



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Andrey Veselé a Mgr. Jany Jurečkové ve věci

žalobkyně

Mgr. B. V. P., Ph.D.

zastoupená Mgr. Václavem Voříškem,
advokátem se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8

proti
žalovanému

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

o žalobě ze dne 15. 2. 2019 na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného spočívajícím v nečinnosti při zpracování a vydání řádného a úplného Programu zlepšování kvality ovzduší

takto:

- I.** Žalovanému se přikazuje, aby aktualizoval program zlepšování kvality ovzduší podle § 9 odst. 5 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, pro aglomeraci Brno – CZ06A a zahájil proces posuzování vlivů podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a o změně některých souvisejících zákonů, k tomuto aktualizovanému programu zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Brno – CZ06A, a to do 6 týdnů od právní moci tohoto rozsudku.
- II.** Žalovaný je povinen schválit aktualizovaný program zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Brno – CZ06A a vyhlásit ho ve Věstníku Ministerstva životního prostředí v souladu s § 9 odst. 1 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

předpisů, a to do 30 dnů od vydání stanoviska SEA, popř. od vydání negativního závěru zjišťovacího řízení.

- III.** Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náklady řízení ve výši 15.600,-Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobkyně.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobkyně se žalobou ze dne 8. 8. 2019 upravenou podáním ze dne 9. 12. 2019 domáhala ochrany proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v nečinnosti žalovaného, který spatřovala v tom, že nebyl dopracován Program zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Brno - CZ06A ze dne 27. května 2016, který byl částečně zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2018, č. j. 9 As 17/2017 – 98.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

2. Žalobkyně ve své žalobě uvedla, že se domáhá ochrany proti nezákonnému zásahu, spočívajícímu v nezákonné nečinnosti žalovaného při zpracování a vydání řádného a úplného Programu zlepšování kvality ovzduší podle ust. § 9 odst. 1 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“) a podle čl. 23 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu, publikované v Úředním věstníku Evropské unie L 152/1 (dále též „směrnice“).
3. Žalobkyně dále uvedla, že žalovaný jako správní orgán vydal opatření obecné povahy nazvané „Program zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Brno - CZ06A“ ze dne 27. 5. 2016, č. j. 30708/ENV/16 (dále jen „Program“). Vydaný Program však byl pro závažné rozpory s požadavky právních předpisů částečně zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2018, č. j. 9 As 17/2017-98 (dále jen „rozsudek NSS“), a to ve výrocích I., III. a IV. Programu. Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) dal v předmětném rozsudku jednoznačně najevo, že „Program“ pro aglomeraci Brno je v rozporu s požadavky zákona o ochraně ovzduší a v rozporu se směrnicí, protože neobsahuje: 1) přezkoumatelné vypořádání požadavků stanoviska SEA ze dne 27. 4. 2016, č. j. 878/ENV/16 (dále „stanovisko SEA“), 2) vyčíslení očekávaného přínosu jednotlivých opatření ke zlepšení kvality ovzduší za účelem jejich vzájemného porovnání z hlediska účinnosti a 3) časový plán provádění jednotlivých opatření tak, aby bylo možné průběžně kontrolovat jejich plnění.
4. Nezákonný zásah tedy žalobkyně spatřuje v tom, že žalovaný již po více jak dva roky (od účinnosti Programu) udržuje protiprávní stav, kdy pro aglomeraci, ve které žalobkyně žije, není vydán řádný a úplný Program (jak konstatoval i NSS ve výše citovaném rozsudku), navíc z informací poskytnutých žalovaným na žádost podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, vyplývá, že nápravu žalovaný plánuje až na polovinu roku 2020, kdy by stejně musel být Program aktualizován, protože tento je nutné podle současné právní úpravy aktualizovat každé 4 roky. Nadto podle právní úpravy účinné v době vydání Programu jej bylo nutné aktualizovat každé 3 roky, to znamená, že již v době podání žaloby byl žalovaný v prodlení i s ohledem na objektivní lhůtu k aktualizaci.
5. Podle žalobkyně není možné se zpracováním a vyhlášením řádného a úplného Programu nadále vyčkávat, neboť zákon o ochraně ovzduší stanoví jako nejzazší termín pravidelné aktualizace jednou za čtyři roky (§ 9 odst. 5), ale v případě potřeby je nutné Program aktualizovat i dříve

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

a tato situace nastala. Je totiž veřejným zájmem, aby imisních limitů bylo dosaženo co nejdřív, čemuž však nic nenasvědčuje, neboť znečištění ovzduší je v žalobkyní obývané aglomeraci stále aktuální.

6. Žalobkyně vyšla z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, podle kterého musí být kumulativně splněno pět podmínek, aby žaloba a současně ochrana podle ust. § 82 zákona č. 150/2000 Sb., soudního řádu správního (dále jen s.ř.s.) byla důvodná.
7. K první a druhé podmínce, tj. že žalobce musí být přímo zkrácen na svých právech, žalobkyně uvedla, že je krácena na svém ústavně zaručeném právu na příznivé zdravotní prostředí a na z něj vyplývajícím veřejném subjektivním právu na to, aby žalovaný vydal, resp. řádně užil právní instrumenty, které mají právo na životní prostředí zajišťovat. Poukázala na skutečnost, že žije v aglomeraci, kde jsou pravidelně a trvale překračovány imisní limity škodlivých látek v ovzduší.
8. Ke třetí podmínce, tj. existenci nezákonného zásahu, uvedla, že zásah žalovaného spočívající v nevydání řádného a úplného Programu, který by obsahoval všechny stanovené náležitosti, je zásahem nezákonným, kdy i z rozsudku NSS č. j. 6 As 288/2016-146 se podává, že osoby obývající znečištěnou zónu či aglomeraci mají veřejné subjektivní právo na to, aby žalovaný řádný a úplný program vydal. Skutečnost, že Program požadované náležitosti nesplňuje, vyplývá z toho, že byl ve výroku č. I, III a IV zrušen výše uvedeným rozsudkem NSS.
9. Ke čtvrté podmínce, tj. povaze zásahu správního orgánu, který není rozhodnutím, žalobkyně uvedla, že povahu nečinnosti žalovaného při zpracování a vydání Programu jakožto nezákonného zásahu dovozuje z logiky věci a podpůrně z rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 2. 2015, č.j. 22 A 182/2011-93, přičemž odkázala též na rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2014, č.j. 2 As 127/2014-32.
10. Patou podmínku, tj. přímému zaměření nebo zasažení zásahu vůči žalobkyni, žalobkyně dovozuje z toho, že trvale žije v dotčené aglomeraci, pro niž je vydán neúplný Program.
11. K šesté podmínce, trvání zásahu, žalobkyně uvedla, že zásah spočívá v nevydání řádného a úplného Programu minimálně od 13. 6. 2016, kdy nabyl částečně zrušený Program účinnosti, neboť již od tohoto okamžiku byl neúplný a kvalitativně nevyhovující. Nezákonný zásah bude ukončen teprve v okamžiku, kdy žalovaný vydá Program, který bude odpovídat všem stanoveným požadavkům. Žaloba je tedy i s přihlédnutím k nálezů Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II ÚS 635/18, včasná.
12. Žalobkyně dále konstatovala, že žaloba je rovněž přípustná, a to z toho důvodu, že ji právní řád neposkytuje žádný jiný právní prostředek ochrany nebo nápravy, než právě podání zásahové žaloby. Žalobkyně z právní opatrnosti dne 23. 6. 2019 zaslala žalovanému žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, na kterou však žalovaný ve lhůtě nereagoval.
13. Na základě shora uvedeného žalobkyně navrhla, aby soud rozsudkem přikázal žalovanému dopracovat Program zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Brno ze dne 27. 5. 2016, částečně zrušený rozhodnutím NSS ze dne 29. 5. 2018, č.j. 9As 17/2017-98, nebo aby zpracoval a vydal nový Program a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku. Pro případ, že by po podání žaloby bylo od nezákonného zásahu upuštěno, žalobkyně in eventum navrhla, aby soud rozhodl, že zásah byl nezákonný.
14. Jako reakci na vyjádření žalovaného ze dne 2. 8. 2019 k žádosti žalobkyně o uplatnění opatření proti nečinnosti, žalobkyně doplnila, že má s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2018, č.j. 10 As 302/2017-28 za to, že žalovaný se mylně domnívá, že není nečinný pokud činí určité kroky (zejména schůze, kterých již bylo osm), k tomu, aby program vydal na konci čtyřleté lhůty, protože zákon výslovně požaduje, aby v případě potřeby došlo k aktualizaci programu dříve než za 4 roky, a taková situace nastala, když NSS Program částečně zrušil, protože neobsahoval podstatné zákonné náležitosti. Aktivita žalovaného směřující k novelizaci

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

zákona o ochraně ovzduší je pak zcela irrelevantní, protože předmětná novela žádným způsobem nezměnila požadavky na programy zlepšování kvality ovzduší.

15. Žalobkyně se dále domnívá, že pro doplnění všech stanovených náležitostí nebylo potřebné zákon novelizovat. Žalobkyně dále opakuje, že programy měly být aktualizovány do 3 let od vydání, jak uváděl zákon o ochraně ovzduší ve znění účinném v době vydání Programu, a je zcela v rozporu s právní jistotou a důvěrou občanů v právo, aby si stát v průběhu lhůty tuto sám zákonem prodloužil. Program tedy měl být vydán v řádné a úplné podobě již před více jak třemi lety, tj. v okamžiku, kdy byl současný (zčásti zrušený) Program vydán.

II. Vyjádření žalovaného

16. Žalovaný navrhl, aby žaloba byla zamítnuta. Ve vyjádření k žalobě uvedl, že až do vydání rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2018, č.j. 9As 17/2017-98, byl Program řádně schváleným, platným a závazným opatřením obecné povahy, které obsahovalo všechny podstatné náležitosti, které byly předepsány platnou legislativou v okamžiku jeho vydání a které byly do té doby pro obdobné koncepční dokumenty obvyklé. Předestřel vývoj právní úpravy na úseku ochrany ovzduší, poukázal na propracovanost Programu při porovnání s Integrovaným programem ke zlepšení kvality ovzduší statutárního města Brna ve znění jeho aktualizace z roku 2009 (např. míra podrobnosti navrhovaných opatření a vyhodnocování jejich efektu, kdy Program nabízí skutečně namodelované hodnoty imisních koncentrací, což nebylo do té doby běžné) a odmítl tvrzení, že „*nedělá pro zlepšení kvality ovzduší vše, co by mohl a měl*“.
17. Uvedl, že rozhodnutí Nejvyššího správního soudu respektuje, nicméně provedený výklad náležitostí Programu považuje za novou skutečnost, kterou nemohl předvídat, což podrobněji rozvedl. Má za to, že původní, do té doby obvyklý způsob pojetí programů zlepšování kvality ovzduší byl efektivní a přinesl hmatatelné výsledky v podobě jednoznačného trendu zlepšující se kvality ovzduší. Nic tedy podle jeho názoru nenasvědčovalo ani nenasvědčuje krácení práv žalobkyně. K tomu (s odkazem na konkrétní data) poukázal na vývoj imisních limitů v Brněnské aglomeraci, v místě bydliště žalobkyně, kde je patrný trend zlepšování kvality ovzduší. Žalovaný je přesvědčen, že je možné prokázat faktickou efektivitu programů zlepšování kvality ovzduší a opatření v nich uvedených (viz setrvalý pokles naměřených koncentrací znečišťujících látek). Navíc má za to, že namítané nedostatky (rámcový časový plán, souhrnné vyjádření efektu opatření a ve finále i nezpracování stanoviska SEA, které směřovalo zejména k prioritizaci opatření) jsou nedostatky formální, které orgánům činným v ochraně ovzduší nijak nebrání kvalitu ovzduší v aglomeraci Brno dále zlepšovat. Nehledě na to, že město Brno, tyto formální nedostatky dokázalo velmi dobře vlastní aktivitou překlenout a vydat vlastní časový plán (Akční plán Statutárního města Brna), který na základě vlastní prioritizace města Brna obsahuje podrobný harmonogram plnění opatření Programu, což je z podstaty věci zřejmě tím hlavním, co dle žalobkyně v Programu absentuje. Žalovaný poukázal též na další nástroje, jimiž lze požadované kvality ovzduší dosáhnout (Národní program snižování emisí, nástroje zákona o ochraně ovzduší, nástroje veřejné podpory, resp. dotace).
18. Nástroje ke zlepšení kvality ovzduší je podle žalovaného nutno vnímat v celém svém komplexu a nikoliv izolovaně. Poukazuje-li žalobkyně na „silný a trvalý stres“, který má být zapříčiněn nezlepšujícím se stavem kvality ovzduší, nedokládá a neproказuje příčinnou souvislost mezi tímto stresem a nečinností žalovaného, proti čemuž hovoří jednoznačné zlepšení kvality ovzduší, které se blíží požadovanému stavu plnění imisních limitů. K tomu žalovaný poukázal na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 3. 2019, č.j. 30 Cdo 1447/2017-194 a jemu předcházející rozsudky civilních soudů. Pokud žalobkyně nepředložila jakýkoliv důkazní materiál prokazující příčinnou souvislost mezi namítaným stresem a stavem kvality ovzduší, soud by neměl takové neprokázané tvrzení zohlednit.

19. Žalovaný rovněž poukázal na to, že došlo ke změně právní úpravy v oblasti vydávání programů zlepšování, která zcela zásadně změnila pohled na požadavky uplatňované v žalobě. Podle názoru žalovaného jsou tak požadavky uváděné v žalobě neaktuální a vycházejí z právního stavu před 1. 9. 2018, kdy nabyl účinnosti zákon č. 172/2018 Sb., kterým se mění zákon o ochraně ovzduší. Tento zákon mj. reagoval právě na žalobkyní uváděné rozsudky správních soudů, jimiž byly zrušeny části opatření obecné povahy, kterými byly vydány programy zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Praha CZ01, Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek CZ08A a pro zónu Severozápad CZ04, a jimiž soudy poukázaly na podstatné nedostatky tehdejší právní úpravy ve vztahu k vymahatelnosti opatření ukládaných samosprávným celkům. Žalovaný uvedl, že jelikož je hlavním zpracovatelem všech programů zlepšování kvality ovzduší, bylo nezbytné vzít v potaz veškeré rozsudky správních soudů, které byly k problematice programů zlepšování kvality ovzduší vydány. Žalovaný vydal v roce 2016 ucelený soubor 10 vzájemně logicky provázaných programů zlepšování kvality ovzduší, přičemž v případě 4 byla částečně zrušena opatření obecné povahy, kterými byly vydány (nikoliv však PZKO samotný, který je obsahem netknuté přílohy č. 1 opatření obecné povahy). Obdobně jako v případě aglomerace Brno bylo napadeno ještě opatření obecné povahy o vydání programu zlepšování kvality ovzduší zóny Severovýchod (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. února 2018 s č.j. 4 As 250/2016 – 156), opatření obecné povahy o vydání programu zlepšování kvality ovzduší aglomerace Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.12.2017, č.j. 6 As 288/2016-146) a opatření obecné povahy o vydání programu zlepšování kvality ovzduší aglomerace Praha (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. února 2018 s č.j. 10 A 173/2016 – 119).
20. Po analýze uvedených rozsudků dospěl žalovaný k závěru, že správní soudy poukazují na hlubší nedostatky, než které uvádí žalobkyně v žalobě a které mají charakter formální, stran legislativních požadavků na vydávané programy, nikoliv materiální, se skutečným dopadem na kvalitu ovzduší. Žalovaný považuje za hlavní sdělení uvedených rozsudků potřebu úpravy a zefektivnění samotného zákona o ochraně ovzduší, k čemuž bylo bezodkladně přistoupeno. Nedostatky zákona o ochraně ovzduší a problematickou vymahatelnost opatření považuje žalovaný za meritum problému, bez jehož vyřešení nebylo možné efektivně reagovat na ostatní zjištění soudů - nedostatečný časový plán, vyčíslení efektu opatření a vypořádání stanoviska SEA, a to hlavně proto, že v případě nevyřešení tohoto namítaného nedostatku jako priority by byl žalovaný donucen *de lege lata* opakovat stále stejnou chybu dokola, neboť (v dané době) by platná právní úprava neumožňovala vymahatelné plnění povinností také ze strany samosprávy, ale pouze ze strany státní správy. Druhotné obsahové nedostatky Programu jsou ostatně hlavním důvodem pro požadavek žalobkyně na vydání jakési urychlené „záplaty“, což je podstatou projednávané žaloby; to za situace kdy existovaly legislativní nedostatky v samotném zákoně o ochraně ovzduší, žalovaný považoval za neúčelné a neefektivní.
21. Okamžikem změny právní úpravy od 1. 9. 2018 se charakter činnosti žalovaného jako činnosti správního orgánu směřující k vydání programů zlepšování kvality ovzduší dle ustanovení § 9 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší podstatně změnil, kdy již nejde o správní proces vydávání opatření obecné povahy dle ustanovení § 171 a násl. správního řádu, ale jde o specifický druh správní činnosti *sui generis*, kdy jsou ve složitém procesu vydávání aktualizovaného programu zlepšování kvality ovzduší významnými partnery žalovaného nejen orgány státní správy, ale především orgány samosprávy, které svými opatřeními mohou významně přispět ke skutečnému zlepšení stavu ovzduší.
22. K žalobkyní uváděné zákonné lhůtě stanovené pro vydání aktualizovaného programu zlepšování kvality ovzduší dle ustanovení § 9 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší žalovaný uvedl, že 4 letá lhůta je v zákoně stanovena mimo jiné proto, že je zřejmé, že efekt jakýchkoli stanovených opatření ke zlepšení stavu ovzduší se projeví až s odstupem času, další čas je pak třeba k vyhodnocení těchto opatření a popř. navržení opatření nových. Žalovaný považuje zákonnou lhůtu 4 let za přiměřenou povaze věci. Žalovaný nesouhlasí s tvrzením žalobkyně, že zákon o

ochraně ovzduší stanovuje žalovanému *v případě potřeby nutnost* vydaný program zlepšování kvality ovzduší aktualizovat dříve, než v této lhůtě, jedná se jen o možnost. K tomu uvedl, že zákonnou 4 letou lhůtu k vydání úplného a aktualizovaného programu zlepšování kvality ovzduší (polovina roku 2020), který bude splňovat všechny požadavky platné právní úpravy v ochraně ovzduší, včetně požadavku správních soudů na skutečnou efektivitu a závaznost stanovených opatření, žalovaný dodrží.

23. Žalovaný se dále vyjádřil k jednotlivým podmínkám nezákonného zásahu. K první a druhé podmínce uvedl, že ji má s ohledem na judikaturu správních soudů za splněnou, odmítl však domněnky žalobkyně, že je „vydáním částečně zrušeného“ Programu krácena na svých právech, k čemuž poukázal i na fungující systém nástrojů ochrany ovzduší ve vztahu k dané lokalitě. K tomu zdůraznil, že v případě Programu nedošlo ke zrušení klíčových opatření zaměřených na snížení znečištění z průmyslu. Vedle programů zlepšování kvality ovzduší jsou také národní strategie řízení kvality ovzduší, kterými jsou Národní program snižování emisí schválený usneseními vlády č. 978/2015 a Střednědobá strategie (do roku 2020) zlepšení kvality ovzduší (schválená usnesením vlády č. 979/2015), které jsou nadále platné a které ukládají např. odpovědným ministerstvům podporovat nákup vozidel s alternativním pohonem, výstavbu čerpací a dobíjecí infrastruktury pro alternativní pohony, zvýšení maximální hranice poplatku za povolení k vjezdu motorových vozidel do vybraných částí měst atd. Žalovaný rovněž na základě závěrů z tzv. Clean Air Dialogu, který žalovaný zorganizoval ve spolupráci s Evropskou komisí v Praze ve dnech 8. a 9. 11. 2018, zpracoval a předložil vládě ke schválení návrh usnesení vlády k závěrům z tohoto dialogu s celou řadou krátkodobých opatření ke zlepšování kvality ovzduší, které budou realizovány do roku 2020. Vláda návrh usnesením schválila dne 8. 7. 2019 pod č. 502. Rovněž tak statutární město Brno je dobrým příkladem toho, že činí mnoho opatření ke zlepšení kvality ovzduší také z vlastní iniciativy, viz Akční plán zlepšování kvality ovzduší Brno 2017, který byl schválen Radou města Brno na svém zasedání R7/119 konaném dne 6. 6. 2017 s tím, že zhodnocení tohoto plánu bylo předmětem tiskové zprávy ze dne 14. 3. 2018. Z dalších tiskových zpráv, které byly zveřejněny v letech 2018 a 2019 jasně vyplývá, že priorita je dána řešení dopravy a že na realizaci těchto opatření město průběžně pracuje. Brno se rovněž zaměřuje na monitoring kvality ovzduší a informovanost svých obyvatel a zásady správného územního plánování v souladu s potřebami ochrany ovzduší. Proto ani z tohoto pohledu neměla žalobkyně důvod k údajnému „silnému a trvalému stresu“. Ostatně argumentace žalobkyně ohledně přímého zkrácení jejích subjektivních práv v odůvodnění zcela absentuje. Ačkoliv se kvalita ovzduší v Brně prokazatelně zlepšila, žalobkyně manipuluje dostupná hodnocení dopadu znečištění ovzduší na lidské zdraví pro území města Brna (viz celoevropské statistiky předčasných úmrtí v důsledku znečištění ovzduší uváděné v Evropském reportu o kvalitě ovzduší).
24. Překračování imisních limitů stanovených v bodě 1 až 3 v příloze č. 1. k zákonu o ochraně ovzduší v dotčené aglomeraci je nezbytným zákonným předpokladem pro vydávání programů zlepšování kvality ovzduší, toto překračování žalovaný nerozporuje.
25. Ke třetí podmínce (nezákonnost zásahu) žalovaný uvedl, že pokud se žalobkyně domáhá, aby soud žalovanému závazně uložil doplnění absentovaných částí Programu, vydaných formou opatření obecné povahy dle příslušných rozsudků správních soudů, s ohledem na změnu právní úpravy od 1. 9. 2018, která zásadně změnila právní formu, proces i subjekty povinné ke spolupráci na tvorbě programů zlepšování kvality ovzduší, již žalovaný není zákonem zmocněn opatření obecné povahy dle ustanovení § 9 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší vydávat (při neexistenci přechodných opatření), nelze mu tedy autoritativně uložit, aby doplnil opatření obecné povahy vydaná před účinností novely zákona o ochraně ovzduší. Je přitom zřejmé, že doplnění opatření obecné povahy by muselo být učiněno stejnou právní formou, tedy opět opatření obecné povahy, což již není dle zákona o ochraně ovzduší možné.
26. K naplnění tzv. 3. a 4. podmínky k důvodnosti zásahové žaloby, tedy, že zde došlo (popř. stále dochází) k nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu, který není správním

rozhodnutím („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu), je jistě možné dojít i v případě nezákonné nečinnosti správního orgánu při výkonu jeho pravomoci (státní správy) v případech, kdy výsledkem této činnosti není vydání rozhodnutí. Jak ale žalovaný uvedl, nelze konstatovat, že by byl či dokonce stále je při vydávání programu zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Brno podle aktuálně platného ustanovení § 9 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší nezákonně nečinný.

27. K naplnění páté podmínky žalovaný uvedl, že při neexistenci nezákonného zásahu, není možné ani dovozovat jakékoli přímé zaměření zásahu vůči žalobkyni ani jiným subjektům.
28. Ve vztahu k trvání zásahu pak žalovaný uvedl, že dle jeho názoru nebyla prokázána existence zásahu spočívající v nečinnosti žalovaného, která by byla v rozporu se zákonem, a pokud zde není prokázána existence nezákonného zásahu, není možné tvrdit, že tento neexistující zásah je trvající. Předně situaci před vydáním rozsudku NSS, který teprve ke dni svého vydání částečně zrušil OOP, kterým byl vydán Program, nelze dle žalovaného označit za protiprávní stav a jednání žalovaného před vydáním rozsudku nelze označit za nečinnost a tedy ani za nezákonný zásah správního orgánu.
29. Žalovaný je přesvědčen o tom, že od vydání příslušných zrušujících rozsudků správních soudů učinil vše pro to, aby byly naplněny jejich požadavky, včetně požadavků k efektivnímu zlepšování kvality ovzduší ve všech oblastech se sníženou kvalitou ovzduší. Žalovaný uvádí, že po vydání v pořadí prvního pravomocného rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci částečného zrušení opatření obecné povahy, kterým byl vydán Program, bylo ze strany žalovaného ihned přistoupeno k přípravě změny zákona o ochraně ovzduší. Novelizační zákon byl schválen dne 19. července 2018 a publikován ve Sbírce zákonů pod č. 172/2018 Sb. (účinnosti nabyl dne 1. září 2018). Vymahatelnost opatření v rámci zlepšování kvality ovzduší byla inkorporována do novelizovaného ustanovení § 3 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší, kde je nově obsažena závaznost imisních limitů také pro obce a kraje při výkonu jejich samostatné působnosti s dopadem na ovzduší. Dále bylo ustanovení § 9 zákona o ochraně ovzduší, upravující programy zlepšování kvality ovzduší, nahrazeno v odstavci 4 novým textem, který zní: „*Obec a kraj provádějí opatření, která jim byla uložena v příslušném programu zlepšování kvality ovzduší, v rámci svých možností tak, aby bylo imisního limitu dosaženo co nejdříve. Pro tyto účely vypracuje tato obec a kraj do 12 měsíců ode dne vyhlášení příslušného programu zlepšování kvality ovzduší ve Věstníku Ministerstva životního prostředí v návaznosti na tento program svůj časový plán provádění opatření, který zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup. Kraj poskytne obci potřebnou součinnost při zpracování časového plánu za účelem zajištění jeho souladu s časovým plánem kraje.*“
30. Za situace, kdy Nejvyšší správní soud konstatoval, že žalovaný nebyl zákonodárcem dostatečně vybaven pravomocemi k ukládání úkolů mimo hierarchii orgánů státní správy v oblasti ochrany ovzduší, nelze dojít k jinému závěru, než že jedinou možnou reakcí, která je efektivní, vede k žádoucímu cíli, a zároveň naplňuje požadavky nezbytné k provedení kýžené změny, je legislativní změna spočívající ve vybavení žalovaného potřebnými pravomocemi. Předcházející právní úprava neumožňovala, a ani v případě provedení žalobkyní požadovaných doplnění Programu by podle žalovaného nadále neumožňovala, ukládat za účelem zlepšování kvality ovzduší v programech zlepšování kvality ovzduší autoritativně úkoly mimo hierarchii orgánů ochrany ovzduší. V rámci řešení z rozsudků správních soudů vyvstanuvších problémů komplexně a efektivně se jevila jako jediná schůdná varianta změna zákona o ochraně ovzduší. Žalovaný vědom si délky a administrativní náročnosti legislativního procesu využil situace, že se v době vydání zrušujících rozsudků v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR projednával návrh změnového zákona o ochraně ovzduší. Ve spolupráci se zákonodárci vypracoval návrh pozměňovacího návrhu, který řešil absenci pravomoci autoritativně vystupovat také vůči orgánům územní samosprávy, který byl následně zákonodárci předložen 11. 4. 2018 a při nejbližší možné příležitosti. S ohledem na časovou náročnost klasického legislativního procesu lze mít za prokázané, že i v tomto období byl žalovaný aktivní, neboť aktivně směřoval svoji činnost k provedení nutné a žádoucí legislativní změny, bez jejíhož provedení, by neexistovala cesta k efektivní nápravě nedostatků,

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

kteří identifikovaly správní soudy ve vydaných opatřeních obecné povahy, kterými se vydávaly programy zlepšování kvality ovzduší. Aktivitou je zde myšlena iniciace a aktivní účast na tvorbě návrhu legislativních změn, majících za cíl legislativní nápravu situace kolem programů zlepšování kvality ovzduší. Uvedená změna byla schválena Poslaneckou sněmovnou 23. 5. 2018, následně 19. 07. 2018 Senátem Parlamentu ČR a 1. 8. 2018 byla podepsána prezidentem ČR. Následně byl novelizační zákon publikován ve Sbírce zákonů jako zákon č. 172/2018 Sb.

31. Nezbytným následkem změny zákona o ochraně ovzduší bylo nicméně v návaznosti na stávající programy zlepšování kvality ovzduší přistoupit k vydání zcela nových programů, které budou nové zákonné požadavky právní úpravy reflektovat a odpovídat jim. Tuto skutečnost žalobkyně zcela účelově přehlíží, přitom má zásadní dopad na to, zda měl a mohl žalovaný přistoupit k „záplatování“ stávajících programů či nikoliv. Dle názoru žalovaného by bylo proti smyslu nové právní úpravy, kdyby žalovaný k „záplatování“ přistoupil, nadto jak bylo uvedeno výše dnem účinnosti novelizačního zákona č. 172/2018 Sb. (1. 9. 2018) žalovaný ztratil zákonnou možnost vydávat programy zlepšování kvality ovzduší formou opatření obecné povahy, nemohl tedy částečně zrušené opatření obecné povahy, kterým byl vydán PZKO CZ06A doplnit (doplnění by bylo možné pouze stejnou právní formou – tedy opatřením obecné povahy).
32. Nová právní úprava, která zavedla nové povinnosti pro územní samosprávu – podílet se na zpracování programů zlepšování kvality ovzduší, vypracovat podrobný časový plán provádění opatření a realizovat opatření uvedená v programech zlepšování kvality ovzduší – změnila roli žalovaného ve vztahu k namítaným nedostatkům stávajících programů, na které primárně upozornily správní soudy. Je zřejmé, že pokud bylo územní samosprávě uloženo vypracovat podrobný časový plán provádění opatření, která jsou jim uložena, bylo to považováno za nezákonný zásah do práva na územní samosprávu, a jako takový by úkol nebyl vykonán. Jak dokazuje akční plán města Brna obsahující časový plán provádění opatření Programu, aby byl podrobný časový plán efektivní, musí jej vypracovat přímo územně samosprávný celek, který si sám musí rozhodnout, který z jeho orgánů je schopen v jakém čase naplnit opatření tak, aby byl dodržen rámcový časový plán stanovený pro provedení opatření vypracovaný žalovaným. A ten ve stávajících programech obsažen zjevně je.
33. Pokud se chtěl žalovaný vyhnout nezákonnému zásahu do práva na územní samosprávu, musel přistoupit k vydání nových programů zlepšování kvality ovzduší s plným zapojením samosprávy do jejich přípravy, jak vyžaduje platná právní úprava. Stanovení opatření ukládaných územní samosprávě se neobejde bez součinnosti a spolupráce se zavazovanými orgány územní samosprávy, neboť za účelem dobré správy je třeba, aby existovala funkční vazba mezi ukladatelem úkolu a jeho vykonavatelem. Takový proces ovšem logicky zabere určitý čas, než jsou konkrétní úkoly stanovené v požadované míře definovány. Jak je ovšem zřejmé z důkazů, které žalovaný předkládá, nelze konstatovat jeho nečinnost.
34. Žalovaný dodal, že se zároveň nemohl spokojit s vydáním nového programu pouze pro aglomeraci Brno, či ostatní zóny a aglomerace, u nichž byla částečně zrušena opatření obecné povahy, jelikož jsou všechny programy zlepšování kvality ovzduší vzájemně provázány (ovzduší nezná hranic). Konkrétně v případě aglomerace Brno je třeba si uvědomit, že zdroje znečištění ovzduší, které se zde nacházejí, a zdroje znečištění ovzduší v sousední zóně Jihovýchod spolu úzce souvisejí (zejména díky společné husté dopravní síti a emisím z lokálních topenišť). Proto je silně nelogické činit jakékoliv změny v Programu, aniž by se adekvátním způsobem nezasáhlo také do programu zlepšování kvality ovzduší zóny Jihovýchod (resp. aniž by se změnilly všechny ostatní programy zlepšování kvality ovzduší). Proto se žalovaný rozhodl pro kompletní aktualizaci, což je v souladu s tím, co žalobkyně požaduje, a proto je z její strany namítaná nečinnost nedůvodná.
35. Žalovaný vzal také v úvahu, že byl před vynesením rozsudku Nejvyššího správního soudu v obdobné věci (č. j. 6 As 288/2016 – 146) již ve fázi projektové přípravy vydání aktualizovaných

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

36. Posouzení případné nezákonnosti nečinnosti žalovaného v procesu vydávání aktualizovaného programu zlepšování kvality ovzduší dle ustanovení § 9 odst. 1 je třeba hodnotit optikou toho, že se sice nepochybně jedná o činnost správního orgánu při výkonu jeho zákonné pravomoci, na niž se vztahují zákonná omezení a požadavky pro výkon veřejné správy vyplývající zejména z části první správního řádu – základní zásady činnosti správních orgánů, zároveň však na tuto činnost nejsou zákonem o ochraně ovzduší stanoveny konkrétní požadavky (např. procesní lhůty pro dílčí úkony, formální požadavky na jednotlivé kroky). Tuto činnost je dle žalovaného třeba hodnotit z hlediska její efektivity a toho, zda prokazatelně směřuje k tomu, aby v zákonné 4 leté lhůtě (polovina roku 2020) byla zdárně ukončena aktualizovaná verze všech programů zlepšování kvality ovzduší, které budou svým obsahem a závazností odpovídat požadavkům české i evropské legislativy.
37. Žalovaný pro vyvrácení namítané nezákonné nečinnosti následně vyjmenoval kroky, které byly již ve věci aktualizace programů uskutečněny a které jednoznačně prokazují, že žalovaný není v předmětné věci nečinný: Aktualizaci programů zlepšování kvality ovzduší provádí žalovaný ve spolupráci s Českým hydrometeorologickým ústavem (dále jen „ČHMÚ“), kterému byl tento úkol zadán dne 7. prosince 2017 (č. j.: ENV/2017/27535). ČHMÚ daný úkol akceptoval prostřednictvím vyjádření ze dne 13. prosince 2017 (č. j.: P17013407/411). V rámci vnitřního sdělení ministerstva s č. j.: ENV/2018/VS/5985 bylo pro realizaci tohoto úkolu zažádáno o aktivaci nároku nespotebívaných výdajů a jejich převedení rozpočtovým opatřením ve prospěch ČHMÚ. Ve věci aktualizace programů zlepšování kvality ovzduší a Národního programu snižování emisí ČR uspořádal žalovaný s ČHMÚ celkem 8 pracovních setkání (5. 4. 2018, 16. 5. 2018, 21. 6. 2018, 17. 7. 2018, 20. 8. 2018, 21. 8. 2018 a 24. 9. 2018 a 31. 7. 2019). Žalovaný ve spolupráci s ČHMÚ vyhotovil pro všech 10 programů zlepšování kvality ovzduší analytickou část (tj. analýzu příčin znečištění ovzduší, imisní a emisní analýza, viz příložený správní spis). Podklady týkající se analytické části programů zlepšování kvality ovzduší byly představeny krajům a vybraným obcím (jedná se o obce, jejichž kvalitu ovzduší je třeba s ohledem na počet exponovaných obyvatel řešit přednostně) na jednání, které se uskutečnilo dne 10. prosince 2018 pod vedením žalovaného (pozdání na jednání proběhlo dopisem ze dne 16. listopadu 2018, č. j.: ENV/2018/74257). Připomínky obdržené k analytické části v návaznosti na jednání dne 10. prosince 2018 byly vypořádány, o čemž byly připomínkující subjekty, resp. všichni účastníci příslušného jednání, informováni dne 29. března 2019 prostřednictvím e-mailové pošty. Vypořádání připomínek je rovněž součástí spisu. Na základě obdržených připomínek přistoupil žalovaný ve spolupráci s ČHMÚ ještě k několika dalším úpravám analytické části PZKO. Předávka konečné analytické části ze strany ČHMÚ proběhla dopisem ze dne 18. 11. 2019 (č.j.: CHMÚ/411/158/2019). Finální analytickou část PZKO zveřejnil žalovaný na svých webových stránkách dne 20. 12. 2019 a vydal k ní stejného dne také tiskovou zprávu. Pro zajištění spolupráce při aktualizaci opatření k dosažení imisních limitů uspořádal žalovaný ve spolupráci s ČHMÚ dne 25. dubna 2019 jednání s kraji a vybranými obcemi (pozdávka byla odeslána pod č. j.: MZP/2019/780/547). Na jednání byly pozvány kraje a obce, jejichž kvalitu ovzduší je třeba řešit přednostně, včetně přednostního návrhu opatření (zápis z jednání viz správní spis). S aglomerací Brno bylo uspořádáno navazující separátní jednání dne 6. června 2019 ve věci aktualizace opatření. Těchto jednání se účastnili rovněž zástupci ze zóny Moravskoslezsko (pozdávky a zápis

viz správní spis). Obdobná separátní jednání byla uspořádána také na v rámci ostatních zón a aglomerací.

38. Momentálně probíhá textace aktualizovaných opatření programů. Ve spolupráci s ČHMÚ dojde následně k modelaci efektu dodatečných opatření na kvalitu ovzduší a dosažení imisních limitů. Poté bude stanoven rámcový harmonogram jejich plnění. Dále dojde k dalšímu jednání s kraji a obcemi, kterým budou opatření programem zlepšování kvality ovzduší uložena k realizaci s cílem vyjednat vzájemnou shodu.
39. Žalovaný považuje za nezbytné vyjádřit se samostatně ke lhůtě vydání aktualizovaného programu. Žalobkyně požaduje, aby nový aktualizovaný program byl vydán ve lhůtě 30 dnů. Jak žalovaný výše uvedl, považoval za důležité zpracovat námítky správních soudů týkající se nedostatků zákona o ochraně ovzduší. Po vydání novelizačního zákona č. 172/2018 Sb. již žalovaný neměl jinou možnost, než vydat programy zlepšování kvality ovzduší zcela nové, které budou na ty stávající navazovat. Pokud tedy žalovaný vydává program zcela nový, nelze očekávat, že je schopen tento úkol stihnout ve lhůtě 30 dní. Tím spíše, pokud je nucen vydat nově všech 10 programů zlepšování kvality ovzduší pro jejich vzájemnou propojenost. Žalovanému není zřejmé, z čeho žalobkyně vyvozuje závěr, že žalovaný nehodlá nové programy zlepšování kvality ovzduší podrobit řádnému posouzení v rámci procesu posuzování vlivu koncepcí na životní prostředí, tzv. SEA. Nový program samozřejmě projde řádným procesem SEA, z následného stanoviska SEA vycházející připomínky musí žalovaný řádně vypořádat, pokud se nechce dopustit stejného pochybení, které mu vytkly správní soudy při vydávání současně platných programů zlepšování kvality ovzduší.
40. Žalobkyní navrhovanou lhůtu 30 dní k vydání nového Programu není proto dle žalovaného možné objektivně stihnout, a to mimo jiné s odkazem na zákonné lhůty, které stanovuje zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivu na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Z hlediska zákona o ochraně ovzduší se zdá lhůta 30 dní na vydání nového programu také neúměrně krátká. Zákon o ochraně ovzduší fakticky lhůtu potřebnou k vykonání všech nezbytných úkonů pro aktualizaci neuvádí, pokud nepočítáme ustanovení § 9 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší, který stanovuje spíše minimální periodicitu, kdy musí aktualizace již v každém případě proběhnout. Pro odvození časové náročnosti vydání nového programu zlepšování kvality ovzduší lze nicméně vycházet z ustanovení v § 9 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší, kde je uvedena lhůta 18 měsíců od konce kalendářního roku, ve kterém došlo k překročení imisního limitu. Evropské předpisy jsou v tomto ohledu s časovou kvótou na zpracování programů zlepšování kvality ovzduší ještě štedřejší, jelikož poskytují členskému státu lhůtu 2 roky od doby zaznamenání překročení imisního limitu (viz čl. 23 směrnice 2008/50/ES).
41. Návrh výroku rozhodnutí považoval žalovaný za nevykonatelný, neboť požadavek na dopracování Programu je s ohledem na změnu právní úpravy nesplnitelný (od 1. 9. 2018 žalovaný ztratil pravomoc vydávat programy zlepšování kvality ovzduší formou opatření obecné povahy) a požadavek na uložení povinnosti vypracovat nový program je v rozporu s ustanovením § 9 odst. 1 a 5 zákona o ochraně ovzduší, který žalovanému ukládá povinnost aktualizovat program zlepšování kvality ovzduší ve lhůtě 4 let od vydání předchozího programu (tedy tato zákonná lhůta uplyne žalovanému až v polovině roku 2020). Programy zlepšování kvality ovzduší *je možné* aktualizovat „dle potřeby“ i dříve, nicméně žalovaný z důvodů uvedených v tomto vyjádření, mimo jiné i s ohledem na zlepšující se stav kvality ovzduší v aglomeraci a z důvodu časové neproveditelnosti, k takovému kroku nevidí důvod. V neposlední řadě pak žalovaný nerozumí požadavku žalobkyně na posouzení nového aktualizovaného programu zlepšování kvality ovzduší se stanoviskem SEA ze dne 27. 4. 2016, č. j. 878/ENV/16. Toto stanovisko se vztahuje výhradně k Programu. Nově připravovaný aktualizovaný program zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Brno bude před svým vydáním podroben novému posuzování vlivů koncepce na životní prostředí dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Lhůtu 30 dní považuje žalovaný za objektivně nesplnitelnou a v přímém rozporu s platnou právní úpravou zákona o

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

ochraně ovzduší, ve znění zákona č. 172/2018 Sb., a se zákonnými lhůtami, které se na proces vydání programu zlepšování kvality ovzduší vážou a které vyplývají z právních předpisů upravujících správní řízení, ochranu ovzduší a posuzování vlivů na životní prostředí.

42. K alternativnímu deklaratornímu výroku žalovaný uvedl, že žalobkyně přehlíží podstatnou změnu relevantní právní úpravy, kterou zavedla od 1. 9. 2018 novela zákona o ochraně ovzduší. Po 31. 8. 2018 žalovaný ztratil pravomoc vydávat programy zlepšování kvality ovzduší formou opatření obecné povahy, proto po tomto datu ani nemohl „doplnit“ Program zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Brno – CZ06A, ze dne 27. 5. 2016, č. j. 30708/ENV/16, který byl vydán formou závazného opatření obecné povahy. Žalovaný mohl „doplnit“ Nejvyšším správním soudem částečně zrušené opatření obecné povahy pouze do 31. 8. 2018. Důvody, proč namísto takového „doplnění“ přistoupil ke komplexnímu a efektivnějšímu řešení, včetně nutné změny platné legislativy, byly uvedeny. Žalovaný je též přesvědčen, že je nepřipustné za nezákonný zásah spočívající v nečinnosti žalovaného označit dobu od 27. 5. 2016 do 29. 5. 2018. V této době zde bylo platné a účinné opatření obecné povahy ze dne 27. 5. 2016, č. j. 30708/ENV/16, obsahující Program zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Brno – CZ06A, které po svém vydání zavazovalo jak adresáty jednotlivých opatření, tak především samotného žalovaného.

III. Replika žalobkyně

43. V reakci na vyjádření žalovaného žalobkyně předně s odkazem na konkrétní zprávy ohledně ovzduší v České republice a v Brně obsáhle uvádí obsáhlou polemiku nad závěry žalovaného o zlepšení kvality ovzduší, kterou uzavírá s tím, že jsou tyto závěry ve věci irrelevantní, jelikož imisní limity v aglomeraci Brno totiž nejen, že nebyly dosaženy „co nejdříve“ (jak vyžaduje čl. 23 odst. 1 směrnice o ovzduší), ale nebyly dosaženy vůbec a ke zkrácení práv žalobkyně tak dochází.
44. Žalobkyně pak uvedla, že nesouhlasí se závěrem žalovaného, že Program začal mít určité nedostatky až ve chvíli, kdy byl zrušen, jelikož ze zrušovacího rozsudku NSS jasně vyplývá, že Program trpěl již v okamžiku svého vydání závažnými nedostatky, pro které byl následně z větší části zrušen (viz rozsudek NSS ze dne 7. 2. 2018, č.j. 10 A 173/2016-119). Lhůta k vydání Programu, který by obsahoval všechny stanované náležitosti tak uplynula již v roce 2016, kdy byl program vydán. Žalovaný následně zcela rezignoval na úkol vydat Program obsahující opatření zajišťující dosažení limitů „co nejdříve“ a rozhodl se, že nechá aglomeraci Brno po celé období 2016-2020 bez řádného a úplného Programu. Žalobkyně se tak nedomáhá aktualizace Programu, s tím, že se žalovaný mylně domnívá, že ji může, ale nemusí provést, ale vydání řádného Programu, tak jak mu ukládá zákon a směrnice o ovzduší. Žalobkyně dále s odkazem na rozsudek NSS ze dne 11. 6. 2015, č.j. 2 As 48/2015-60 zdůrazňuje, že činnost Magistrátu města Brna ani existence jiných koncepčních nástrojů nemá žádný vliv na povinnost žalovaného vydat takový Program, který obsahuje všechny stanovené náležitosti.
45. Co se týče namítané novely zákona, žalobkyně uvádí, že náležitosti Programu vyplývají již z Evropského práva, takže změna zákona nemůže nic změnit na tom, že „plán kvality ovzduší“ musí tyto náležitosti obsahovat, s tím, že náležitosti obsažené v příloze č. 5 zákona které se také nezměnily. Nadto novela č. 172/2018 Sb. nabyla účinnosti více jak dva roky poté, co byl aktuální Program vydán, a proto se dle žalobkyně na tento Program vůbec nepoužije. Žalobkyně dále upřesňuje, že se nikdy nedomáhala toho, aby došlo k vydání Programu ve formě opatření obecné povahy, jakož se nedomáhala ani toho, aby došlo k doplnění aktuálního Programu, ale od počátku alternativně navrhuje, aby žalovaný vydal nový Program a to v jakékoliv formě.
46. Co se týče obrany žalovaného týkající se přílohy č. 1 Programu, žalobkyně uvádí, že NSS sice, formálně vzato, opomenul zrušit též tuto přílohu, nicméně příloha sama o sobě žádná opatření nestanovuje, jelikož to byly právě výroky I., III., a IV., které stanovovaly povinnost provádět uložená opatření, zatímco příloha č. 1, pouze stanovovala bližší podrobnosti těchto opatření.

47. Žalobkyně má za to, že nepostačuje, že žalovaný pouze činí kroky k vydání nového programu, pokud takový program nebyl doposud vydán, neboť právní úprava výslovně vyžaduje, aby byl Program také vydán, a to v tomto případě v roce 2016. Liknavý přístup žalovaného ostatně kritizuje i NKÚ ve své kontrolním závěru č. 18/04.
48. Žalobkyně na konec uvedla, že si uvědomuje nevhodnou formulaci petitu. Má za to, že aby petit vyčerpával předmět nezákonného zásahu, je nutné, aby v něm bylo specifikováno i to, že Program neobsahuje všechna opatření nezbytná k tomu, aby bylo imisních limitů dosaženo co nejdříve. Vzhledem k tomu, že imisních limitů dosud dosaženo nebylo, nelze podle žalobkyně pochybovat o tom, že dochází k porušování povinnosti podle čl. 23 směrnice a § 9 zákona o ochraně ovzduší. K tomu žalobkyně poukázala na situaci, kterou v roce 2018 řešil High Court of Justice Queen's bench division EWHC 315 (Admin), případ č. CO/4922/2017, v němž se jednalo již o 3. kolo soudního sporu mezi neziskovou organizací ClientEarth a vládou Spojeného království ohledně nedostatečného plánu kvality ovzduší. Pokud by byla žalobkyní požadovaná lhůta 30 dní shledána soudem příliš krátkou, navrhuje, aby soud žalovanému uložil Program doplnit nebo vydat nový a to ve lhůtě přiměřené max. do 3 měsíců. Žalobkyně se tedy domáhá toho, aby zdejší soud žalovanému uložil, aby ve lhůtě 3 měsíců vydal program zlepšování kvality ovzduší, který bude obsahovat všechny stanovené náležitosti, viz bod 3 žaloby, nebo aby zpracoval a vydal nový Program, který bude tyto náležitosti obsahovat.

III. Duplika žalované

49. Žalovaná k tomu zopakovala, že má za to, že vydání částečně zrušeného opatření obecné povahy (jehož příloha č. 1 obsahující navrhovaná opatření zůstala nedotčena) nelze považovat za zásah do veřejných subjektivních práv žalobkyně. Dále zdůraznila, že Program je regionální koncepcí, která stanovuje opatření na regionální a lokální úrovni, nejedná se ale o jedinou a konečnou množinu opatření viz kromě shora uvedených opatření národní úrovně také např. Operační program Doprava, Operační program Životní prostředí, Národní program snižování emisí a další. Za situace, kdy klíčová opatření ke snížení znečištění ovzduší v Brně jsou obsažena také v jiných komplementárních strategiích, či přímo v zákoně, je tvrzení krácení práv žalobkyně nedůvodné. Žalobkyně ostatně dokládá krácení svých práv poměrně nekonsistentně, viz žalobkyní tvrzený vliv dopravy na kvalitu ovzduší v Brně, ačkoliv dopravní opatření jsou v gesci Ministerstva dopravy, a nároky žalobkyně vztahující se k regulaci domácích kotlů, které jsou obsaženy přímo v zákoně o ochraně ovzduší. Co se týče absence podrobného časového plánu, důvodem pro uvedení průběžnou realizaci do roku 2020 bylo jednak financování z operačních programů v návaznosti na Národní program snižování emisí ČR, který požaduje plnění v horizontu 2020, na druhou stranu jisté podrobnosti k časovému plánu vyplývají přímo ze zákonů např. lhůty uvedené ve stavebním zákoně nebo ve správním řádu.
50. Nad rámec shora uvedeného a další polemiky se žalobkyní ohledně skutečného stavu ovzduší v aglomeraci Brno, pak žalovaná k nekonzistentnosti tvrzení žalobkyně ohledně okamžiku, od kdy datuje krácení svých práv, poznamenala, žalobkyně ačkoliv k tomu měla příležitost v průběhu vydání programu, které byly řádně zveřejněny, žádnou připomínku ohledně vadnosti Programu nikdy nevznesla, ani se nezapojila do procesu SEA, kde měla rovněž možnost uplatnit své připomínky. Dle názoru žalované nicméně žalobkyně neměla k dřívější žalobě, jelikož stejně jako považovala Program za přiměřený a obvyklý a žádné faktické krácení práv nepocíťovala ani nepocítuje.

IV. Triplika žalobkyně

51. Dne 21. 1. 2020 pak ještě žalobkyně reagovala na dupliku žalovaného tak, kromě další polemiky ohledně stavu a monitoringu ovzduší v Brně, uvedla, že skutečnost, že existují i další nástroje ochrany ovzduší, nemění nic na tom, že podle § 23 odst. 1 směrnice o ovzduší a § 9 zákona o ochraně ovzduší musí žalovaný vydat mj. také „plán kvality ovzduší“, což je transponováno do

zákona o ochraně ovzduší jako „program zlepšování kvality ovzduší“ (srov. k tomu rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci C-237/07, Dieter Janecek).

52. Pokud žalovaný uvedl, že ve vztahu k Programu zlepšování kvality ovzduší za platného právního stavu nedisponuje směrem k ostatním ministerstvům žádnými kompetencemi, žalobkyně poukázala na to, že pokud měla být některá opatření zajištěna jinými ministerstvy, žalovaný je měl zahrnout nikoli do Programu, nýbrž např. do národního programu snižování emisí. Žalobkyně však má za to, že nebylo nezbytné, aby byla opatření ministerstvům ukládána formou závazné povinnosti (opatření obecné povahy), neboť směrnice o ovzduší nic takového nevyžaduje. Žalovanému nic nebránilo v tom zahrnout do Programu alespoň taková opatření, která lze uložit subjektům, vůči kterým žalovaný kompetence má.
53. Co se týče zřízení obchvatů a regulace lokálních topenišť, žalobkyně má za to, že je zcela mimo předmět řízení řešit, jaká opatření by mohla vést k dosažení imisních limitů, když předmětem řízení je pouze otázka, zda je žalovaný povinen bezodkladně vydat řádný a úplný program.
54. K argumentu žalovaného, že žalobkyně není krácena na svých právech, žalobkyně opakovaně uvádí, že tento argument byl již opakovaně judikaturou posouzen jako nesprávný. Kromě shora uvedeného rozsudku ve věci Janecek, kde SD EU judikoval, že každý, kdo žije ve znečištěné oblasti, se může domáhat vydání plánu kvality ovzduší, se jedná i o případ Client Earth, sp. zn. C-404/13 a obdobnou situaci řešil i Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 29. 10. 2014, č.j. 2 As 127/2014-32 a v rozsudku ze dne 20. 12. 2017, č.j. 6 As 288/2016-146.
55. Žalobkyně zdůraznila, že v aglomeraci Brno je nucena se svými blízkými žít a po celou dobu zde byly překračovány imisní limity pro kvalitu ovzduší, což je obecně známou skutečností. Tím dochází ke krácení práva žalobkyně na příznivé životní prostředí, resp. na čisté ovzduší.
56. Dále žalobkyně podotkla, že Program musí obsahovat mj. časový plán, ostatně jeho absence vedla Nejvyšší správní soud ke zrušení části současného Programu. Z tohoto požadavku nejsou dány výjimky, byť by stanovení takového plánu bylo složité či komplikované. Naopak žalovanému nic nebránilo tomu, aby synchronizoval časový plán Programu, Národního programu a harmonogram vyhlášení výzev. Žalobkyně má za to, že je zcela irelevantní, jaké kroky již byly učiněny k tomu, aby byl vydán nový program. Podstatné je pouze to, že dosud nebyl vydán program, který by obsahoval všechny stanovené náležitosti, a tedy dosud trvá nezákonný zásah specifikovaný v žalobě a to navzdory Akčnímu plánu Statutárního města Brna a zavedené praxi žalovaného při vydávání programů.

V. Ústní jednání

57. Soud nařídil ve věci jednání na den 20. 5. 2020. K jednání se však nedostavil zástupce žalobkyně, a jelikož nebyla splněna lhůta 10 dnů ve smyslu ust. § 49 odst. 1 s.r.s, soud jednání odročil na den 3. 6. 2020.
58. Na ústním jednání před soudem dne 3. 6. 2020 žalobkyně setrvala s odkazem na všechna svá předchozí vyjádření na svých žalobních tvrzeních a navrhla, aby žalovanému byla uložena povinnost dopracovat aktualizace programu zlepšování ovzduší pro aglomeraci Brno a poté zahájit proces SEA a to do 30 dnů od právní moci rozsudku a dále povinnost zpracovat tyto závěry SEA do této aktualizace programu a poté ji vyhlásit ve svém věstníku a to do 30 dnů od vydání stanoviska SEA. Žalovaný rovněž odkázal na svá předcházející vyjádření, a uvedl, že pokud by jednání proběhlo dne 20. 5. 2020, žaloba by musela být zamítnuta, jelikož ještě neuběhla zákonná 4-letá lhůta pro aktualizaci programu. Dále nicméně připustil, že dosud Program neaktualizoval. Dále žalovaný uvedl, že zpracování oznámení pro posouzení aktualizace Programu v procesu SEA bylo zadáno externímu dodavateli s tím, že ve smlouvě je stanovena lhůta k dodání 6 týdnů a proto žádá, aby byla lhůta stanovena tak, jak k tomu došlo v řízení v obdobné věci (program jiné lokality) u zdejšího soudu vedené pod sp. zn. 6 A 124/2019. Žalobkyně s touto lhůtou souhlasila.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

59. *VI. Posouzení věci soudem*

60. Žalobkyně se domáhá soudní ochrany prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s.ř.s., který spatřuje v tom, že žalovaný nevydal úplný Program pro aglomeraci Brno. Žaloba je přípustná (byla podána žádost o opatření proti nečinnosti, které nebylo vyhověno) a včasná, neboť je napaden trvající zásah, a to v podobě nečinnosti orgánu veřejné moci spočívající v nevydání Programu, jež by obsahoval všechny náležitosti (k tomu srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp.zn. II. ÚS 635/18). Žalovaný totiž skutečně poté, kdy bylo opatření obecné povahy, jímž byl vydán Program, částečně zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2018, č. j. 9 As 17/2017–98, dosud nepřistoupil k doplnění (aktualizaci) Programu či k vydání Programu nového. Tuto skutečnost žalovaný nerozporuje a soud konstatuje, že jsou splněny všechny procesní podmínky pro to, aby mohl rozhodnout ve věci samé.
61. Soud předně uvádí, že si je vědom toho, že v obdobných věcech týkajících se jiných lokalit bylo již městským soudem rozhodnuto dne 14. 5. 2020 a dne 28. 5. 2020 ve věcech sp. zn. 15 A 19/2019 a 6 A 124/2019. Soud předesílá, že nemá důvod se od podstatných závěrů vyslovených v těchto rozsudcích odchýlit.
62. Podle § 82 každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný. Jak vyplývá z konzistentní judikatury Nejvyššího správního soudu, nezákonným je takový zásah, u něhož jsou kumulativně splněny následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka); v případě záporní žaloby je pak nutno, aby zásah nebo jeho důsledky trvaly, případně aby hrozilo opakování zásahu (6. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (srov. rozsudky ze dne 17. 3. 2005, č.j. 2 Aps 1/2005 - 69 či ze dne 3. 11. 2015, č. j. 4 Azs 155/2017-20 atp.).
63. Nutno uvést, že uvedené podmínky musí být splněny i v případě žaloby na nezákonný zásah, který má spočívat v nezákonné nečinnosti správního orgánu, konkrétně v nevydání aktu ve formě opatření obecné povahy či jiného aktu, který není rozhodnutím (bylo-li jím přímo zasaženo do vlastních práv žalobce). Posuzovaná věc je specifická v tom, že žalovaný Program vydal. Jedná se tak o situaci odlišnou od té, kterou posuzoval Krajský soud v Ostravě v rozsudku ze dne 12. 2. 2015, č. j. 22 A 182/2011–93 (potvrzeného rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2015, č.j. 2 As 48/2015-60), kdy byl jako nezákonný deklarován zásah spočívající v nečinnosti Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, který přes dlouhodobě špatnou kvalitu ovzduší nevypracoval a nevydal akční plán podle § 7 odst. 11 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší (dále jen „zákon č. 86/2002 Sb.“), pro území oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší – městského obvodu Ostrava Radvanice a Bartovice (pozn. soudu – s tzv. akčními plány již zákon o ochraně ovzduší nepracuje, byly nahrazeny jinými nástroji – viz § 10 odst. 3, 4).
64. Obdobně jako tzv. akční plány (vycházející původně z čl. 7 odst. 3 již neúčinné směrnice Rady 96/62/ES ze dne 27. 9. 1996 o posuzování a řízení kvality ovzduší; ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. 5. 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu mají podobné zaměření tzv. krátkodobé akční plány, zakotvené v čl. 24), také programy zlepšování kvality ovzduší (vycházející z čl. 23 směrnice 2008/50/ES, kde jsou zakotvené tzv. plány kvality ovzduší) představují koncepční nástroje přijímané pro případy překračování specifikovaných mezních hodnot znečišťujících látek ve vnějším ovzduší (imisních

limitů) v konkrétní lokalitě (zóně, aglomeraci). Zatímco cílem krátkodobých akčních plánů je zajištění okamžitého efektu snížení rizika překračování imisních limitů, resp. omezení trvání situace, kdy k překročení již dochází, cílem plánů kvality ovzduší, resp. programů zlepšování kvality ovzduší, je vytvoření souboru opatření, která umožní zlepšit kvalitu ovzduší tak, aby k překračování stanovených imisních limitů nedocházelo. I přes odlišný charakter těchto koncepčních nástrojů vyplývá České republice povinnost k jejich zpracování přímo z unijního práva. Z hlediska splnění této povinnosti, resp. z hlediska možnosti dotčených osob takový postup státu vyžadovat, přitom není rozhodné, v jaké právní formě budou tyto nástroje přijímány.

65. Program, na jehož nedostatečnost žalobkyně poukazuje, byl vydán dne 27. 5. 2016 dle tehdy platné a účinné právní úpravy ve formě opatření obecné povahy (§ 9 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší ve znění účinném do 31. 8. 2018). S účinností od 1. 9. 2018 došlo (novelou zákona o ochraně ovzduší č. 172/2018 Sb.) k odstranění této právní formy programu zlepšování kvality ovzduší, kdy jej tak nyní schvaluje Ministerstvo životního prostředí a vyhlašuje ho ve Věstníku Ministra životního prostředí. Jakkoli není v zákoně o ochraně ovzduší výslovně stanoveno, v jaké právní formě je nyní program zlepšování kvality ovzduší vydáván, tato skutečnost nemění nic na možnosti dotčených osob domáhat se jeho zpracování (srov. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 25. 7. 2008 ve věci C-237/07, Dieter Janecek vs Freistaat Bayern, ve vztahu ke krátkodobým akčním plánům, ve vztahu k plánům kvality ovzduší pak srov. rozsudek ze dne 19. 11. 2014 ve věci C-404/13, ClientEarth). Nutno doplnit, že tato povinnost je dána bez ohledu na to, zda je program zlepšování kvality ovzduší pouze jednou součástí „systému“ dalších koncepčních nástrojů na ochranu ovzduší, na jejichž existenci žalovaný poukazoval.
66. Možnost dotčených osob domáhat se zpracování programu zlepšování kvality ovzduší přitom nelze omezit pouze na situace, kdy dosud vůbec nedošlo ke zpracování a vydání programu zlepšování kvality ovzduší, ale je nutno ji vztáhnout rovněž na situace, kdy sice byl příslušný plán (program) vydán, ale neobsahoval požadované náležitosti, resp. je považován za neúplný či nedostatečný (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2018, č. j. 9 As 17/2017–98). Taková situace nastala i v nyní posuzované věci. Program byl vydán, avšak Nejvyšší správní soud rozhodl o zrušení některých jeho částí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Má-li žalobkyně jako dotčená osoba (k tomu viz níže) za to, že v tomto „dalším řízení“ je žalovaný nečinný, může požadovat, aby soud přezkoumal zákonnost postupu žalovaného. Má-li přitom žalovaný i nadále pravomoc k tomu, aby programy zlepšování kvality ovzduší vydával, není rozhodné, v jaké formě tak podle platné právní úpravy činí.
67. V posuzované věci není sporu o naplnění 4. podmínky ust. § 82 s.ř.s., neboť napadený zásah není rozhodnutím. Zkoumání 6. podmínky do úvahy nepřipadá, neboť napadený zásah žalovaného stále trvá. Naplnění 1., 2. a 5. podmínky (přímé zkrácení na vlastních právech žalobkyně tvrzeným zásahem) plyne v případě tohoto typu zásahu z unijní judikatury a na ni navazující judikatury Nejvyššího správního soudu. Ten v rozsudku ze dne 29. 10. 2014, č.j. 2 As 127/2014, na nějž postačí v podrobnostech odkázat, v návaznosti na judikaturu Soudního dvora EU, dovodil, že v případě plánů ochrany ovzduší je nutno za bezprostředně dotčené jednotlivce považovat *osoby, které žijí v oblasti, ve kterých jsou splněny podmínky pro vydání plánu*, v tomto ohledu tak lze mít za splněnou podmínku zaměřenosti zásahu přímo proti žalobkyni (naplnění 1. a 5. podmínky). Tyto osoby mají právo na dodržování mezních hodnot (naplnění 2. podmínky) stanovených za účelem ochrany lidského zdraví, kterého se mohou domáhat před soudem (viz též Nejvyšším správním soudem odkazované rozsudky Soudního dvora EU ze dne 30. 5. 1991, Komise v. Německo, 361/88 a C-59/89). Takové právo mají nejen za situace, kdy plán ochrany ovzduší není vůbec vydán, ale též za situace, kdy takový plán považují za nedostatečný či neúčinný (obdobně viz rozsudek Soudního dvora EU ze dne 19. 11. 2014 ve věci C-404/13, ClientEarth; či ve věci C-197/18, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, týkající se znečištění vod způsobenému dusičnany a povinností podle tzv. nitrátové směrnice 91/676).

68. Žalobkyně spatřuje nedostatečnost Programu v jeho neúplnosti. Pokud totiž Nejvyšší správní soud Program v části zrušil, a to nikoli v nepodstatné části, nýbrž ve výrocích I. (upravující emisní strop pro silniční dopravu), III. (vypočítávající jednotlivá opatření ke zlepšení kvality ovzduší v brněnské aglomeraci) a IV. (kterým byly integrovány do Programu podmínky souhlasného stanoviska SEA), podstatnou je otázka, zda žalovaný jednal v souladu se zákonem, pokud dosud „řízení“ o přijetí kompletního Programu neukončil, a to buď tak, že by Program doplnil (aktualizoval) či vydal nový Program. Jak bylo již uvedeno, žalobkyně jako osoba žijící v oblasti, ve které jsou splněny podmínky pro vydání programu zlepšování kvality ovzduší (o tom ve věci nebylo sporu), má právo se domáhat vydání plánu na ochranu ovzduší, který bude obsahovat náležitá opatření k regulaci úrovně znečišťujících látek ve vnějším ovzduší. K argumentaci žalovaného lze dodat, že pro naplnění podmínek přímého zásahu práv žalobkyně, jak vyplývá již ze shora uvedeného, nemusí žalobkyně prokazovat, jakým konkrétním způsobem ji dosavadní nepřijetí zrušených částí Programu konkrétně zasáhlo, neboť lze mít za to, že tyto podmínky jsou splněny již tím, že žalobkyně žije v oblasti, pro niž má být program zlepšování kvality ovzduší vydán. Skutečnost, že předmětná lokalita i nadále splňuje podmínky pro nutnost zpracování a existence programu zlepšování kvality ovzduší ve smyslu § 9 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší, přitom nebyla mezi účastníky sporná, byť žalovaný poukazoval na určitý trend zlepšování ovzduší v dané lokalitě.
69. Těžištěm soudního přezkumu v této věci je tak naplnění 3. podmínky, tj. posouzení otázky, zda je žalovaný nezákonně nečinný. Postup žalovaného je přitom nutno posuzovat nikoli od doby, kdy byl Program vydán (27. 5. 2016), jak žalobkyně naznačovala, nýbrž od data, kdy Nejvyšší správní soud Program částečně zrušil ke dni právní moci rozsudku ze dne 29. 5. 2018, č. j. 9 As 17/2017–98. Učinil tak z důvodu, že Program nenaplněval zákonné požadavky, zejména neobsahoval zákonem vyžadované náležitosti a nevyporádal se přezkoumatelným způsobem s podmínkami souhlasného stanoviska SEA.
70. Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku žalovanému nestanovil lhůtu, v níž má vady Programu odstranit a tato lhůta není výslovně stanovena ani zákonem. Zákon o ochraně ovzduší však v § 9 odst. 1 (v intencích povinností stanovených v čl. 23 odst. 1 směrnice 2008/50/ES s tím, že toto ustanovení nebylo novelou č. 172/2018 Sb. dotčeno) stanoví, že v případě překročení stanovených imisních limitů v zóně nebo aglomeraci, zpracuje ministerstvo pro tuto oblast program zlepšování kvality ovzduší do 18 měsíců od konce kalendářního roku, ve kterém došlo k překročení imisního limitu. Podle § 9 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší má pak být program zlepšování kvality ovzduší aktualizován dle potřeby, nejméně však jednou za 4 roky (do účinnosti novely zákona o ochraně ovzduší č. 172/2018 Sb. mělo k aktualizaci docházet rovněž dle potřeby, nejméně však jednou za 3 roky).
71. Podle čl. II bod 1. přechodných ustanovení zákona č. 172/2018 Sb. platí, že programy zlepšování kvality ovzduší vydané podle § 9 odst. 1 zákona č. 201/2012 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, pozbývají platnosti dnem vyhlášení programů zlepšování kvality ovzduší podle § 9 odst. 1 zákona č. 201/2012 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, ve Věstníku Ministerstva životního prostředí. Z toho vyplývá, že programy zlepšování kvality ovzduší, vydané před účinností zákona č. 172/2018 Sb., jsou i nadále platné, a to až do té doby, než bude vydán plán nový. Program (být částečně zrušený Nejvyšším správním soudem) je tak platným programem ochrany ovzduší.
72. Z přechodných ustanovení novely zákona o ochraně ovzduší č. 172/2018 Sb. nelze podle soudu dovozovat, že i v případě oblastí, pro něž již existují platné programy zlepšování kvality ovzduší, je dána povinnost vydat plány nové, byť k takovému kroku samozřejmě přistoupit lze. Druhou možností je pak aktualizace takového programu, neboť stejně jako tomu bylo před novelou č. 172/2018 Sb., na dosud přijaté platné programy zlepšování kvality ovzduší se vztahuje povinnost jejich aktualizace podle § 9 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší; byť nejzazší termín k provedení aktualizace programu byl po novele o rok prodloužen, přičemž do postupu provádění aktualizace

nově vstupuje zákonem zakotvená povinnost žalovaného spolupracovat se samosprávami krajů a obcí. Novela zákona o ochraně ovzduší totiž prodloužila povinnost aktualizace vydaných programů zlepšování kvality ovzduší oproti předcházející právní úpravě o jeden rok. Kdyby nebylo zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu, žalovaný by musel přistoupit k aktualizaci Programu nejpozději do 27. 5. 2020 (tj. do 4 let ode dne vydání Programu). To by však platilo v případě, že by byl program vydaný dne 27. 5. 2016 kompletní, což se však nestalo a z tohoto důvodu byl tento program částečně NSS zrušen.

73. V posuzované věci tak potřeba aktualizace Programu bezesporu vyvstala s právní mocí zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 29. 5. 2018, č. j. 9 As 17/2017 – 98, a žalovaný měl neprodleně činit kroky k nápravě zjištěných vad Programu. Soud má tedy za to, že tento zrušující rozsudek lze přirovnat k situaci, kdy se zjistí překročení limitů ve smyslu ust. § 9 odst. 1, a proto bylo povinností žalovaného zpracovat pro tuto aglomeraci nový program zlepšování kvality ovzduší nejpozději ve lhůtě 18 měsíců od právní moci zrušujícího rozsudku NSS tj. nejpozději do listopadu 2019, což se však nestalo. Soud má za to, že pokud sám zákonodárce předpokládal, že 18 měsíců je dostatečnou lhůtou pro vydání zcela nového Programu pro určitou oblast, je tato lhůta rovněž dostatečná pro doplnění částečně zrušeného Programu. Jakkoli tedy soud nepřisvědčil argumentaci žalobkyně, že pro účely posouzení maximální doby k provedení aktualizace Programu je nutno vyjít z právní úpravy účinné ke dni jeho vydání (tj. nyní již neúčinné právní úpravy), rozhoduje-li soud v řízení o žalobě proti (trvajícimu) nezákonnému zásahu na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 s.ř.s.), je nutno konstatovat, že žalovaný jednoznačně porušil svoji povinnost aktualizovat Program ve lhůtě stanovené v § 9 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší, tj. do 18 měsíců ode dne právní moci rozsudku Nejvyššího správního soudu, který tento Program částečně zrušil. Tuto povinnost mohl a měl žalovaný v této lhůtě splnit jak aktualizací stávajícího platného Programu (do dne účinnosti novely) nebo vydáním Programu nového (ode dne účinnosti novely); avšak ani ke dni vydání rozhodnutí soudu neučinil ani jedno; tuto skutečnost ostatně zástupkyně žalovaného na ústním jednání před soudem sama potvrdila.
74. Soud má tedy za to, že v posuzované věci je naplněna rovněž zbývající podmínka k tomu, aby žalobě vyhověl, neboť ke dni vydání rozhodnutí je žalovaný nezákonně nečinný. S právní mocí zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu vyvstala potřeba aktualizovat vydaný Program, a to tak, aby byl uveden do souladu s požadavky vymezenými v tomto zrušujícím rozsudku. Pokud následně došlo ke změně právní úpravy, podle níž je žalovaný i nadále povinen vydat program zlepšování kvality ovzduší a podle níž jsou i nadále platné do té doby přijaté programy zlepšování kvality ovzduší, pro žalovaného byla ve vztahu k tomuto stále platnému Programu rovněž závazná nejzazší možná lhůta k aktualizaci Programu. Došlo-li ke dni rozhodnutí soudu k překročení nejen shora uvedené 18-ti měsíční lhůty, ale i zákonem stanovené nejzazší lhůty pro aktualizaci programu, a současně nebyl vydán ani program nový, není již podstatné zabývat se podrobně jednotlivými procesními kroky žalovaného po částečném zrušení Programu Nejvyšším správním soudem, které dle žalovaného měly ilustrovat jeho aktivní přístup k nápravě, resp. k vydání nového programu zlepšování kvality ovzduší pro předmětnou lokalitu.
75. Nutno zdůraznit, že byla-li s účinností od 1. 9. 2018 přijata nová právní úprava, která do určité míry změnila postup žalovaného, neznamená to, že žalovaný se mohl vyhnout svojí povinnosti postupovat tak, aby nedostatky, na něž poukázal Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku, odstranil v nejbližším možném termínu. Pokud se žalovaný rozhodl nejít cestou doplnění (dle jeho slov „záplatování“) programu, tj. pokud do 31. 8. 2018 nepřijal opatření obecné povahy, jímž by stávající Program dle požadavků Nejvyššího správního soudu doplnil, neboť to považoval za nekonceptní a neúčinné, měl postupovat tak, aby stávající Program za využití novelizované právní úpravy aktualizoval co nejdříve resp. do konce listopadu 2019. Pokud tak neučinil ani dosud, nelze než konstatovat jeho nečinnost.

76. Soud tedy dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, a proto žalovanému, který je nezákonně nečinný, přikázal (§ 87 odst. 2 s.ř.s.), aby aktualizoval program zlepšování kvality ovzduší podle § 9 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší pro aglomeraci Brno CZ06A a zahájil proces posuzování vlivů podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a o změně některých souvisejících zákonů, k tomuto aktualizovanému programu zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Brno CZ06A, a to do 6 týdnů od právní moci tohoto rozsudku (výrok I). Uvedený postup byl žalovanému stanoven s přihlédnutím k tomu, v jaké fázi se aktualizace Programu nachází a k požadavku žalovaného, se kterým žalobkyně souhlasila, čemuž odpovídá i stanovená lhůta, která by měla zaručit, že aktualizovaný návrh Programu bude neprodleně finalizován a posouzen z hlediska svých vlivů na životní prostředí (SEA). Za účelem časového vymezení dalšího postupu žalovaného potom soud stanovil žalovanému povinnost schválit aktualizovaný program zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Brno CZ06A a vyhlásit ho ve Věstníku Ministerstva životního prostředí v souladu s § 9 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší, a to do 30 dnů od vydání stanoviska SEA, popř. od vydání negativního závěru zjišťovacího řízení. Takto stanovený postup je postupem přiměřeným, splnitelným a vymahatelným; měl by tedy vést k výsledku požadovanému ze strany žalobkyně.
77. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Ve věci měla plný úspěch žalobkyně, a proto ji soud přiznal náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem, tvořených v řízení před Městským soudem v Praze zaplaceným soudním poplatkem za žalobu v celkové výši 2.000,- Kč a dále náklady právního zastoupení za 3 úkony právní služby po 3.100,- Kč (převzetí věci, sepsání žaloby, replika k vyjádření žalovaného, účast na jednání), a čtyři režijní paušály po 300 Kč, celkem tedy 13.600,- Kč podle ust. § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Soud žalobkyni nepřiznal náklady za všechna následující podání, která učinila po podání repliky, neboť je již nepovažoval za účelná. Celková výše nákladů za řízení před Městským soudem v Praze tak činí 15.600,- Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 3. června 2020

JUDr. Slavomír Novák v.r.

předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.