedené v zastavěném území měst.*“ Tímto se Program stává na některé stavby neaplikovatelný. Přestože odpůrce vychází z toho, že právě realizací obchvatů se celkové imisní zatížení v zóně Severozápad-CZ04 sníží, takovýto předpoklad je ovšem přinejmenším pochybný. Lze totiž připustit, že budování lepších silnic s vyšší kapacitou má mnohdy za následek také nárůst celkového množství automobilové dopravy, a nemusí nutně vést ke kýženému odlehčení stávajících tras. Tato skutečnost v kombinaci s dalšími omezeními vyplývajícími z Programu brání tomu, aby orgány ochrany ovzduší využívaly emisní strop pro dopravu jako podklad pro ukládání kompenzačních opatření v rozhodující množině případů. Tím se z něj skutečně stává pouhý indikátor pro zjištění, zda dopravní opatření, která budou zrealizována k 31. prosinci 2020, mají předpokládaný účinek či nikoliv, jak namítal stěžovatel. Odpůrce přitom ve svých vyjádřeních neuvedl nic, co by svědčilo o tom, že by závazný emisní strop pro dopravu mohl být účinným nástrojem přispívajícím k realizaci opatření v oblasti dopravy.

[82] Nejvyšší správní soud proto shrnuje, že sám odpůrce v Programu vychází z toho, že jen synergickým efektem všech stanovených opatření by bylo možné v zóně Severozápad-CZ04 dosáhnout imisních limitů ke stanovenému datu. Jím vydaný Program však pro oblast dopravy a lokálních topenišť nedává dostatečné záruky, že ambiciózně pojatý rozsah nezbytných opatření dojde reálného naplnění. Emisní strop pro dopravu takovou záruku nepředstavuje, a to z důvodu velmi zúženého rozsahu aplikace, který prakticky vylučuje jeho zohlednění v autoritativním úředním rozhodování. Proto se Nejvyšší správní soud zaměřil na otázku povinných náležitostí Programu a na vypořádání požadavků stanoviska SEA. Z tohoto pohledu chybí v Programu především harmonogram provádění jednotlivých opatření, který by bylo možno průběžně kontrolovat a operativně na učiněná zjištění reagovat. Stejně tak Program nenabízí vyčíslení přínosu jednotlivých opatření ke zlepšení stavu ovzduší, aby umožnilo soustředit se – zejména v případě

nedostatku času či finančních prostředků – primárně na opatření s nejvyšším účinkem. Vyčkávání s hodnocením účinnosti Programu na rok 2020 se za tohoto stavu, přesně jak se obává stěžovatel, může změnit ve zbytečné a předem k nezdaru odsouzené „čekání na Godota“. Proto Nejvyšší správní soud přistoupil ke zrušení příslušných částí Programu, byť si je vědom toho, že se tím prodlužuje období, kdy budou opatření ke zlepšení ovzduší v zóně Severozápad-CZ04 realizována jednotlivě, bez zastřešující koncepce. Nejvyšší správní soud má nicméně za to, že Program v podobě napadené žalobou takovouto sjednocující koncepci a oporu pro komplexní a účinné řešení znečištění ovzduší v zóně Severozápad-CZ04 neskýtá. Jde spíše o seznam všeho, co by bylo potřeba učinit, aniž by Program nad rámec pouhého soupisu potřebných opatření nabízel cokoliv dalšího, zejména časový harmonogram, jasný žebříček priorit a účinný kontrolní mechanismus průběžného vyhodnocování plnění stanovených cílů.

IIIf. Proces přijímání Programu

[83] Poslední kasační námitku stěžovatele, která spočívala v tom, že před přijetím programu neměly dotčené osoby k dispozici závěrečné stanovisko SEA, nepovažoval Nejvyšší správní soud za nutné posuzovat. Nejvyšší správní soud přistoupil z výše uvedených důvodů nejen ke zrušení rozsudku městského soudu, ale též ke zrušení části opatření obecné povahy, a to mimo jiné i pro nedostatečné vypořádání podmínek stanoviska SEA. Není tudíž třeba – a to ani s ohledem na ekonomii řízení – zodpovídat nyní otázku, zda neseznámení dotčené veřejnosti se závěry stanoviska SEA před vydáním opatření obecné povahy představovalo vadu řízení, případně zda mohla mít za daných okolností vliv na zákonnost rozhodnutí. Stěžovatel měl v mezidobí dostatek času se seznámit se závěry tohoto stanoviska a odpůrce bude nucen Program zásadním způsobem dopracovat. Stěžovateli se tak nyní otevírá možnost, aby ve svém případném dalším vyjádření k návrhu opatření obecné povahy na závěry stanoviska SEA reagoval a poukázal na to, co by měl odpůrce zohlednit, a to případně i nad rámec názorů vyjádřených v tomto rozsudku.

IV. Závěr a náklady řízení

[84] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto napadený rozsudek městského soudu zrušil. Napadené opatření obecné povahy nenaplňuje zákonné požadavky, zejména neobsahuje zákonem vyžadované náležitosti a nevypořádalo se přezkoumatelným způsobem s podmínkami souhlasného stanoviska SEA. Vytýkaná vada není odstranitelná v řízení před městským soudem, ale může ji odstranit toliko odpůrce sám. Nejvyšší správní soud proto postupoval podle § 110 odst. 2 písm. b) s. ř. s. a druhým výrokem zrušil též část opatření obecné povahy, a to ke dni právní moci tohoto rozsudku (viz přiměřeně § 101d odst. 2 věta první s. ř. s.). Nejvyšší správní soud nezrušil opatření obecné povahy jako celek, jelikož neshledal důvodnými všechny návrhové body. Řídil se proto zásadou minimalizace svého zásahu a zrušil jen některé výroky napadeného opatření obecné povahy, neboť charakter napadeného aktu takovéto rozdělení umožňoval (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud konkrétně zrušil výrok II upravující emisní strop pro silniční dopravu (protože odpůrce formulací Programu fakticky vyprázdnil

množinu případů, na které mělo podle zákona o ochraně ovzduší toto opatření závazně dopadat), výrok IV vypočítávající jednotlivá opatření ke zlepšení kvality ovzduší v zóně Severozápad-CZ04 (neboť u nich nejsou v Programu uvedeny zákonné náležitosti, konkrétně odhad plánovaného přínosu ke snížení úrovně znečištění ovzduší a časový plán provádění) a výrok V, kterým odpůrce integroval do Programu podmínky souhlasného stanoviska SEA (neboť tak učinil nepřezkoumatelným způsobem, konkrétně nereagoval na požadavek stanovit v těchto oblastech priority založené na přínosu jednotlivých opatření ke snížení znečištění ovzduší).

[85] Protože Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a současně zrušil i část opatření obecné povahy dle § 110 odst. 2 písm. b) s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá, s. ř. s.).

[86] Stěžovatel měl ve věci plný úspěch ve vztahu ke zrušení rozsudku městského soudu, oba navrhovatelé pak měli částečný úspěch ve vztahu k částečnému zrušení napadeného opatření obecné povahy. Z důvodu nemožnosti vyčíslení procentuálního podílu úspěchu jakožto poměru mezi zrušenými a nezrušenými částmi opatření obecné povahy i s ohledem na jeho povšechné hodnocení ze strany Nejvyššího správního soudu (tedy že neskýtá sjednocující koncepci a oporu pro komplexní a účinné řešení znečištění ovzduší v zóně Severozápad-CZ04, viz odstavec [82]), proto Nejvyšší správní soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., s oporou v § 60 odst. 7 s. ř. s. *a contrario*), přiznal stěžovateli náhradu nákladů řízení proti odpůrci, jako by měl plný úspěch ve věci, druhému navrhovateli pak jen co do nákladů řízení před městským soudem.

[87] Tyto náklady řízení jsou u navrhovatelů společně tvořeny částkou 10.000 Kč za soudní poplatky (2x soudní poplatek za návrh ve správním soudnictví na zrušení opatření obecné povahy ve výši 5.000 Kč). Navrhovatelé byli dále v řízení před městským soudem zastoupeni Mgr. P. H. V řízení o žalobě učinila tato zástupkyně ve věci celkem čtyři úkony, kterými jsou převzetí a příprava zastoupení, podání návrhu, replika k vyjádření odpůrce a účast na jednání městského soudu dne 24. října 2016 [§ 11 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Za každý úkon poskytnutý zástupkyní navrhovatelům a) a b) v řízení před Městským soudem v Praze přiznal Nejvyšší správní soud paušální náhradu hotových výdajů ve výši 4 x 2 x 300 Kč, tj. 2.400 Kč.

[88] Pokud jde o náklady řízení navrhovatele b), tj. stěžovatele, ty v řízení o kasační stížnosti tvoří soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč a náklady na právní zastoupení, neboť stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem. Ten učinil ve věci celkem čtyři úkony právní služby, a to podání kasační stížnosti, podání repliky, podání tripliky a podání dalšího vyjádření [§ 11 písm. d) advokátního tarifu]. Za každý úkon právní služby náleží zástupci mimosmluvní odměna ve výši 3.100 Kč [§ 9 odst. 3 písm. f) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu]. Nejvyšší správní soud tedy přiznal zástupci stěžovatele odměnu ve výši 12.400 Kč a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 4 x 300 Kč, tj. 1.200 Kč, celkem tedy 13.600 Kč. Tuto částku je třeba zvýšit o 2.856 Kč, což odpovídá 21% sazbě DPH. Mimosmluvní odměna a paušální náhrada

hotových výdajů tudíž činí celkem 16.456 Kč. Celkové náklady řízení před Nejvyšším správním soudem včetně soudního poplatku činí 21.456 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. února 2018

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu