



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobců: **1) P. S., 2) V. B.**, oba zastoupeni Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Údolní 33, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, o žalobě žalobců na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 2. 2015, č. j. 22 A 182/2011 - 93,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost žalovaného **se zamítá.**
- II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobcům jako náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti částku 6365 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobců Mgr. Pavla Černého, advokáta, se sídlem Údolní 33, Brno.

O d ů v o d n ě n í :

I. Rozhodnutí krajského soudu

[1] Žalobci podanou žalobou brojili proti nezákonnému zásahu žalovaného, který spatřovali v tom, že žalovaný 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.

[2] Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 12. 2. 2015, č. j. 22 A 182/2011 - 93, rozhodl, že výše uvedený zásah byl v období od 1. 1. 2007 do 31. 8. 2012 nezákonný, přičemž ukončení doby trvání zásahu se odvíjí se od zrušení povinnosti žalovaného přijmout akční plán obsahující přehled krátkodobých opatření, ke kterému došlo s účinností od 1. 9. 2012. Při posouzení aktivní legitimace žalobců vyšel krajský soud ze závěrů, ke kterým dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 10. 2014, č. j. 2 As 127/2014 - 32. Tímto rozsudkem zdejší soud zrušil

předchozí rozsudek krajského soudu ze dne 19. 6. 2014, č. j. 22 A 182/2011 – 61, vydaný v nyní projednávané věci. Podle krajského soudu byla splněna i podmínka nezákonnosti zásahu, protože povinnost žalovaného byla výslovně a jednoznačně zakotvena v první větě § 7 odst. 11 zákona č. 86/2002 Sb. Prováděcí právní předpis, uvedený v následující větě, se vztahuje k realizaci opatření uvedených v akčních plánech, nebyl tedy zákonnou podmínkou vypracování samotného akčního plánu. Povinnost stanovená v § 7 odst. 11 zákona č. 86/2002 Sb. by zcela určitě obstála, i pokud by nebylo navazujícího ust. § 8 odst. 12 citovaného zákona. To také odpovídá logické hierarchii právních předpisů (vztah zákon – prováděcí právní předpis). Argumentace žalovaného, že dosud nebyl požadovaný prováděcí předpis vydán, neobstojí již jen proto, že v souladu s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod byly žalovanému v § 7 odst. 11 citovaného zákona stanoveny jak meze, tak i způsob výkonu státní správy.

II. Kasační stížnost žalovaného

[3] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností podanou v zákonné lhůtě. Důvody kasační stížnosti výslovně podřadil pod ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[4] Předně stěžovatel poukazuje na skutečnost, že vykonává statní správu v přenesené působnosti v oblasti ochrany ovzduší v případech, mezích a způsoby stanovenými příslušnými zákony, kterými je vymezena působnost a pravomoc stěžovatele. Podle článku 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod lze státní moc vykonávat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Zákon č. 86/2002 Sb. vázal vypracování akčních plánů na splnění podmínek uvedených v prováděcím právním předpisu a Ministerstvem životního prostředí nebyl takovýto prováděcí právní předpis vůbec vydán, pak pouhé nevypracování akčního plánu stěžovatelem proto nemůže být posouzeno jakožto přímý, nezákonný zásah do práv žalobců. Pokud zákon stanovil, že prováděcím předpisem bude stanoven obsah akčních plánů, pak tím nebylo normováno nic jiného než to, že tímto prováděcím předpisem měla být stanovena opatření, jež mohla a měla být stěžovatelem na základě akčního plánu realizována, a to za splnění podmínek opět tímto prováděcím předpisem stanovených. Podle stěžovatele vydání akčního plánu, jenž by neobsahoval opatření, která by mohl stěžovatel realizovat tak, aby mohl uložit původcům imisí jejich plnění a jejich neplnění sankcionovat, nemůže být považováno za splnění zákonné povinnosti. Oproti tomu nevydání takovéhoho samoučelného akčního plánu nemůže být považováno za nezákonný zásah, jak tvrdí žalobci.

[5] Dále stěžovatel namítá, že krajský soud nepřihlédl ke skutkovým tvrzením, že právní předpisy vydané stěžovatelem podle zákona č. 86/2002 Sb., tj. Krajský integrovaný program ke zlepšení kvality ovzduší Moravskoslezského kraje (nařízení stěžovatele č. 1/2009), Krajský program snižování emisí Moravskoslezského kraje (nařízení stěžovatele č. 1/2004), Krajský regulační řád Moravskoslezského kraje (nařízení stěžovatele č. 1/2005, resp. č. 2/2010), obsahují jak opatření dlouhodobé povahy, tak opatření krátkodobé povahy (mezi nimiž jsou rovněž opatření, na něž bylo poukazováno v žalobním návrhu) vedoucí ke zlepšení životního prostředí nejen na území Statutárního města Ostravy. Konkrétně Krajský regulační řád definoval regionálně významné stacionární zdroje podléhající regulaci a tímto doplnil Ústřední regulační řád (republikově významné stacionární zdroje podléhající regulaci uvedeny v příloze č. 2 vyhlášky č. 553/2002 Sb.), přičemž Česká inspekce životního prostředí následně vydala rozhodnutí pro vydefinované zdroje uvedené v krajském i v ústředním regulačním řádu a stanovila v těchto rozhodnutích krátkodobá opatření, čímž bylo naplněno hmotněprávní ustanovení aplikace

pokračování

akčních plánů. Vydáním těchto předpisů a realizací těchto dlouhodobých a krátkodobých opatření došlo k naplnění požadavků směrnice Rady 96/62/ES o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší (konkrétně čl. 7 odst. 3) a následně také směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (konkrétně čl. 24).

[6] Další krátkodobá opatření nejsou podle stěžovatele u průmyslových závodů z podstaty technicky kontinuálně pracujících provozů možná, např. okamžité zastavení procesu výroby surového železa na vysokých pecích by znamenalo kompletní zničení výrobního zařízení s bezpečnostními riziky pro pracovníky na daném provozu. Stěžovatel tedy bez vydaného prováděcího předpisu netušil, jaká jiná krátkodobá opatření by měl v rámci akčního plánu dle 7 odst. 11 zákona o ochraně ovzduší uvést. Nad rámec zákonných povinností uzavřel dohody s jednotlivými provozovateli průmyslových a energetických provozů, kterými se tyto provozovatelé zavazují, že budou realizovat regulaci prašnosti dotčených provozů již v době vyhlášení signálu upozornění, a nikoliv až v době vyhlášení signálu regulace, čímž dochází k omezení sekundární prašnosti provozu mající zásadní vliv na imisní situaci v jejich okolí.

[7] Podle stěžovatele Ministerstvo životního prostředí transponovalo ustanovení akčních plánů směrnice 96/62/ES a směrnice 2008/50/ES do vyhlášky č. 553/2002 Sb., kterou se stanoví hodnoty zvláštních imisních limitů znečišťujících látek, ústřední regulační řád a způsob jeho provozování včetně seznamu stacionárních zdrojů podléhajících regulaci, zásady pro vypracování a provozování krajských a místních regulačních řádů a způsob a rozsah zpřístupňování informací o úrovni znečištění ovzduší veřejnosti, posléze do § 10 zákona č. 201/2012 Sb., ochraně ovzduší. Řízení kvality ovzduší v rámci krátkodobých opatření probíhá prostřednictvím regulačních opatření v rámci smogových situací, což naplňuje požadavky směrnice na akční plány. Úprava regulačních řádů v zákoně č. 86/2002 Sb. byla na rozdíl od akčních plánů úplná a pro využití regulačních řádů hovořila i tehdejší praxe, kdy u významných průmyslových a energetických stacionárních zdrojů uvedených v ústředním a krajském regulačním řádu byla realizována krátkodobá opatření. Tato krátkodobá opatření byla logicky propojena s vyhlášenými signály (signál upozornění a signál regulace), které měly vazbu na krátkodobou zhoršenou kvalitu ovzduší. Z podstaty věci byly a jsou právní nástroje krátkodobých opatření ke snížení znečištění ovzduší ve smyslu výše uvedených směrnic o kvalitě ovzduší obsaženy právě v regulačních řádech.

[8] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Žalobci ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádějí, že povinnost přijmout akční plán vychází přímo z unijního práva a že obsah akčního plánu bylo možné při absenci prováděcí vyhlášky s dostatečnou určitostí dovodit jak ze smyslu tohoto institutu, vyplývajícího ze systematického výkladu zákona č. 86/2002 Sb., tak z článků 7 odst. 3 a 8 odst. 3 a 4 směrnice 96/62/ES a zejména z přílohy IV. této směrnice. Základní podmínka vyhlášení akčních plánů, existence oblastí se zhoršenou kvalitou ovzduší, byla jasně vyjádřena již v § 7 odst. 11 zákona a žádné další podmínky nebylo nutné prováděcím předpisem stanovit. Podobně i základní obsah akčních plánů vyplývá již ze zákona a směrnice. Není příliš zřejmé, co zákonodárce rozumí „zásadami vypracování“ a „zásadami realizace“ akčních plánů, tyto „zásady“ by zřejmě byly spíše specifikováním technických otázek a sjednocením postupů. Absence výslovného formulování takovýchto zásad nebrání vydání akčního plánu.

[10] Krajský integrovaný program ke zlepšení kvality ovzduší v Moravskoslezském kraji, (dále jen „krajský integrovaný program ke zlepšení kvality ovzduší“) je opatřením, jehož realizace

by vedla ke zlepšování kvality ovzduší. Nicméně sám uvádí na str. 57, že nelze očekávat okamžité zlepšení. Předpokládá, že většina opatření by měla proběhnout v horizontu 1 roku až 5 let, ovšem na emisích se velkou měrou podílejí zejména zvláště velké a velké zdroje znečišťování ovzduší, u kterých se (stejně jako u obchvatů obcí a budování dopravní infrastruktury obecně) přepokládá realizace ve střednědobém až dlouhodobém horizontu. Z tohoto důvodu se jedná o dokument, který v žádném případě nemůže nahradit funkci akčních plánů, jejichž efekt má být krátkodobý. Cílem Krajského programu snižování emisí Moravskoslezského kraje (dále jen „krajský program snižování emisí“) pak bylo dosáhnout k roku 2010 doporučených hodnot emisních stropů pro oxid siřičitý, oxid dusíku, těkavé organické látky a amoniak, kdežto látkami, které nejzávažnějším způsobem ohrožují zdraví žalobců, jsou zejm. částice polévatého prachu (PM10), benzo-(a)-pyren a arsen. I kdyby tomu tak nebylo, krajský program snižování emisí ve svých Obecných zásadách klade důraz na ekonomické nástroje, nepřímou podporu aktivit k omezování emisí, dobrovolné aktivity, vyjednávání mezi správními orgány a provozovateli zdrojů znečišťování ovzduší, výchovu a osvětu apod., což jsou nástroje jistě účinné a potřebné, ale také dlouhodobějšího charakteru. Rovněž krajský program snižování emisí se proto s akčním plánem nekryje z hlediska časového horizontu, ani obsahově. Konečně krajský regulační řád byl podle § 8 odst. 5 zákona č. 86/2002 Sb. povinně vydáván krajem a obcemi v oblastech se zhoršenou kvalitou ovzduší. Měl upravit vyhlášení a odvolávání signálu upozornění a signálu regulace na území v případě možnosti vzniku nebo výskytu smogové situace. Smogová situace je přitom stav mimořádně znečištěného ovzduší, kdy úroveň znečištění ovzduší znečišťující látkou překročí zvláštní imisní limit stanovený prováděcím právním předpisem. Z uvedeného vyplývá, že se smogové varovné regulační systémy uplatňují pouze v časově omezeném období vzniku smogové situace. Ani regulační řády proto nejsou schopné nahradit akční plány. Kromě toho je podle žalobců zcela zřejmé, že dosud žádné z opatření obsažených v uvedených dokumentech nevedlo ke snížení úrovně znečištění ovzduší u všech znečišťujících látek pod úroveň imisních limitů. Výběr konkrétních opatření byl plně v kompetenci stěžovatele, který byl zodpovědný za to, že tato opatření budou v souladu s ustanoveními právních předpisů ČR a EU. Příkladem konkrétního opatření mohlo být například stanovení povinnosti příslušným úřadům ve stanovené době provést přezkum integrovaných povolení dle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, vydaných pro provozy, které mají největší podíl na překračování imisních limitů v tomto území.

[11] Žalobci navrhli, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl a přiznal jim náklady řízení o kasační stížnosti.

[12] Stěžovatel v replice k vyjádření stěžovatelů uvedl, že kompetence k provedení přezkumu integrovaných povolení je svěřena místně příslušným krajským úřadům. Stanovit takovou podmínku v akčním plánu by bylo proto nadbytečné a duplicitní, navíc se nejedná o krátkodobé opatření. Ani žalobci tak sami přesně nevědí, co konkrétně mělo být obsahem akčního plánu a mělo se dotknout jejich práv. Pro úplnost stěžovatel uvedl, že nezávisle na podání žaloby zahajuje z moci úřední přezkumy integrovaných povolení, přičemž vždy vyhodnocuje nejlepší dostupné techniky dle jednotlivých Závěrů o BAT.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

pokračování

[14] K námitce stěžovatele, že se krajský soud nezabýval jeho argumenty, že zákonnou povinnost přijmout akční plán splnil stěžovatel prostřednictvím jiných koncepčních nástrojů ochrany ovzduší, uvádí zdejší soud následující.

[15] Podle § 36 odst. 1 s. ř. s. účastníci mají v řízení rovné postavení. Soud je povinen poskytnout jim stejné možnosti k uplatnění jejich práv a poskytnout jim poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu.

[16] Podle konstantní judikatury zdejšího soudu (viz např. rozsudek ze dne 12. 11. 2009, č. j. 1 As 64/2009 - 153), platí, že „[n]ezohlednění důvodů uvedených ve vyjádření žalovaného k žalobě nemůže být vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Je to žalobce, kdo určuje rozsah a meze přezkumu napadeného rozhodnutí v podobě žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), a proto nevypořádá-li se soud s argumentací žalovaného, pak tím může ovlivnit kvalitu a sílu svého právního názoru, nikoli však zatížit své rozhodnutí vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti.“ Tento závěr zdejší soud doplnil například v rozsudku ze dne 29. 4. 2014, č. j. 2 As 23/2014 - 34, ve kterém uvedl, že „[s]právní soud je tak povinen vypořádat se pouze s žalobní argumentací; správní orgán musí naopak svou argumentaci, jejíž správnost má krajský soud posoudit, vtělit do správního rozhodnutí.“ I přesto, že nemá krajský soud obecně povinnost zabývat se námitkami žalovaného ve vyjádření k žalobě, může takové vyjádření ozejmout přístup správního orgánu k řešení sporných otázek, upozornit na nedostatky žaloby a reagovat na tvrzení žalobce.

[17] V případě žaloby proti nečinnosti nebo nezákonnému zásahu je situace odlišná, protože zde není rozhodnutí správního orgánu, které by obsahovalo odůvodnění právních názorů žalovaného, a tyto názory nemusí být seznatelné ani jiným způsobem. V rozsudku ze dne 2. 8. 2012, č. j. 4 Ans 1/2012 - 61, k tomu Nejvyšší správní soud uvedl, že „[j]edním z projeví rovného postavení účastníků řízení je právo žalovaného vyjádřit se k obsahu žaloby a přednést soudu svou procesní obranu. V jíznam vyjádření žalovaného k žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu umocňuje skutečnost, že v mnoha případech půjde o první dokument, ve kterém žalovaný předestře svůj názor na projednávanou věc. Tím se „nečinnostní žaloby“ odlišují od žalob proti rozhodnutím správních orgánů, kde by mělo být jádro argumentace žalovaného obsaženo právě v žalobou napadeném rozhodnutí. Směřuje-li žaloba proti nečinnosti správního orgánu, žalovaný často teprve ve vyjádření k žalobě poukazuje na důvody, proč dosud rozhodnutí či osvědčení nevydal, případně proč se necítí být k tomu povinen. K těmto důvodům by poté soud měl zaujmout své stanovisko, aby byla dodržena rovnost účastníků řízení a aby se právo žalovaného na vyjádření k žalobě nestalo pouhou formalitou. Nejvyšší správní soud konstatuje, že nevypořádá-li se krajský soud ve svém rozsudku, jímž vyhověl žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, s námitkami žalovaného obsaženými ve vyjádření k žalobě, poruší tím ustanovení § 36 odst. 1 s. ř. s. Takováto vada řízení ještě sama o sobě nemusí vyvolat nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, neboť nemusí mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Chybějící vypořádání zásadních námitek žalovaného však může způsobit, že rozsudek, jímž krajský soud vyhověl žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, trpí nedostatkem důvodů rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“

[18] V posuzované věci mohlo být tvrzení stěžovatele, že svoji zákonnou povinnost přijmout akční plán fakticky splnil prostřednictvím jiných koncepčních nástrojů, relevantní pro posouzení existence nezákonného zásahu. Krajský soud se tímto tvrzením nezabýval a omezil se toliko na závěr, že k přijetí akčního plánu nedošlo, přičemž tato povinnost byla výslovně a jednoznačně zakotvena v § 7 odst. 11 zákona č. 86/2002 Sb. Postup krajského soudu ovšem neměl vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

[19] Předně lze poukázat na skutečnost, že námitky stěžovatele obsažené ve vyjádření k žalobě byly velmi obecné. Stěžovatel vyjmenoval výše uvedené přijaté koncepční nástroje s tím, že obsahují rovněž opatření, na něž je poukazováno v žalobním návrhu. Vedle toho upozornil na smlouvy uzavřené mezi provozovateli zdrojů znečištění a Moravskoslezským krajem, ve kterých se provozovatelé zavázali realizovat regulaci prašnosti již v době vyhlášení signálu upozornění, a nikoliv až v době vyhlášení signálu regulace. Na takto formulované námitky nemohl krajský soud reagovat jinak než adekvátně obecným způsobem. Teprve v kasační stížnosti doplnil stěžovatel některá ustanovení koncepčních nástrojů, který by mohla být považována za krátkodobá opatření ve smyslu ust. § 7 odst. 11 zákona č. 86/2002 Sb.

[20] Dále je pro posouzení, zda se v dané věci jednalo o nezákonný zásah, nutné určit přesný obsah zákonné povinnosti přijmout akční plán ochrany ovzduší.

[21] Podle § 7 odst. 11 zákona č. 86/2002 Sb. *pro oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší vypracují krajské úřady a obecní úřady obcí s počtem obyvatel nad 350 000 akční plány obsahující přehled krátkodobých opatření. K realizaci opatření uvedených v akčních plánech bude docházet při splnění podmínek uvedených v prováděcím právním předpisu.*

[22] Podle § 8 odst. 12 odst. 12 zákona č. 86/2002 Sb. *prováděcí právní předpis stanoví hodnoty zvláštních imisních limitů pro znečišťující látky, nebo jejich stanovené skupiny, způsob jejich kontroly včetně metod odběru vzorků, měření a dalších technických požadavků, ústřední regulační řád a způsob jeho provozování včetně seznamu stacionárních zdrojů podléhajících regulaci podle odstavce 3, podmínky vedoucí k vyhlášení akčních plánů, strukturu a obsah akčních plánů, zásady vypracování a realizace akčních plánů a zásady pro vypracování a provozování krajských a místních regulačních řádů.*

[23] Výše uvedená povinnost přijmout akční plán vycházela z ustanovení čl. 7 odst. 3 směrnice Rady 96/62/ES a následně z ust. čl. 24 směrnice 2008/50/ES.

[24] Podle čl. 7 odst. 3 směrnice Rady 96/62/ES *členské státy vypracují akční plány, v nichž uvedou krátkodobá opatření, která mají být přijata v případě rizika překročení mezních hodnot nebo výstražných prahových hodnot s cílem snížení tohoto rizika a zkrácení doby trvání takové situace. V některých případech mohou uvedené plány stanovit opatření na kontrolu a v nezbytném případě i na pozastavení činností, které přispívají k překračování mezních hodnot, včetně provozu motorových vozidel.*

[25] Podle čl. 24 směrnice 2008/50/ES (*Krátkodobé akční plány*):

1. *Pokud v dané zóně nebo aglomeraci existuje riziko, že úrovně znečišťujících látek překročí jednu nebo více varovných prahových hodnot uvedených v příloze XII, vypracují členské státy akční plány uvádějící opatření, jež mají být v krátkodobém horizontu přijata za účelem snížení rizika nebo doby trvání tohoto překročení. Pokud riziko platí pro jednu nebo více mezních hodnot nebo cílových hodnot uvedených v přílohách VII, XI a XIV, mohou členské státy případně vypracovat tyto krátkodobé akční plány. Pokud však existuje riziko, že bude překročena varovná prahová hodnota pro ozon uvedená v oddíle B přílohy XII, vypracují členské státy tyto krátkodobé akční plány, pouze pokud podle jejich názoru existuje s ohledem na vnitrostátní zeměpisné, meteorologické a hospodářské podmínky významná možnost, že sníží riziko, zkrátí dobu trvání nebo sníží závažnost tohoto překročení. Při přípravě tohoto krátkodobého akčního plánu zohlední členské státy rozhodnutí 2004/279/ES.*

2. *Krátkodobé akční plány uvedené v odstavci 1 mohou v konkrétních případech stanovit účinná opatření pro regulaci a případně i pozastavení činností, které přispívají k riziku překročení příslušných mezních či cílových hodnot nebo varovné prahové hodnoty. Tyto akční plány mohou zahrnovat opatření*

pokračování

tykající se provozu motorových vozidel, stavebních prací, lodí v kotvištích a využívání průmyslových zařízení nebo výrobků a vytápění domácností. V rámci těchto plánů lze rovněž zvážit zvláštní kroky zaměřené na ochranu citlivých skupin obyvatelstva, včetně dětí.

3. *Pokud členské státy vypracují krátkodobý akční plán, zpřístupní veřejnosti a příslušným organizacím, jako jsou organizace zaměřené na životní prostředí, organizace spotřebitelů, organizace zastupující zájmy citlivých skupin obyvatelstva, jiné významné subjekty zaměřené na zdravotní péči a zainteresované odvětvové svazy, jak výsledky svých výzkumů ohledně proveditelnosti a obsah konkrétních krátkodobých akčních plánů, tak i informace o provádění těchto plánů.*

4. *Komise poprvé do 11. června 2010 a poté v pravidelných intervalech zveřejňuje příklady osvědčených postupů pro vypracovávání krátkodobých akčních plánů, včetně příkladů osvědčených postupů na ochranu citlivých skupin obyvatelstva, včetně dětí.*

[26] 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 prostředků 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).

[27] Kromě toho mají význam obecné požadavky na provádění a uplatňování unijního práva, zejména nezbytnost dostatečně jasného provedení, zásady efektivy a rovnocennosti, jakož i respektování základních práv zakotvených v unijním právu. Není povinností členského státu přejímat unijní právo doslovně. Soudní dvůr však již několikrát judikoval, že je v rozporu se závaznou povahou směrnic spoléhat se na nezávazné nástroje, například správní praxi nebo vymezení chráněných území nezávaznými mapami (Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 11. 8. 1995, Komise Evropských společenství proti Spolkové republice Německo, věc C-433/93; rozsudek Soudního dvora ze dne 27. 2. 2003, Komise Evropských společenství proti Belgickému království, věc C-415/01, bod 21). Nicméně tam, kde směrnice ukládá vytvoření programu k dosažení obecných cílů směrnice, lze v některých případech za dostatečné považovat i uzavření veřejnoprávních smluv mezi státem a soukromými subjekty. Odkázat lze například na sdělení Evropské komise o Dohodách o životním prostředí ze dne 27. 11. 1996 [COM (96) 591] nebo na doporučení Komise ze dne 9. 12. 1996 o Dohodách o životním prostředí provádějících směrnice Společenství [96/733/EC]. Nicméně půjde jen o takové případy, kdy směrnice výslovně předvídají možnost uzavření takových dohod (viz bod 2.1 citovaného doporučení Komise: „Where provisions in Directives in the field of the environment explicitly allow for implementation by way of Environmental Agreements, Member States should observe the following guidelines.“).

[28] 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.

[29] 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.

[30] Konkrétně úpravu akčních plánů nelze interpretovat jako pouhé doporučení k dosažení cílů směrnice, ale jako stanovení účelu, obsahu i formy normativního aktu, které jsou členské státy za daných podmínek povinny vypracovat. K tomu například preambule směrnice 2008/50/ES v bodě 19 uvádí:

Je třeba vypracovat akční plány určující opatření, která se mají přijmout v krátkodobém horizontu, pokud hrozí riziko překročení jedné nebo více varovných prahových hodnot, s cílem snížit toto riziko a zkrátit délku jeho trvání. Pokud se riziko týká jedné nebo více mezních hodnot nebo cílových hodnot, členské státy mohou případně tyto krátkodobé akční plány vypracovat. Pokud jde o ozon, měly by tyto krátkodobé akční plány zohledňovat ustanovení rozhodnutí Komise 2004/279/ES ze dne 19. března 2004 o pokynech pro provádění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/3/ES o ozonu ve vnějším ovzduší.

[31] Citované rozhodnutí Komise 2004/279/ES v článku 1 odkazuje na přílohu I tohoto rozhodnutí, která podává výčet pokynů týkajících se navrhování krátkodobých akčních plánů v souladu s článkem 7 směrnice 2002/3/ES. Podle odst. 2 téhož článku je při vypracovávání a provádění krátkodobých akčních plánů nutno vzít v úvahu příklady opatření stanovené v příloze II tohoto rozhodnutí v souladu s čl. 7 odst. 3 směrnice 2002/3/ES. Příloha I rozhodnutí uvádí obecná hlediska ke zvážení členskými státy při vypracovávání krátkodobých akčních plánů v souladu s článkem 7 směrnice 2002/3/ES, příloha II pak uvádí celou řadu příkladů a zkušeností s prováděním krátkodobých opatření v jednotlivých členských státech.

[32] Rovněž z judikatury Soudního dvora lze dovodit, že obsahem povinnosti přijmout krátkodobý akční plán je přijetí celistvého dokumentu obsahujícího konkrétní opatření. V rozsudku ze dne 25. 7. 2008 ve věci Dieter Janecek proti Freistaat Bayern (C-237/07) Soudní dvůr uvedl, že ustanovení čl. 7 odst. 3 směrnice 96/62 „*ukládá členským státům jasnou povinnost vypracovat akční plány jak v případě rizika překročení mezních hodnot, tak v případě rizika*

pokračování

překročení výstražných prahových hodnot. Tento výklad, vyplývající z pouhého čtení čl. 7 odst. 3 směrnice 96/62, je ostatně potvrzen ve dvanáctém bodě odůvodnění uvedené směrnice. Co je uvedeno ve věci mezních hodnot, platí a fortiori obdobně výstražných prahových hodnot, pro něž ostatně článek 2 téže směrnice, který vymezuje jednotlivé pojmy použité v uvedené směrnici, stanoví, že členské státy při jejich dosažení „podniknou [...] okamžité kroky podle této směrnice“ (...). Z výše uvedeného vyplývá, že fyzické či právnické osoby přímo dotčené rizikem překročení výstražných prahových hodnot nebo mezních hodnot musí mít možnost od příslušných orgánů požadovat, případně s pomocí příslušných soudů, aby byl vypracován akční plán, jestliže takové riziko existuje. (...) Z tohoto pohledu je třeba uvést, že ačkoli členské státy disponují posuzovací pravomocí, čl. 7 odst. 3 směrnice 96/62 obsahuje meze pro její výkon, jichž se lze dovolávat před vnitrostátními soudy (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 24. října 1996, Kraaijeveld a další, C-72/95, Recueil, s. I-5403, bod 59), pokud jde o přiměřenost opatření, která musí obsahovat akční plán s cílem snížení rizika překročení a omezení doby trvání takové situace, s ohledem na rovnováhu, již je třeba zajistit mezi uvedeným cílem a jednotlivými dotčenými veřejnými a soukromými zájmy.“ Citované závěry je možné vztáhnout i na koncepční nástroje upravené ve směrnici 2008/50/ES. Jak Soudní dvůr uvedl v rozsudku ze dne 19. 11. 2014 ve věci ClientEarth (Věc C-404/13, body 53 a 56), „[v] případě překročení mezních hodnot pro oxid dusičitý po 1. lednu 2010 ve členském státě, který nepožádal o prodloužení této lhůty v souladu s čl. 22 odst. 1 směrnice 2008/50, mu čl. 23 odst. 1 druhý pododstavec této směrnice ukládá jasnou povinnost vypracovat plán kvality ovzduší odpovídající určitým požadavkům (obdobně viz rozsudek Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, bod 35). (...) Z toho vyplývá, že fyzické či právnické osoby přímo dotčené překročením mezních hodnot po 1. lednu 2010 musí mít možnost od vnitrostátních orgánů požadovat, případně prostřednictvím řízení u příslušných soudů, vypracování plánu kvality ovzduší v souladu s čl. 23 odst. 1 druhým pododstavcem směrnice 2008/50, pokud členský stát nezajistil splnění požadavků vyplývajících z čl. 13 odst. 1 druhého pododstavce této směrnice, a nepožádal přitom o prodloužení lhůty za podmínek stanovených v jejím článku 22 (obdobně viz rozsudek Janecek, EU:C:2008:447, bod 39).“ Pouze v případě, že by směrnice obecně požadovala vypracování plánů nebo programů, které by směřovaly ke směrnici požadovanému cíli, spadala by volba způsobu začlenění požadavků směrnice do koncepčních nástrojů ochrany ovzduší do volného uvážení národního zákonodárce. 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 stropcích 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.“

[33] Z výše uvedeného vyplývá, že směrnice Rady 96/62/ES a 2008/50/ES neumožňují vtělení krátkodobých opatření ochrany ovzduší do jiných nástrojů ochrany ovzduší, ale výslovně vyžadují přijetí akčního plánu ochrany ovzduší jako celistvého dokumentu s jasně daným obsahem. Teprve co se týče stanovení konkrétních opatření v akčním programu, svědčí členským státům určitá míra volnosti. Tomu ostatně odpovídají i další ustanovení především směrnice Rady

2008/50/ES, která se týká příhraničních vlivů znečištění a možností kooperace členských států při navrhování a provádění krátkodobých akčních plánů (srov. bod 20 preambule a čl. 25, který mimo jiné vyžaduje, aby členské státy zajistily, aby sousedící zóny v jiných členských státech, které vypracovaly krátkodobé akční plány, obdržely veškeré potřebné informace).

[34] V posuzované věci není sporu, že byly splněny podmínky, se kterými zákon č. 86/2002 Sb. spojoval povinnost stěžovatele přijmout akční plán obsahující přehled krátkodobých opatření. Ve shodě s krajským soudem proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatel tuto povinnost nesplnil, což v období od 1. 1. 2007 do 31. 8. 2012 představovalo nezákonný zásah do práv žalobců. Skutečnost, že nebyl vydán prováděcí právní předpis, který by blíže upravoval podmínky vyhlášení, vypracování a realizace akčních plánů, na tomto závěru nic nemění. Povinnost vydat akční plán ležela na stěžovateli, který se důsledků jejího nesplnění nemůže zbavit odkazem na pochybení jiného orgánu veřejné správy, který mu měl být vydáním prováděcího předpisu nápomocen. Odpovědnost stěžovatele za nezákonný zásah je tak objektivní a absolutní (tzv. odpovědnost za výsledek; srov. k odpovědnosti za zákonnost závazného stanoviska závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526).

[35] Není úlohou zdejšího soudu, aby posuzoval účelnost využití krátkodobého akčního plánu v posuzovaném případě nebo aby navrhoval konkrétní opatření, která měla být součástí akčního plánu. Pokud ovšem stěžovatel uvádí, že taková opatření byla součástí ostatních koncepčních nástrojů, pak nelze shledat rozumný důvod, aby nemohla být vydána formou krátkodobého akčního plánu. Příklady osvědčených postupů pro vypracovávání krátkodobých akčních plánů a doplňující studie nadto zveřejňuje Komise na svých webových stránkách (<http://ec.europa.eu/environment/air/quality/legislation/management.htm>). Jak uvedl zdejší soud v rozsudku ze dne 14. 11. 2014, č. j. 6 As 1/2014 - 30, „[j]e obecně známou skutečností, že stav ovzduší na Ostravsku není příznivý, a to v důsledku řady příčin. Tuto skutečnost zřejmě měl na mysli i zákonodárce při přijímání nové právní úpravy ochrany ovzduší, neboť v důvodové zprávě navrhovatele tohoto zákona je uvedeno, že „...k nejvíce znečištěným oblastem v rámci ČR patří oblast Ostravska a Karvinska v Moravskoslezském kraji. Zde dochází díky vysoké kumulaci velkého množství zdrojů (průmyslových, lokálních i dopravy) trvale k překračování jak krátkodobých, tak ročních imisních a cílových imisních limitů pro řadu znečišťujících látek. Rovněž v kontextu celé Evropy se jedná o jednu z oblastí s nejvyššími úrovněmi znečištění ovzduší“ (viz k tomu sněmovní tisk č. 449/0, 2011, www.psp.cz). Nejvyšší správní soud v tomto ohledu dále odkazuje na závěrečné stanovisko ze šetření vedeného z vlastní iniciativy zástupkyně veřejného ochránce práv ze dne 23. 11. 2011, sp. zn. 3792/2009/VOP/KČ (publikováno na internetových stránkách Veřejného ochránce práv http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/Zivotni_prostredi/Ovzdusi/3792-09-KC-ZSO.pdf), v němž je obsažena podrobná analýza zdrojů znečištění na Ostravsku. Zástupkyně veřejného ochránce práv rovněž dospěla k formulaci návrhů na přijetí opatření k nápravě nepříznivé situace, a to vůči Ministerstvu životního prostředí, Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje, Magistrátu statutárního města Ostravy, Ministerstvu zdravotnictví, jakož i Krajské hygienické stanici Moravskoslezského kraje.“ Samotná skutečnost, že je znečištění ovzduší na Ostravsku komplexním a složitě řešitelným problémem, nemůže být důvodem k ustoupení od jednotlivých kroků k řešení tohoto problému a provádění opatření ke snížení dopadu na zdraví obyvatel. Stěžovatel je rovněž jednou z veřejnoprávních korporací, jejichž orgány mají povinnost přispívat k nápravě této závadné situace.

[36] S uvedeným hodnocením jsou závěry napadeného rozsudku krajského soudu v souladu. Je z nich patrné, jak krajský soud věc posoudil a o jaké důvody své rozhodnutí opřel, o čemž svědčí i skutečnost, že stěžovatel tyto důvody v kasační stížnosti adresně rozporuje. Nejvyšší správní soud tak neshledal s ohledem na výše uvedené kasační stížnost důvodnou. Krajský soud postupoval správně, když dospěl k závěru, že nevydání krátkodobého akčního plánu znečištění ovzduší bylo v období od 1. 1. 2007 do 31. 8. 2012 nezákonným zásahem.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[37] Vzhledem k tomu, že kasační stížnost posoudil jako nedůvodnou, zamítl ji Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. O kasační stížnosti rozhodl bez jednání podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., protože neshledal žádné důvody pro jeho nařízení a neprováděl dokazování.

[38] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojitosti s § 120 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Naopak žalobci měli ve věci plný úspěch, a proto jim Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů řízení. Oběma žalobcům přísluší náhrada nákladů řízení za jeden úkon právní služby spočívající v jednom písemném podání ve věci samé, tj. ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele [§ 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, (advokátní tarif)], tedy celkem 3100 Kč. Vzhledem k tomu, že žalobci jsou zastoupeni jedním zástupcem a zástupcem provedený úkon byl pro oba žalobce společný, náleží advokátovi za každou takto zastupovanou osobu mimosmluvní odměna snižená o 20 % (§ 12 odst. 4 advokátního tarifu). Celková výše odměny za právní zastoupení se tedy skládá z částky 4960 Kč (2 x 3100 Kč sníženo o 20 %) a tomu odpovídající náhrady hotových výdajů za jeden společný úkon ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), a celkově tedy činí 5260 Kč. Zástupce žalobců je plátcem daně z přidané hodnoty, zdejší soud proto zvýšil částku odměny o 21 %, odpovídající částce 1105 Kč, na 6365 Kč.

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

V Brně dne 11. června 2015

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu