

Posudek oponentky diplomové práce

JUDr. Karolina Žáková, Ph.D.

Název práce: Právní úprava ochrany ovzduší

Autor práce: Dušan Duriš

Předkládaná diplomová práce je zpracována v celkovém rozsahu 64 stran, z toho 53 stran vlastního textu (celkový počet znaků včetně mezer činí dle čestného prohlášení autora 136 922). Kromě úvodu a závěru je výklad členěn do sedmi částí věnovaných postupně věcným souvislostem problematiky (ovzduší a jeho znečišťování), právnímu rámci ochrany ovzduší, orgánům ochrany ovzduší, zdrojům znečišťování ovzduší, provozu vyjmenovaných stacionárních zdrojů, dozoru a nápravným opatřením a ekonomickým nástrojům ochrany ovzduší. Práci doplňují seznamy použitých zkratk a zdrojů a povinné součásti (abstrakty, klíčová slova).

Datum odevzdání práce: 30. září 2024

Aktuálnost (novost) tématu: Zvolené téma není zcela nové, lze jej ale považovat za téma dlouhodobě aktuální, zejména z důvodu přetrvávajících vysokých emisí znečišťujících látek ze spalování paliv v domácnostech a v dopravě.

Náročnost tématu: Téma ochrany ovzduší považuji za středně náročné. Jeho zpracování může komplikovat jeho šíře a množství relevantních pramenů právní úpravy, na druhou stranu se však jedná o problematiku, která patří v právu životního prostředí k vůbec nejstarším a existuje k ní tedy velké množství odborné literatury, včetně literatury právní.

Hodnocení práce: Práci hodnotím v nejlepším případě jako průměrnou, přestože věřím, že autor má k ochraně životního prostředí skutečně osobní vztah, jak naznačuje v úvodu práce (str. 5). Postupně zhodnotím formální stránku práce, její strukturu a obsah, přičemž upozorním na řadu chybných tvrzení, která se v práci vyskytují.

Z hlediska formálního mám k práci několik připomínek, které však nejsou zásadního charakteru, na rozdíl od níže uvedených připomínek obsahových. Práce je psána srozumitelným a čtivým stylem a má standardní grafickou úpravu. Počet pravopisných chyb a chyb z nepozornosti není vysoký, ale objevují se, zejména autor na některých místech chybí v interpunkci. Seznam zkratk není řazen abecedně a autor v něm neuvádí originální anglické výrazy, z nichž zkratky pocházejí; též není úplný (chybí např. zkratky LAT a UAT) a naopak některé triviální zkratky (tj., tzv.) jsou v něm uvedeny zbytečně. V odkazech na použité internetové zdroje chybí datum přístupu a některé URL nejsou funkční (viz např. pozn. č. 31 a 33).

Struktura práce je v zásadě srozumitelná, je však velmi schematická a nutí autora k popisnosti (zvolený postup výkladu by se hodil spíše do učebnice či komentáře zákona než do vědecké právní práce).

K obsahu práce mám nejvíce připomínek. Autor práci pojal jako základní představení problematiky ochrany ovzduší (i ze závěru jeho výkladu plyne, že se některé důležité aspekty tématu „učil“ až v rámci jeho zpracování), vytyčení konkrétní výzkumné otázky chybí. Takový přístup není u diplomové práce šťastný, zejména u tak širokého tématu, jaké si autor zvolil, sám o sobě ale nepředstavuje zásadní problém. V práci se však vyskytuje tolik chybných či alespoň zavádějících tvrzení, že je na místě klást si otázku, zda hlavní právní předpis – zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, v platném znění (dále jen „ZOO“) – autor skutečně četl. Než se pustím do konkrétních připomínek, upozorním v obecné rovině na nejasné vymezení tématu: autor se v práci věnuje převážně ochraně kvality vnějšího ovzduší, v úvodu a částech věnovaných ovzduší a jeho znečišťování a pramenům právní úpravy ale epizodicky zmiňuje i dva další problémy spojené s ovzduším, totiž změnu klimatu a narušování ozonové vrstvy Země. Uvádění těchto dvou problémů (které jsou řešeny samostatnými právními úpravami) pouze v úvodních částech práce je pro čtenáře matoucí; autor měl ideálně v úvodu upozornit, že s ochranou ovzduší *largo sensu* souvisejí, ale nebude se jim z důvodu omezeného rozsahu práce dále věnovat.

Z konkrétních připomínek uvádím zejména následující:

- Na str. 7 autor tvrdí, že hlavním aktérem narušování ozonové vrstvy Země je metan. Toto tvrzení není pravdivé, za narušování ozonové vrstvy jsou primárně odpovědné chlorované uhlovodíky a halony, na něž se také vztahují příslušné mezinárodní úmluvy.
- Na str. 15 autor uvádí, že překročením imisního limitu se rozumí případ, kdy je hodnota daného limitu překročena opakovaně a množství překročení je nad maximální povolený počet, „*tudíž nestačí překročit hodnotu limitu jen jednou*“. Toto tvrzení není pravdivé, v řadě případů postačuje jen jedno překročení.
- Pravdivé není ani tvrzení na str. 18, že programy zlepšování kvality ovzduší jsou vydávány formou opatření obecné povahy. V minulosti tomu tak skutečně bylo, od 1. září 2018 to však již neplatí.
- Na str. 21 autor nesprávně dovozuje, že obecní úřady obcí s rozšířenou působností jsou jako obecné stavební úřady příslušné k vydávání povolení provozu podle ZOO. Není to pravda, jejich uvedení v § 12 odst. 1 ZOO se vztahuje k části věty „*při územním plánování a při povolování záměru obsahujícího stacionární zdroj podle jiného právního předpisu*“.
- Na str. 23 si autor protiřečí ve dvou po sobě následujících větách: „*Příkladem problematiky tohoto pojmu jsou dopravní stavby, které samy o sobě nejsou zdrojem znečišťování ovzduší, ale kvalitu ovzduší ovlivnit mohou. Sem patří parkoviště, podzemní garáže či uzavřené tunely, jež jsou považovány za stacionární zdroje.*“ Následně pokračuje, že „*tyto stavby [nejsou] předmětem povolování provozu podle ZOO, ovšem existují výjimky. Výjimkou přímo definovanou v § 11 odst. 2 písm. d) ZOO je vydání závazného stanoviska krajským úřadem k povolení záměru pozemní komunikace kategorie dálnice nebo silnice I. třídy v zastavěném území obce a parkoviště s kapacitou nad 500 parkovacích stání k řízení podle jiného právního předpisu.*“ Skutečnost, že dopravní stavby podléhají závaznému stanovisku orgánu

ochrany ovzduší, však nepředstavuje výjimku z pravidla, že nejsou předmětem povolování provozu podle ZOO.

- Na str. 25 autor uvádí, že „*Ke každému vyjmenovanému stacionárnímu zdroji se pojí sloupce, ve kterých je označeno, který druh závazného stanoviska podle § 11 ZOO se pro provoz stacionárního zdroje vyžaduje.*“ Toto tvrzení je nesmyslné, nejedná se o druhy závazných stanovisek.
- Vymezení specifických emisních limitů na str. 37 je nedostatečné. Není zřejmé, o jaké limity se jedná, kde jsou stanoveny a v jakém směru se jedná o transpozici směrnice 2010/75/EU (pojem „specifický emisní limit“ byl obsažen již v zákoně o ochraně ovzduší č. 86/2002 Sb., stejně jako pojem „emisní strop“, o němž autor též tvrdí, že je transpozicí směrnice 2010/75/EU).
- Ringelmannova stupnice tmavosti kouře byla využívána ve 20., nikoliv v 19. století.
- Na str. 30 autor uvádí, že porušením povinnosti uvedené v § 17 odst. 1 písm. a) ZOO „*hrozí pokuta za přestupek ve výši až 50 000 Kč*“ a že „*v případě stacionárních zdrojů o jmenovitém tepelném příkonu větším než 300 kW může pokuta vystoupat až do výše 10 000 000 Kč*“. Toto tvrzení však není přesné, neboť rozhodujícím kritériem není jmenovitý tepelný příkon zdroje, ale skutečnost, zda stacionární zdroj je (písm. f)), či není (písm. g)) uveden v příloze č. 2.
- Na str. 31 autor uvádí, že „*politický a právní vývoj vedly k tomu, že došlo k upřednostnění zájmu na nedotknutelnost obydlí a tudíž pro provozovatele stacionárních zdrojů podle odstavce 2 tato povinnost neplatí a nemůže být u nás vymáhána a vstup do soukromého obydlí za účelem kontroly a dodržování povinností ZOO, byť se provozovatel chová zcela nevhodně, se u nás nepřipouští*“. Toto tvrzení však není pravdivé, neboť vstup do obydlí za účelem kontroly dodržování povinností podle zákona o ochraně ovzduší je právě § 17 odst. 2, na který autor odkazuje, umožněn.
- Na str. 38 autor uvádí, že „*Písmeno e) [§ 12 odst. 4] se týká technických podmínek provozu. Ty musí být součástí povolení provozu těch stacionárních zdrojů, které nejsou uvedeny v příloze č. 2 ZOO a nejsou označeny ve sloupci C, tedy stacionárních zdrojů, u kterých jejich provozovatelé nemají povinnosti zpracovat provozní řád podle písmene d)*“. Část věty vztahující se ke zdrojům, které nejsou uvedeny v příloze č. 2 ZOO, je chybná, neboť pro tyto zdroje se povolení provozu nevydává.
- Na str. 39 autor zmiňuje tzv. regulační prahovou hodnotu, aniž by ovšem vysvětlil, co tento pojem znamená a k jakému právnímu nástroji ochrany ovzduší se váže.
- Na str. 41 autor uvádí, že „*integrované povolení má [...] vůči samostatným rozhodnutím nadřízenost a v případě kolize těchto povolení je integrované povolení upřednostňováno*“. Toto tvrzení je však chybné či minimálně matoucí, neboť povolení podle složkových předpisů se v případě vydání integrovaného povolení nevydávají.
- Na str. 44 autor uvádí následující: „*Stanoviska a závazná stanoviska nejsou totéž jako samostatné rozhodnutí ve správním řízení, jedná se o závazný podklad pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy vydávaná podle stavebního zákona. Slouží jako projev odborného, právně nezávazného, názoru dotčených orgánů ve správním řízení.*“ V první větě chybí upřesnění účelu vydávání závazných stanovisek (podkladem pro politiku územního rozvoje a opatření obecné povahy vydávaná dle stavebního zákona jsou stanoviska), druhá věta je chybná, neboť stanoviska i závazná stanoviska samozřejmě jsou právně závazná (autor v daném odstavci ostatně o

závaznosti těchto správních aktů sám několikrát hovoří). Ve stejném odstavci nerozumím větě „U stanoviska postačí jeho vypořádání v odůvodnění rozhodnutí.“ Jaké stanovisko má autor na mysli?

- U výkladu integrovaného povolení (str. 41) i jednotného environmentálního stanoviska (str. 47) autor uvádí, že akty podle zákona o ochraně ovzduší (povolení provozu vyjmenovaného stacionárního zdroje, závazné stanovisko krajského úřadu dle § 11 odst. 2 písm. b) a d) ZOO) je možné nahradit těmito „integrujícími“ akty (viz formulace „Povolení provozu lze v určitých případech nahradit integrovaným povolením. Náhrada je možná pro stacionární zdroje spadající pod režim zákona IPPC...“ na str. 41 a „dochází k možnosti zahrnout správní úkony krajského úřadu do JES“ či „Namísto toho nyní může krajský úřad [...] ve stanovené lhůtě vydat JES“ na str. 47). Toto tvrzení však není přesné – tato náhrada není pouze „možná“, je obligatorní.

Kromě výše uvedených konkrétních připomínek mám pochybnosti též ve vztahu k tvrzením autora v podkapitole 5.4 věnované posuzování vlivů na životní prostředí a jeho relevanci pro stacionární zdroje znečišťování ovzduší. Autor uvádí (str. 48-49), že za posledních 8 let našel v systému pouze 9 záznamů, které se přímo týkaly stacionárních zdrojů, a proces EIA tak lze dle jeho názoru „považovat vzhledem k nízké četnosti posuzování záměrů končících závazným stanoviskem ve vztahu k stacionárním zdrojům za spíše výjimečnou záležitost“. Pouze při rychlém náhledu do Informačního systému EIA jsem od roku 2017 našla 11 záznamů týkajících se záměrů dle bodu 4 přílohy č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí – tedy „Zařízení ke spalování paliv s tepelným výkonem od stanoveného limitu“, z nichž v šesti případech byl proces ukončen vydáním závazného stanoviska. Je přitom třeba říci, že záměrů dle této přílohy, které se týkají zařízení vyjmenovaných v příloze č. 2 ZOO, je samozřejmě mnohem více, zdaleka se nejedná pouze o spalovací zdroje. Prosim proto autora, aby vysvětlil, jak relevantní řízení dle zákona EIA v systému vyhledával.

Doporučení k obhajobě a návrh klasifikace: Předloženou diplomovou práci Dušana Duriše přes výše uvedené připomínky ještě doporučuji k ústní obhajobě. Hodnocení však nemohu navrhnout lepší než **dobře**.

Připomínky a otázky k zodpovězení při obhajobě:

Kromě vyjádření k připomínkám uvedeným v posudku autora prosím, aby v rámci obhajoby analyzoval právní úpravu účasti veřejnosti při povolování provozu stacionárního zdroje. Podkapitola 5.2.4, která se na toto téma zaměřuje, je z tohoto pohledu nedostatečná.

V Ústí nad Labem dne 26. října 2024

.....
JUDr. Karolina Žáková, Ph.D.
oponentka diplomové práce