ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Miloslava Výborného v právní věci navrhovatelů: **a) H. S., b) Brnění, o. s.,** se sídlem třída Kpt. Jaroše 1935/18, Brno, **c) Ing. L. D.,** všichni 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 – Program zlepšování kvality ovzduší aglomerace Brno – CZ06A, ze dne 27. 5. 2016, čj. 30708/ENV/16, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 12. 2016, čj. 8 A 163/2016-144,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 12. 2016, čj. 8 A 163/2016-144 **se ruší**.

II. V opatření obecné povahy – Program zlepšování kvality ovzduší aglomerace Brno – CZ06A, ze dne 27. 5. 2016, čj. 30708/ENV/16, **se ruší** ke dni právní moci tohoto rozsudku výroky I., III. a IV. a věc **se vrací** odpůrci k dalšímu řízení.

III. Ve zbytku **se** návrh na zrušení opatření obecné povahy – Program zlepšování kvality ovzduší aglomerace Brno – CZ06A, ze dne 27. 5. 2016, čj. 30708/ENV/16, **zamítá**.

IV. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelům náhradu nákladů řízení o návrhu a o kasační stížnosti v celkové výši 87 836 Kč, k rukám zástupce navrhovatelů Mgr. Pavla Černého, advokáta, se sídlem Brno, Údolní 567/33, a to do jednoho měsíce od právní moci rozsudku.

V. Odpůrce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Navrhovatelé (dále „stěžovatelé“) se domáhali u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) zrušení opatření obecné povahy – Programu zlepšování kvality ovzduší aglomerace Brno-CZ06A ze dne 27. 5. 2016, čj. 30708/ENV/16 (dále jen „Program“), vydaného odpůrcem podle § 9 odst. 1 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“). Stěžovatelé tvrdili, že byli vydáním Programu zkráceni na svých veřejných subjektivních právech, a to konkrétně v právu na příznivé životní prostředí a navrhovatelé a) a c) dále v právech na ochranu soukromého a rodinného života, na ochranu zdraví a v právu vlastnickém. Důvody spočívají především ve skutečnosti, že na území města Brna i v celé brněnské aglomeraci jsou dlouhodobě překračovány imisní limity škodlivých látek v ovzduší, stanovené právními předpisy, konkrétně částic polétavého prachu PM_{10} a $PM_{2,5}$ 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 (dále jen „Soudní dvůr“), 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 stěžovatelů nesplnil.

[2] Program podle stěžovatelů 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. 12. 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 neobsahuje koncepční návrh na provedení dostatečných územně plánovacích opatření, především na úrovni neexistujících zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje, které by zajistily, že do oblastí, kde dochází k překračování imisních limitů znečišťujících látek, zejména v důsledku mobilních zdrojů (dopravy), nebudou umisťovány nové dopravní stavby přivádějící do této oblasti další dopravu, ale že naopak dojde k odvedení dopravy z těchto nadlimitně zatížených oblastí. I v důsledku toho je Program v rozporu s požadavkem, aby bylo „co nejdříve“ v brněnské aglomeraci dosaženo stavu, kdy imisní limity nebudou překračovány. Dle tvrzení stěžovatelů 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 a o změně některých souvisejících zákonů (zákon 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 záhlaví. Neztotožnil se s tím, že opatření navržená v Programu nejsou určitá a konkrétní, ani s tím, že v něm chybí časový aspekt k dosažení limitů. Část

E Programu obsahuje popis jednotlivých opatření na jednotlivých úsecích s uvedením popisu těchto opatření, jejich účelu a smyslu. Uvedená část rovněž stanovuje odpovědné gestory za provedení jednotlivých opatření, a to včetně termínu plnění. Celý program je strukturován až do roku 2020. Vzhledem k tomu, že se jedná o relativně krátkou dobu, soud konstatoval, že by detailnější členění bylo pouze obtížně představitelné.

[4] K většině námitek týkajících se odborných závěrů a toho, zda navržená opatření povedou ke sledovanému cíli, se městský soud nevyjádřil s odůvodněním, že takové přezkoumání by přesahovalo možnosti odborného posouzení ze strany soudu. Uvedl, že se také výslovně nezabýval tou částí žaloby, která se věnovala chybějícím zásadám územního rozvoje Jihomoravského kraje, neboť to nebylo předmětem napadeného opatření obecné povahy. Z důvodu nemožnosti zabývat se odbornou stránkou věci se městský soud nevyjadřoval ani k námitce nedostatku v posouzení kumulativních a synergických vlivů Programu, ani k chybně stanoveným místním stropům pro silniční dopravu. Vycházel z toho, že odpůrce při zpracování Programu měl k dispozici odborné údaje o stavu kvality ovzduší v dané aglomeraci a že z nich vycházel.

[5] Námitku nezákonného procesu přijímání Programu soud označil za nedůvodnou, neboť ze spisového materiálu vyplývá, že veřejnost měla možnost se účastnit, vyjadřovat své názory a stanoviska při procesu zpracování Programu. Této možnosti navíc jeden z navrhovatelů využil. Veřejnosti nebylo umožněno účastnit se zpracování stanoviska nebo vyhodnocení vlivů Programu na životní prostředí proto, že platná právní úprava takovou souvztažnost procesů nestanovuje.

II. Kasační stížnost a řízení o ní

[6] Proti rozsudku městského soudu podali stěžovatelé kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). Navrhli zrušení rozsudku městského soudu i Programu, alternativně jen rozsudku městského soudu.

[7] Nejvyšší správní soud poznamenává, že důvody kasační stížnosti zabírají 19 stran textu, odpůrce své protiargumenty formuloval taktéž na 19 stranách ve svém vyjádření, 15 stran textu měla replika stěžovatelů, na niž odpůrce reagoval 16 stranami dupliky. Vyjádření stran se nesla ve věcném duchu a jak odpůrce, tak stěžovatelé 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.

[8] Stěžovatelé vytýkají městskému soudu, že vůbec nezohlednil ve svém rozsudku úpravu obsaženou v evropském právu, které se výslovně dovolávají. Soud podle stěžovatelů nevyložil české právní předpisy v souladu s právem EU, natož aby v nejspornější otázce (chybějící časový harmonogram realizace jednotlivých opatření) přiznal směrnici

Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES, o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (dále jen „směrnice o ovzduší“), přímý účinek. Městský soud se dále podle stěžovatelů zcela vyhnul posouzení některých dalších výtek vůči Programu, konkrétně emisních stropů pro dopravu. Učinil tak s tvrzením, že jde o odborné otázky, jež soudům ve správním soudnictví nepřísluší posuzovat. Ve výsledku tak podle stěžovatelů městský soud posoudil jejich žalobu zčásti nesprávně, zčásti nepřezkoumatelně.

[9] Stěžovatelé tudíž setrvali 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 aglomeraci Brno-CZ06A (dále též „brněnská aglomerace“). Místo toho však odpůrce postupoval obráceně – nejprve si arbitrárně určil konečné datum, k němuž budou opatření směřovat, přičemž jde o datum nejzazší možné (31. 12. 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 brněnské aglomeraci. Odpůrce proto svým postupem porušil povinnost dosáhnout zákonného stavu „co nejdříve“.

[10] Stěžovatelé 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, neboť hlavním zdrojem znečištění jsou mobilní zdroje a umisťování nových dopravních staveb do oblastí, kde v současné době dochází k překračování imisních limitů znečišťujících látek. Program dle stěžovatelů neobsahuje koncepční návrh na provedení dostatečných územně plánovacích opatření, a to především na úrovni neexistujících zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje.

[11] Dále stěžovatelé 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. V souvislosti s tím stěžovatelé poukazují na výsledky předchozích programů zaměřujících se na zlepšení kvality ovzduší, neboť ty obsahovaly celou řadu shodných či velmi podobných opatření. Jejich dopad na imisní situaci však nebyl jednoznačný. Konečně stěžovatelé dovozují nebezpečí, že Program nepovede ke kýženému cíli též z důvodu, 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 brněnské aglomeraci. 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. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že po nich nelze požadovat, aby snášeli stávající stav další čtyři roky jen proto, aby se na konci roku 2020 zjistilo, co je zřejmé již

dnes, tedy že Program ve své stávající podobě nepovede k dodržení imisních limitů znečištění v brněnské aglomeraci k určenému datu. V Programu chybí modelace výsledků všech opatření (příp. součet jejich celkové účinnosti), z níž by jasně vyplývalo, že imisní limit bude ke dni 31. 12. 2020 dodržen.

[12] Vedle těchto obecných výhrad k celkové koncepci a zpracování Programu vyjádřili stěžovatelé též pochybnosti, zda odpůrce identifikoval všechna možná opatření ke snížení imisí. Katalog opatření, obsažený v kapitole E. 3 Přílohy č. 1 Programu, je obsáhlý, nicméně nekonkrétní a z části má pouze charakter doporučení. Jako opatření, která jsou zcela neurčitá nebo jejichž realizace je do roku 2020 zcela nereálná, uvedli např. opatření AB1 (Realizace páteřní sítě kapacitních komunikací pro automobilovou dopravu), opatření AB4 (Výstavba a rekonstrukce železničních tratí), opatření AB5 (Výstavba a rekonstrukce tramvajových a trolejbusových tratí), AB11 (Zajištění preference veřejné hromadné dopravy) a mnoho dalších. Katalog obsažený v kapitole E. 3 Přílohy č. 1 Programu nepovažují za dostatečně určité vymezení opatření, která se dle Programu mají provést. Rovněž je nerealistické, aby byla uskutečněna všechna opatření v celém rozsahu, což je dle odpůrce podmínka nutná pro eventuální dosažení imisních limitů do roku 2020. Jak již bylo uvedeno výše, pořizování Programu probíhalo souběžně s pořizováním zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje a Program byl vydán před ukončením projednávání návrhu těchto zásad. Je tedy jejich významným podkladem. I z tohoto hlediska je zřejmá nedostatečnost opatření obsažených v Programu. Program měl stanovit pro zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje jasné mantinely, které by bylo nutné z hlediska ochrany ovzduší respektovat. To se však nestalo, neboť podstatná část koridorů pro záměry kapacitních dopravních staveb je v zásadách územního rozvoje Jihomoravského kraje vymezena pouze jako územní rezervy. Kromě nekonkrétnosti Programu v něm došlo na několika místech i k opačnému excesu, a to případům, kdy Program sice byl velmi konkrétní, ale jím navrhované opatření nebylo doprovázeno přezkoumatelným odůvodněním, že toto opatření vůbec může snižovat úroveň znečištění.

[13] Kromě toho stěžovatelé napadají 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.

[14] Odpůrce ve svých vyjádřeních upozornil na to, že na základě totožných argumentů, jaké v této věci uplatňují stěžovatelé, byly napadeny i programy zlepšení kvality ovzduší, jež vydal pro další aglomerace, konkrétně pro zónu Severozápad – CZ04 (pozn. Nejvyššího správního soudu: v této věci tento soud rozhodl rozsudkem ze dne 15. 2. 2018, čj. 4 As 250/2016-156), pro aglomeraci CZ08A Ostrava/Karviná/FrýdekMístek (pozn. Nejvyššího správního soudu: v této věci rozhodl tento soud rozsudkem ze dne 20. 12. 2017, čj. 6 As 288/2016-146, č. 3696/2018 Sb. NSS; ve věci navrhovatelů V. B., Čisté nebe o.p.s. a Frank Bold Society dále jen „rozsudek ve věci Čisté nebe“) a pro aglomeraci Praha CZ01. 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, pokud nedošlo po uplynutí transpoziční lhůty k řádné transpozici, což není nyní řešený případ. Odpůrce také zpochybnil přiléhavost použití

rozsudků Soudního dvora a dalších dokumentů, z nichž stěžovatelé dovozují porušení evropského práva, neboť se týkají situací, ve kterých plán kvality ovzduší buď nebyl vůbec vydán, nebo ve kterých 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 brněnské aglomeraci, které ukazují, že kvalita ovzduší se postupně zlepšuje. Na toto téma se mezi stěžovateli a odpůrcem rozvinula polemika, jelikož odpůrce zdůrazňoval poklesy imisních koncentrací znečišťujících látek sledované v aglomeraci Brno, konkrétně odkazoval na významné a měřitelné snížení pro suspendované částice PM_{10}. Naproti tomu stěžovatelé v replice poukazovali na odlišný ukazatel znečištění ovzduší, kterým byl setrvalý počet dnů, ve kterých k překročení imisního limitu pro částice PM_{10} a $PM_{2,5}$ v jednotlivých letech dochází.

[15] Co se týká termínu, který odpůrce stanovil pro uvedení stavu ovzduší v brněnské aglomeraci 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 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 kritika stěžovatelů stran 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 brněnské aglomeraci představuje. Odpůrce odmítá naříčení stěžovatelů o zavlékání tranzitivní dopravy do aglomerace Brna. V kasační stížnosti je zcela účelově vytrhována z kontextu realizace jednoho konkrétního úseku (komunikace R52), záměrně je ignorována provázanost jednotlivých dopravních opatření, která je velmi jasně popsána v Programu - úvodní kapitola E.3.1, kde je mimo jiné uvedeno, že ke snížení imisní zátěže z dopravy v území je nutno vždy uplatňovat soubor více vzájemně provázaných nástrojů, směřujících k redukci objemu automobilové dopravy a současně i k jejímu převedení na komunikace vedené mimo obytnou zástavbu.

[16] 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 dopravě a dopravním stavbám). 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.

[17] Jednotlivá opatření jsou podle odpůrce dostatečně konkrétní, neboť vždy uvádějí místo, způsob a rozsah realizace. Ke každému z opatření Programu je v podkapitolách E. 3 uvedena charakteristika opatření v obecné rovině, která je dále doplněna o seznam konkrétních doporučených aktivit, které se vztahují ke konkrétní oblasti. Jako příklad se uvádí opatření AB2 (Prioritní výstavba obchvatů měst a obcí), opatření AB1 (Realizace páteřní sítě kapacitních komunikací pro automobilovou dopravu). V rámci opatření AB3 (Odstraňování bodových problémů na komunikační síti). V rámci opatření AB4 (Výstavba a rekonstrukce železničních tratí) a AB5 (Výstavba a rekonstrukce tramvajových a trolejbusových tratí) jsou identifikovány modernizace, rekonstrukce, přeložky či prodloužení celé řady konkrétních tratí.

[18] 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. 12. 2020, neboť připravenost jednotlivých opatření je různá a časová náročnost dílčích kroků vyplývá z příslušných právních předpisů (např. stavební zákon, zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, správní řád apod.). Časový harmonogram plnění opatření by se tak musel stanovovat individuálně pro každý zdroj znečištění. Skutečný efekt opatření bude patrný až na základě aktuálních dat o úrovních znečištění ovzduší, ale zároveň je podpořen modelovými výpočty umožňujícími odhadnout jejich přínos (viz kapitola F. Programu).

[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. Stěžovatelé nijak nedoložili, jaké konkrétní skutečnosti jim bylo znemožněno uplatnit v důsledku způsobu projednávání návrhu Programu. Je naopak prokazatelné, že se v rámci procesu SEA vyjádřili a zaslali své připomínky a veškeré připomínky byly řádným způsobem vypořádány. Rovněž sporoval námitku stěžovatelů, podle níž neměli k dispozici podklady k vyjádření před vlastním vydání Programu, či že by tyto podklady nebyly dostatečné.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelé jsou zastoupeni advokátem ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud úvodem předesílá, že napadený rozsudek městského soudu vyhodnotil jako přezkoumatelný. Městský soud se s argumentací stěžovatelů 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. 7. 2005, čj. 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. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08). Městský soud se nevyhnul posouzení žádného z návrhových bodů, byť u většiny námitek a 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. 1. 2013, čj. 7 As 165/2012-22). Rozsudek městského soudu nicméně na klíčové výhrady stěžovatelů vůči Programu odpovídá.

[22] Nejvyšší správní soud také uvádí, že z větší části stejnými námitkami, které nyní stěžovatelé vznáší, se již zabýval v obdobných případech vedených pod sp. zn. 4 As 250/2016, týkající se zóny Severozápad – CZ04, a v rozsudku ve věci Čisté nebe týkající se aglomerace CZ08A Ostrava/Karviná/FrýdekMístek. V obou řízeních byly rozebírány převážně stejné sporné otázky a pro účely posouzení byla zpracovaná podrobná analýza evropské judikatury a právní úpravy. Závěry této analýzy jsou známy i účastníkům tohoto řízení, neboť stěžovatelé na ni ve svých posledních podáních odkázali, a odpůrce byl odpůrcem i v uvedených řízeních. Nejvyšší správní soud proto v nyní řešeném případě bude vycházet z provedené analýzy a ze závěrů, ke kterým došel již ve zmíněných řízeních.

IIIa. Shrnutí právní úpravy a evropské judikatury

[23] Podle čl. 23 odst. 1 směrnice o ovzduší, platí, že *„[p]okud 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.*

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.“

[24] Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ve věci Čisté nebe shrnul, že program zlepšování kvality ovzduší je 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 jejich 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.

[25] Přezkum takových opatření obecné povahy tedy pro soud i účastníky představuje značně nejistou půdu. Je proto vhodné předestřít judikatorní závěry, ke kterým dospěl zdejší soud v rozsudku ve věci Čisté nebe.

[26] Soudní dvůr 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. 5. 1991 ve věci C-361/88, Komise proti Německu, bod 16; ve vztahu k nestanovení parametrů jakosti povrchových vod srov. rozsudek ze dne 17. 12. 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. 8. 1995 ve věci C-433/93, Komise proti Německu, bod 19; ve vztahu k vymezení chráněných území nezávaznými mapami srov. rozsudek ze dne 27. 2. 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. 7. 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. 11. 2014 ve věci C-404/13, ClientEarth proti Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs, bod 56).

[27] Dosud citovaná judikatura skýtá pro posouzení nyní projednávaného případu pouze jakýsi odrazový můstek. Stěžovatelé se totiž nedomáhali 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 loňském roce 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. 4. 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.

[28] S takovýmto zjednodušeným náhledem na otázku souladu plánů kvality ovzduší s požadavky směrnice o ovzduší v nyní posuzovaném případě Nejvyšší správní soud 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, neboť je ve hře zrušení celého plánu kvality ovzduší relativně krátce po jeho přijetí kvůli jeho namítaným nedostatkům. Zde by opravdu nebylo případné dovozovat, že opatření v plánu obsažená nejsou náležitá jen s ohledem na to, jak dlouho již překračování imisních limitů v brněnské aglomeraci trvá.

[29] Pro obsahové posuzování plánů kvality ovzduší může být inspirativní zahraniční judikatura některých evropských soudů. Z analýzy provedené v řízení skončené rozsudkem ve věci Čisté nebe, vyplynulo, že rakouský Správní soudní dvůr rozvinul dosavadní závěry Soudního dvora 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. 5. 2015, sp. zn. Ro 2014/07/0096).

[30] 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 nebyla (rozsudek Správního soudu v Mnichově ze dne 9. 10. 2012, sp. zn. M 1 K 12.1046). Uvedené závěry potvrdil též Bavorský správní soudní dvůr (usnesení ze dne 27. 2. 2017, sp. zn. 22. C 16.1427). Na podobné filozofii je založen také rozsudek Správního soudu v Hamburku ze dne 5. 11. 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.

[31] Z citované zahraniční judikatury je nicméně zřejmé, že městský soud se přidržel stávajících evropských trendů v tom směru, že připustil návrh na zrušení Programu podaný stěžovateli. 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 s. ř. s.

[32] 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 poukázali stěžovatelé. Soud 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. 11. 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. Soud 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*".

[33] V citovaném rozsudku nabídl Královský soudní dvůr v Londýně 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 soud 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.*"

[34] Stěžovatelé ve vyjádření k analýze upozornili také na rozsudek Správního soudu ve Stuttgartu ze dne 26. 7. 2017, č. 13K412/15, týkající se plánu kvality ovzduší pro toto město. 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.

[35] 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. Zároveň je třeba mít na paměti, že je to navrhovatel (zde stěžovatelé), 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.

[36] S těmito východisky přistoupil Nejvyšší správní soud k přezkumu napadeného rozsudku městského soudu, resp. Programu.

IIIb. Konečný termín dosažení imisního limitu

[37] S první skupinou námitek stěžovatelů proti rozsudku městského soudu se Nejvyšší správní soud neztotožnil. Lze souhlasit, že by skutečně byl ideální postup ke stanovení data, do kdy bude dosaženo mezních hodnot znečištění, který popsali stěžovatelé v kasační stížnosti. 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 brněnské aglomeraci. 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.

[38] Nelze než konstatovat, že odpůrce takto nepostupoval. Na str. 105 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, ve které se popisují plánovaná opatření ke zlepšení kvality ovzduší, a kapitola F, ve které 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.

[39] Při posouzení věci vzal Nejvyšší správní soud 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“.

[40] Nejvyšší správní soud 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 stěžovatelé nic takového netvrdí a na žádné neprávem opomenuté opatření výslovně nepoukazují). Naopak, odpůrce vzhledem k faktickému stavu a modelaci budoucího vývoje kvality ovzduší v brněnské aglomeraci 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, včetně 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.4, která pojednává o financování stanovených opatření. Dosažení cílového stavu, tj. dodržování imisních limitů v brněnské aglomeraci, 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.

[41] Lze proto 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 brněnské aglomeraci byl odpůrci znám již dlouhou dobu, řada opatření k jeho zlepšení byla realizována před započetím zpracování Programu nebo v jeho průběhu. 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 brněnské aglomeraci, 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. Právní vynutitelnost Programu

[42] Nejprve je nutno konstatovat, 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 (čl. 23 odst. 1 směrnice o ovzduší). 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.

[43] Stěžovatelé 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 poukázali stěžovatelé. Nejvyšší správní soud se s ní nicméně musel vyrovnat. Dospěl přitom k závěru, že unijní závazky ČR nutně nevyžadují, aby plán ochrany ovzduší přímo zavazoval osoby či samosprávné celky k realizaci stanovených opatření.

[44] 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 (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 stěžovatelé. 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 stěžovateli uváděné rozsudky zdejšího soudu ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 Ao 6/2010-130, č. 2445/2011 Sb. NSS a ze dne 28. 5. 2014, čj. 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.

[45] 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).

[46] 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 Soudního dvora ze dne 13. 11. 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.

[47] Nejvyšší správní soud nicméně dospěl k názoru, že výše zmiňovaná povinnost členského státu nespoléhat se při provedení směrnice na nezávazné právní nástroje (viz judikatura Soudního dvora 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. 6. 2015, čj. 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.«“

[48] 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 provedené v řízení vedeném

pod sp. zn. 6 As 288/2016, vyplynulo, že plány ochrany ovzduší v analyzovaných národních úpravách evropských zemí převážně nemají obecně závaznou povahu.

[49] 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 vydaného odborom ochrany ovzdušia k provedení tohoto ustanovení (https://www.minzp.sk/files/oblasti/ovzdusie/ochrana-ovzdusia/dokumenty/akcne-plany-na-zabezpecenie-kvality-ovzdusia/usmernenie-pre-vypracovanie-ap_2012-10-18.pdf), 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, jakož i opatření k dodržování těchto hodnot a k dohledu a měření. Ze sdělení německého ministerstva životního prostředí z 12. 1. 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. 10. 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.

[50] 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).

[51] 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 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.“*

[52] 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 aglomeraci 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 nepřítomnost správními soudy zrušeno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 1/2005-98 ze dne 27. 9. 2005, č. 740/2006 Sb. NSS).

[53] 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 směru do českého právního řádu řádně implementována, resp. že forma opatření obecné povahy ve spojení s konkrétním zákonným vymezením není pro účel sledovaný směrnicí o ovzduší použitelná. To by mohlo vést k přehodnocení přístupu správních soudů, včetně rušení takových opatření obecné povahy pro nedostatek jejich pojmových znaků, byly-li by pouze nezávazným a nefunkčním dokumentem. Takový závěr se však Nejvyššímu správnímu soudu jeví za daného stavu jako předčasný. Odpůrce totiž možnosti (resp. povinnosti), jež mu právní řád co do náležitostí obsahu Programu skýtá (resp. ukládá), nevyčerpal.

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

[54] 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 unijním závazkem České republiky, 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.

[55] 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 též právo 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 spolehlivější 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.

[56] Stěžovatelé poukázali 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 stěžovatelé vznesli výhrady vůči tomu, že opatření v oblasti dopravy a stacionárních zdrojů, 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 stěžovatelé vyslovili 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. Odpůrce na tuto námitku reagoval, že u každého opatření je uveden časový rámec realizace, který uvádí

dobu potřebnou k realizaci daného opatření pro potřeby gestorů, aby si mohly dobře naplánovat kroky stanovené jim v Programu. Rozdělení na krátkodobá, střednědobá a dlouhodobá opatření s definováním, jak je ten který výraz chápán Evropskou komisí.

[57] 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 úpravy, musel by konstatovat, že napadený Program povinné náležitosti obsahuje.

[58] 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 brněnské aglomeraci a zároveň dosažený pokrok při plnění jednotlivých opatření. Tento pokrok lze jen těžko objektivně kvantifikovat jinak, než porovnat jej s předpokládaným časovým harmonogramem plnění těchto opatření.

[59] Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že s ohledem na výše uvedený rozbor neshledal nutné položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie, neboť dostupná judikatura poskytuje odpověď na řešenou otázku.

[60] Nelze tudíž akceptovat argument odpůrce, že jednotlivá opatření byla dostatečně ohraničena časovým rámcem, kdy u každého opatření bylo uvedeno, zda se jedná o krátkodobé, střednědobé či dlouhodobé opatření. Tento údaj nelze považovat za dostačující, a to ani při zohlednění toho, jak dané termíny vykládá Evropská komise (krátkodobá opatření jsou ta, která k realizaci vyžadují méně než jeden rok, opatření s

dobou realizace jeden rok střednědobá a opatření, pro jejichž realizaci je třeba více než jeden rok, jsou opatřeními dlouhodobými). Toto rozvržení zcela postrádá jakékoliv bližší určení toho, kdy konkrétně budou ta která opatření realizována. Chybí časový plán, kdy začnou být jednotlivá opatření prováděna při zohlednění jejich dlouhodobého, střednědobého a krátkodobého charakteru, a do kdy budou konkrétně naplňována opatření dlouhodobého charakteru. Harmonogram by tedy 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. 12. 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 budování záchytných parkovišť, kde lze stanovit počet parkovacích míst tohoto typu, jež má být v Brně meziročně vybudováno, mají-li mít tato opatření plnou předpokládanou účinnost do konce roku 2020. Jeví se proto 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 ukládá zákon o ochraně ovzduší.

[61] Při posuzování překračování limitů imisních koncentrací znečišťujících látek, nevycházejí stěžovatelé a odpůrce ze stejného ukazatele. Odpůrce shledává měřitelné a významné poklesy imisních koncentrací znečišťujících látek, konkrétně u suspendovaných částic PM_{10}. Naproti tomu stěžovatelé znečištění ovzduší poměřují na počtu dnů, kdy byl překročen imisní limit pro částice PM_{10} a $PM_{2,5}$ v jednotlivých letech. Tuto skutečnost odpůrce uvedl jako argument k tomu, že opatření uvedená v dosud uplatňovaných programech zlepšování kvality ovzduší i další opatření, která byla dosud realizovaná, jsou nastavena správně a dochází k měřitelnému a významnému snížení imisních koncentrací, zejména pro suspendované částice PM_{10}. Na to pak reagovali stěžovatelé s tím, že poukázali na jiné hodnoty, u kterých tvrzený výsledek není jednoznačný, ba dokonce nasvědčují opaku. Vyřešení dané polemiky není pro posouzení vhodnosti nastavení jednotlivých opatření stěžejní, neboť klíčové jsou vady programu uvedené shora a posuzování účinnosti jednotlivých opatření pro dosažení stanovených limitů by bylo na místě až tehdy, kdy by byla navržená opatření dostatečně určitá. Nicméně v obecné rovině je třeba přisvědčit stěžovatelům, že je nutné přihlížet k oběma ukazatelům. Z § 9 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší vyplývá, že program zlepšování kvality ovzduší je třeba zpracovat nejen tehdy, kdy je v zóně nebo aglomeraci překročen imisní limit stanovený v bodech 1 až 3 v příloze č. 1 k tomuto zákonu, ale i 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. Pouze při dosažení obou ukazatelů je možné dospět k závěru, že navržená opatření jsou náležitá a přiměřená.

[62] Námitky, že navrhovaná opatření jsou neurčitá a jejich realizace do roku 2020 je nereálná, je potřeba posuzovat společně, neboť teprve, budou-li jednotlivá opatření dostatečně konkrétně popsána s jejich časovým rozfázováním, bude možné posoudit, zda je

reálná realizace všech navržených opatření do roku 2020. Soud posoudil jednotlivá opatření a dospěl k závěru, že nejsou dostatečně konkrétní. U většiny opatření je totiž pouze obecný popis, který shrnuje, proč je dané opatření potřebné, na to navazuje určení, v čí gesci opatření je, jaký druh opatření to je (ekonomické/hospodářské, technické, vzdělávací/informační či jiné), časový rámec (dlouhodobý, střednědobý, krátkodobý), jaké dotčené odvětví je zdrojem znečištění (doprava, průmysl, zemědělství, obchodní a bytové zdroje, ostatní zdroje) a jaký je územní rozsah dotčených zdrojů (místní, regionální, národní). Na tuto část navazuje pojednání o aplikaci daného opatření. V této části jsou vždy shrnuty postupy, jak bude opatření dosahováno včetně uvedení časového rámce. Jednotlivé kroky u navrhovaných opatření jsou však nekonkrétní, vágně formulované bez bližšího specifikování zcela konkrétních dílčích úkolů. To vše pak doprovází i neurčitě formulovaný časový rámec, kdy u většiny opatření je pouze uvedeno *„průběžně“*. Například u opatření AB5 Výstavba a rekonstrukce tramvajových a trolejbusových tratí je u doporučených aktivit uvedeno realizování klíčové investice do tramvajových tratí (výstavba trati Osová - Kampus, prodloužení trati v Bystrci na Kamechy, přeložka trati Plotní, prodloužení trati Štefánikova čtvrť – Lesná, spojka Halasovo náměstí – Nádraží Lesná), přičemž u tohoto kroku je uveden časový rámec *„průběžně“*. Opatření s takovýmto popisem s takto stanoveným časovým určením považuje Nejvyšší správní soud za nedostatečné a nekonkrétní. Zcela totiž chybí vytyčení konkrétních kroků, například, že do stanovených dat bude získáno územní rozhodnutí, vykoupeny potřebné pozemky, získáno stavební povolení, vypsáno zadávací řízení pro získání dodavatele, atd. Žádné opatření s takto stanoveným určením konkrétních kroků a s uvedením reálného časového horizontu průběžných aktivit v programu není. Všechna opatření jsou proto v tomto ohledu nekonkrétní.

[63] S nekonkrétností navrhovaných opatření pak do značné míry souvisí i nereálnost jejich provedení. V podobě, v jaké jsou jednotlivá opatření navržena totiž nelze s jistotou konstatovat, zda je nebo není reálné provedení všech z nich do konce stanoveného období (rok 2020). Posouzení reálnosti realizace bude možně až poté, co budou opatření obsahovat konkrétní kroky a konkrétní termíny, do kterých budou jednotlivé kroky provedeny. Teprve na základě toho bude možné stanovit konečný termín pro jednotlivá opatření a na základě toho zjistit, zda bude možné ve stanoveném termínu provést všechna opatření. Nejvyšší správní soud nyní nebude řešit otázku, zda konkrétní namítaná opatření jsou realizovatelná, neboť to bude záviset na novém dostatečně konkrétním vymezení navrhovaných opatření. Soud se nicméně již nyní domnívá, že je dosti pravděpodobné, že poté, co budou opatření popsána více konkrétně, dojde odpůrce k závěru, že provedení všech opatření do roku 2020 je nereálné. S tím úzce souvisí také tvrzení odpůrce, že ke snížení imisní zátěže z dopravy v území je nutno vždy uplatňovat soubor více vzájemně provázaných nástrojů, směřujících k redukci objemu automobilové dopravy a současně i k jejímu převedení na komunikace vedené mimo obytnou zástavbu. S tímto tvrzením lze v zásadě souhlasit, nicméně je nutné, jak již bylo načrtnuto shora, aby bylo konkrétně stanoveno, jak, a v jakém horizontu bude toho kterého opatření dosaženo, popřípadě, která opatření bude nejefektivnější provést, aby snížení úrovně imisí bylo co největší. Bude tedy třeba vyčíslit předpokládaný efekt jednotlivých opatření na celkové zlepšení kvality ovzduší.

[64] K námitkám, že opatření uvedená v Programu jsou nekonkrétní ve vztahu k zásadám územního rozvoje Jihomoravského kraje, jejichž podkladem má Program být, se Nejvyšší správní soud v obecném rozsahu vyjádřil již výše, kde připustil, že navrhovaná opatření jsou opravdu nekonkrétní. Vzhledem k tomuto závěru již nepovažuje za nutné se blíže zabývat otázkou, zda byla nekonkrétní do té míry, aby nemohlo dojít k jejich řádnému promítnutí do zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje. Odpůrce se bude muset nově zabývat formulací a konkretizací jednotlivých opatření, přičemž může dospět i k přehodnocení jednotlivých realizovaných opatření. Bylo by proto předčasné odpovídat také na námitku, že podstatná část koridorů pro záměry kapacitních dopravních staveb je v zásadách územního rozvoje Jihomoravského kraje vymezena pouze jako územní rezervy. I tato otázka totiž bude předmětem nového posouzení odpůrce a není možné nyní předpovídat, do jaké míry bude odpůrce na původních opatřeních trvat.

[65] Nejvyšší správní soud musel ke zrušení Programu přistoupit ještě z jednoho, a to stejně závažného důvodu. Velmi podobné výtky, jaké vznesli vůči Programu v soudním řízení stěžovatelé, obsahoval totiž již dokument *„Stanovisko SEA k návrhu koncepce »Program zlepšování kvality ovzduší aglomerace Brno - CZ06A« vydané dle zákona č. 100/2001 Sb.“* (dále též „stanovisko SEA“). Konkrétně v části A v podmínce č. 1 stanovisko označuje za klíčová *„[p]ro naplnění jednotlivých opatření obsažených v PZKO Brno vybírat přednostně takové projekty, které budou mít co největší přínos ke snížení znečištění ovzduší u řešených znečišťujících látek.“*

[66] Stanovení priorit, které je samozřejmě objektivně možné jen na základě porovnání očekávaného přínosu jednotlivých opatření s jejich odhadovanými náklady, jak vyplývá ze stanoviska SEA, bylo tedy podmínkou souhlasného stanoviska SEA. Ustanovení § 10g odst. 4 věta druhá zákona o posuzování vlivů na životní prostředí 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 požadavkem stanoviska SEA nevyrovnal přezkoumatelným způsobem. Prakticky všechny požadavky stanoviska SEA totiž vypořádal totožně, konkrétně vložil do výroku IV. opatření obecné povahy univerzální větu, podle níž *„[o]patření stanovená v bodu I, II, a III budou realizována v souladu s Programem a v souladu se stanoviskem MŽP vydaným dne 27. dubna 2016 (č.j. 878/ENV/16) podle § 10g zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů […]“*.

[67] 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 *„[r]ealizaci 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 citovaný požadavek 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 fakticky ignoruje. Tím, že odpůrce výše citovanou podmínku ani účinně nezapracoval, ani nevysvětlil důvody, proč tak nehodlá učinit, porušil výše citovaný § 10g odst. 4 větu druhou zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

[68] 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.

[69] 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 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 priorit si 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 citované 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).

[70] 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. 197 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. 12. 2020 byly dodrženy imisní limity pro látky znečišťující ovzduší. Navíc uvážlivě stanovený harmonogram jednotlivých opatření by již sám o sobě byl způsobilý vyvrátit námitky stěžovatelů, 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).

[71] 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 odlišnou zákonnou koncepci omezování znečištění z dopravy.

[72] 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).

[73] 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*". Velká část nových staveb pozemních komunikací v brněnské aglomeraci, jak lze důvodně předpokládat při zohlednění opatření ke snížení vlivu silniční dopravy na úroveň znečištění ovzduší, konkrétně opatření AB2 Prioritní výstavba obchvatů měst a obcí, kde jsou předpokládány obchvaty Brno-Tuřany, Brno-Bosonohy a Brno-Slatina, 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. 116: *„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 silnice, tvořící jeho obchvat (přičemž tento obchvat může být veden i přes okrajovou zástavbu města). Návrh emisního stropu 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 města.*" Tímto se Program stává na některé stavby neaplikovatelný. Přestože odpůrce vychází z toho, že právě realizací obchvatů se celkové imisní zatížení v brněnské aglomeraci sníží, takovýto předpoklad je 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. To ostatně namítají také stěžovatelé ve vztahu k rychlostní komunikaci R52. Dovozují, že lze očekávat významný nárůst intenzity dopravy. 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. 12. 2020, mají předpokládaný účinek či nikoliv, jak namítali stěžovatelé. Ani odpůrce 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.

[74] Nejvyšší správní soud proto shrnuje, že sám odpůrce v Programu vychází z toho, že jen synergickým efektem všech stanovených opatření by bylo možné v brněnské aglomeraci dosáhnout imisních limitů ke stanovenému datu. Jím vydaný Program však pro oblast dopravy 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 obávají stěžovatelé, může změnit ve zbytečné a předem k nezdaru odsouzené čekání. Proto Nejvyšší správní soud přistoupil ke zrušení příslušných částí Programu, byť si je vědom toho, že by se tím mohlo prodlužovat období, kdy budou opatření ke zlepšení ovzduší v brněnské aglomeraci realizována jednotlivě, bez zastřešující koncepce. Nejvyšší správní soud má nicméně za to, že Program v podobě napadené žalobou takovouto sjednocující koncepci a oporu pro komplexní a účinné řešení znečištění ovzduší v brněnské aglomeraci stejně 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.

IIIe. Proces přijímání Programu

[75] Poslední kasační námitku stěžovatelů, 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. Stěžovatelé měli v mezidobí dostatek času se seznámit se závěry tohoto stanoviska a odpůrce bude nucen Program zásadním způsobem dopracovat. Stěžovatelům se tak nyní otevírá možnost, aby ve svém případném dalším vyjádření k návrhu opatření obecné povahy na závěry stanoviska SEA reagovali a poukázali na to, co by měl odpůrce zohlednit, a to případně i nad rámec názorů vyjádřených v tomto rozsudku.

IV. Závěr a náklady řízení

[76] 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 části opatření obecné povahy, a to ke dni právní moci tohoto rozsudku (viz přiměřeně § 101d odst. 2 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. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud konkrétně zrušil výrok I. 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 III. vypočítávající jednotlivá opatření ke zlepšení kvality ovzduší v brněnské aglomeraci (neboť u nich nejsou v Programu uvedeny zákonné náležitosti, konkrétně odhad plánovaného přínosu ke snížení úrovně znečištění ovzduší a časový plán provádění) a výrok IV., 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). Ve zbytku návrh na zrušení Programu, tedy ve výroku II. (stacionární zdroje), s odkazem na § 110 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítl, neboť pro zrušení této části Programu neshledal důvod.

[77] 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.). Náklady řízení o návrhu a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodl o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, čj. 1 As 61/2008-98).

[78] Stěžovatelé měli ve věci plný úspěch ve vztahu ke zrušení rozsudku městského soudu, a 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 brněnské aglomeraci), 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 stěžovatelům náhradu nákladů řízení proti odpůrci, jako by měli plný úspěch ve věci.

[79] Tyto náklady řízení jsou u stěžovatelů společně tvořeny částkou 15 000 Kč za soudní poplatky (3x soudní poplatek za návrh ve správním soudnictví na zrušení opatření obecné povahy ve výši 5 000 Kč). Stěžovatelé byli dále v řízení před městským soudem zastoupeni advokátem Mgr. Pavlem Černým. V řízení o žalobě učinil tento zástupce ve věci celkem čtyři úkony právní služby, kterými jsou převzetí a příprava zastoupení, podání návrhu, replika k vyjádření odpůrce a účast na jednání městského soudu dne 6. 12. 2016 [§ 11 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (AT)]. 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. AT]. Dle § 12 odst. 4 AT platí, že jde-li o společné úkony při zastupování nebo obhajobě dvou nebo více osob, náleží advokátovi za každou takto zastupovanou nebo obhajovanou osobu mimosmluvní odměna snížená o 20 %. Nejvyšší správní soud tedy přiznal zástupci navrhovatelů odměnu za čtyři úkony právní služby při zastupování tří osob ve výši 4 x 3 x 2 480 Kč, tj. 29 760 Kč, a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 4 x 3 x 300 Kč, tj. 1 200 Kč. Dále soud přiznal náhradu za promeškaný čas zástupce za cestu vlakem z Brna do Prahy a zpět na jednání dne 6. 12. 2016 [§ 14 odst. 1 písm. a) AT] za deset půlhodin po 100 Kč, celkem tedy 1 000 Kč. Soud přiznal také náhradu cestovného za cestu vlakem právního zástupce k jednání dne 6. 12. 2016 a zpět ve výši 2 x 179 Kč, celkem 358 Kč. Celkem jde o částku 32 318 Kč. Jelikož advokát,

který stěžovatele v řízení zastupoval, je plátcem DPH, je třeba zvýšit přiznanou odměnu o částku 6 787 Kč, která odpovídá 21% sazbě této daně. Mimosmluvní odměna a paušální náhrada hotových výdajů tudíž činí celkem 39 105 Kč. Celkové náklady řízení před městským soudem včetně soudních poplatků činí 54 105 Kč. To v zásadě odpovídá částce, kterou stěžovatelé na náhradě nákladů řízení žádali (srov. č. l. 137 spisu městského soudu). Soud pouze nepřiznal paušální náhradu nákladů řízení spojenou s úkonem za každého ze zastupovaných účastníků, ale přiznal ji pouze jednou, neboť má sloužit k nahrazení hotových výkladů s úkonem spojených, které jsou shodné bez ohledu na počet zastupovaných účastníků.

[80] Pokud jde o náklady řízení stěžovatelů, ty tvoří soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 15 000 Kč. V řízení o kasační stížnosti byli stěžovatelé zastoupeni tímtéž advokátem jako v řízení před městským soudem. Ten učinil ve věci dva úkony právní služby, a to podání kasační stížnosti a podání repliky ze dne 22. 5. 2017[§ 11 písm. d) AT]. V podání ze dne 15. 12. 2017 stěžovatelé soudu pouze zaslali své vyjádření k rešerši zahraniční právní úpravy a judikatury, které však soudu bylo zasláno v řízení sp. zn. 6 As 288/2016. Nelze jej proto považovat za úkon právní služby. 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. AT]. Opět dle § 12 odst. 4 AT platí, že jde-li o společné úkony při zastupování nebo obhajobě dvou nebo více osob, náleží advokátovi za každou takto zastupovanou nebo obhajovanou osobu mimosmluvní odměna snížená o 20 %. Nejvyšší správní soud tedy přiznal zástupci navrhovatelů odměnu za dva úkony právní služby při zastupování tří osob ve výši 2 x 3 x 2 480 Kč, tj. 14 880 Kč, a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 2 x 300 Kč, tj. 600 Kč, celkem tedy 15 480 Kč. Jelikož zástupce stěžovatelů je plátcem DPH, je třeba zvýšit přiznanou odměnu o částku 3 251 Kč, která odpovídá 21% sazbě této daně. Mimosmluvní odměna a paušální náhrada hotových výdajů tudíž činí celkem 18 731 Kč. Celkové náklady řízení před Nejvyšším správním soudem včetně soudních poplatků činí 33 731 Kč.

[81] Celkem tak náklady řízení činí 87 836 Kč. Uvedenou částku je odpůrce povinen zaplatit stěžovatelům k rukám jejich právního zástupce Mgr. Pavla Černého ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 29. května 2018

JUDr. Petr Mikeš, Ph.D.
předseda senátu