



**ombudsman**  
veřejný ochránce práv

Sp. zn.: 19/2021/SZD/DP  
Č. j.: KVOP-79/2022

# Regulace pachových látek v ovzduší

---

Výzkumná zpráva 2022



# Obsah

---

Obsah.....	2
Poslání ochránce.....	3
Seznam použitých zkratk a užitých pojmů .....	5
Úvodní slovo .....	6
Shrnutí výzkumných zjištění .....	7
Dosavadní vývoj české „antipachové“ právní úpravy a srovnání se zahraničím .....	8
1. Shrnutí dosavadního vývoje .....	8
2. Aktivity „de lege ferenda“ a možné inspirace ze zahraničí .....	10
2.1 Aktuální práce ministerstva .....	10
2.2 EU a vnitrostátní úpravy cizích států .....	10
Výsledky dotazníkového šetření regulace pachových látek v ovzduší .....	13
1. Zjištění z praxe oblastních inspektorátů České inspekce životního prostředí .....	13
1.1 Vydávání doporučení stanovit specifický limit pro látky obtěžující zápachem .....	13
1.2 Zapojení do řízení o povolení provozu, který byl nebo mohl být zdrojem zápachů .....	17
1.3 Příjem a vypořádání stížností na provozy obtěžující zápachem .....	18
1.4 Aplikace přílohy č. 17 v praxi .....	21
1.5 Hodnocení právní úpravy regulace pachových látek.....	24
1.6 Další zjištění .....	27
2. Zjištění z praxe krajských úřadů .....	28
2.1 Stanovení specifického limitu pro látky obtěžující zápachem a vydávání povolení .....	28
2.2 Vydávání povolení pro provoz, který byl nebo mohl být zdrojem zápachu .....	29
2.3 Příjem a vypořádání stížností na provozy obtěžující zápachem .....	30
2.4 Aplikace přílohy č. 17 v praxi .....	33
2.5 Hodnocení právní úpravy regulace pachových látek.....	39
2.6 Další zjištění .....	42



## Poslání ochránce

---

Již od roku 2001 ochránce chrání osoby před nezákonným či jinak nesprávným jednáním nebo nečinností správních úřadů a dalších institucí. Tehdy má právo nahlížet do úředních či soudních spisů, žádat úřady o vysvětlení a může bez ohlášení provádět místní šetření. Shledá-li pochybení úřadu a nepodaří se mu dosáhnout nápravy, může informovat nadřízený úřad či veřejnost.

Od roku 2006 ochránce plní úkoly národního preventivního mechanismu podle Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Systematicky navštěvuje zařízení, v nichž se nacházejí osoby omezené na svobodě, a to jak z moci úřední, tak v důsledku závislosti na poskytované péči. Cílem návštěv je posílit ochranu před špatným zacházením. Svá zjištění a doporučení ochránce zobecňuje v souhrnných zprávách z návštěv a na jejich základě formuluje standardy zacházení. Návrhy na zlepšení zjištěného stavu a odstranění případného špatného zacházení ochránce směřuje jak k samotným zařízením a jejich zřizovatelům, tak k ústředním orgánům státní správy.

V roce 2009 byl ochránce pověřen rolí národního orgánu pro rovné zacházení a ochrany před diskriminací (equality body). Přispívá tedy k prosazování práva na rovné zacházení se všemi osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, národnost, pohlaví, sexuální orientaci, věk, zdravotní postižení, náboženské vyznání, víru nebo světový názor. Za tím účelem poskytuje pomoc obětem diskriminace, provádí výzkum, zveřejňuje zprávy a vydává doporučení k otázkám

souvisejícím s diskriminací a zajišťuje výměnu dostupných informací s příslušnými evropskými subjekty.

Od roku 2011 ochránce rovněž sleduje zajištění cizinců a výkon správního vyhoštění.

Počínaje lednem 2018 zastává ochránce také funkci monitorovacího orgánu pro naplňování práv zakotvených Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením a pomáhá také cizincům-občanům Evropské unie, kteří žijí nebo pracují v České republice. Poskytuje jim informace o jejich právech a pomoc při podezření na diskriminaci z důvodu státní příslušnosti.

Ke zvláštním oprávněním ochránce patří právo podávat Ústavnímu soudu návrhy na zrušení podzákoných právních předpisů, právo vedlejšího účastenství před Ústavním soudem v řízení o zrušení zákona či jeho části, právo podat správní žalobu k ochraně veřejného zájmu či návrh na zahájení kárného řízení s předsedou či místopředsedou soudu. Ochránce také může příslušnému úřadu doporučit vydání, změnu či zrušení právního nebo vnitřního předpisu. Doporučení ke změně zákona podává vládě.

Ochránce je nezávislý a nestranný, z výkonu své funkce je odpovědný Poslanecké sněmovně, která ho zvolila. Má jednoho voleného zástupce, kterého může pověřit výkonem části své působnosti. Se svými poznatky ochránce průběžně seznamuje veřejnost prostřednictvím médií, internetu, sociálních sítí, odborných seminářů, kulatých stolů a konferencí. Nejdůležitější



**ombudsman**

veřejný ochránce práv

Sp. zn.: 19/2021/SZD/DP

zjištění a doporučení shrnuje zpráva  
o činnosti veřejného ochránce práv

předkládaná každoročně Poslanecké  
sněmovně.



## Seznam použitých zkratek a užitých pojmů

---

MŽP – Ministerstvo životního prostředí.

EIA – Posuzování vlivů na životní prostředí (Environmental Impact Assessment).

IPPC – Integrovaná prevence a omezování znečištění (Integrated Pollution Prevention and Control) je soubor opatření pro regulaci vybraných průmyslových a zemědělských činností zaměřených na omezování znečištění, na snižování emisí do ovzduší, vody a půdy, na omezování vzniku odpadů a na jejich využívání, s cílem dosáhnout vysokou celkovou úroveň ochrany životního prostředí.

ČIŽP – Česká inspekce životního prostředí.

OI ČIŽP – oblastní inspektorát České inspekce životního prostředí

Emise – množství znečišťujících příměsí dostávajících se z určitého zdroje do ovzduší (typicky dým odcházející z komína).

Imise – představuje emisi, která se dostala do styku se životním prostředím (typicky zápach, který cítíme po otevření domovních oken).



## Úvodní slovo

---

Cílem výzkumu bylo zmapovat praxi úřadů v oblasti regulace pachových látek znečišťujících ovzduší, a to především prostřednictvím dotazů směřujících na využívání platné a účinné právní úpravy v oblasti ochrany před zápachem a dále také na její hodnocení.

Jako metodu pro získání těchto informací jsme zvolili online dotazníkové šetření, které jsme i s instrukcemi pro vyplnění rozeslali nejdůležitějším výkonným a kontrolním orgánům v oblasti ochrany ovzduší. Celkem se jednalo o 24 respondentů, z toho 13 krajských úřadů (včetně Magistrátu hlavního města Prahy), ředitelství České inspekce životního prostředí a 10 oblastních inspektorátů ČIŽP.

Pro účely získání informací od zainteresovaných orgánů jsme vytvořili dva typy dotazníků. První z nich byl určen krajským úřadům a Magistrátu hlavního města Prahy. Druhý typ dotazníku byl vyhrazen oblastním inspektorátům ČIŽP. Dotazník se skládal ze sady uzavřených a polouzavřených otázek.

Výzkum se, mimo jiné, zaměřil i na možnost regulace zápachu prostřednictvím tzv. pachových limitů, a proto jsme obě skupiny úřadů v dotazníku vyzvali, pokud jejich úřad potenciálním zdroji zápachu alespoň jednou za dobu účinnosti současného zákona o ochraně ovzduší<sup>1</sup> stanovil<sup>2</sup> nebo doporučil<sup>3</sup> specifický limit pro látky obtěžující zápachem, aby nám zaslaly kopie takových povolení či doporučení.

Samotný sběr dat probíhal od 17. 1. 2022 do 21. 2. 2022. Dotazníkového šetření se zúčastnily všechny oslovené instituce, návratnost tedy činila 100 %.

---

1 Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

2 V případě krajských úřadů.

3 V případě inspektorátů ČIŽP.



## Shrnutí výzkumných zjištění

---

1. Dotazované subjekty se převážnou většinou shodují na nutnosti provést legislativní změnu v oblasti ochrany ovzduší před pachovými látkami. Metodickou pomůcku sice uvítají, ale sama o sobě by byla nedostatečná.
2. Nedostatečnost právní úpravy se projevuje především ve vztahu k tzv. fugitivním emisím, které dle stávající legislativy není vůbec možné regulovat. Nedostatečný je rovněž legislativní postup, který má vést ke stanovení pachového limitu.
3. Inspektoráty ČIŽP i krajské úřady řeší zdroje zápachu téměř výhradně tím, že pro jejich provoz stanoví konkrétní technická opatření. Ke stanovení limitů pro konkrétní látky, o nichž je známo, že obtěžují zápachem, přistupují spíše sporadicky, a pachové limity (určené pomocí evropské pachové jednotky) nestanovují téměř vůbec.
4. Ve vztahu k nově umísťovaným zdrojům zápachu je nutné klást důraz na preventivní opatření, která se mohou výrazně uplatnit už během územního plánování.
5. V případě obtěžujících zdrojů zápachu, které již v daném území působí, je regulace složitější. Využit lze však institut změny povolení provozu / integrovaného povolení, v rámci něhož je třeba důsledně uplatnit principy nejlepší dostupné techniky a přiměřenosti.



# Dosavadní vývoj české „antipachové“ právní úpravy a srovnání se zahraničím

---

## 1. Shrnutí dosavadního vývoje

Regulace zápachu není v českém právním řádu žádnou novinkou, neboť veřejný zájem na ochraně obyvatelstva před nepřiměřeným zápachem má být již po desítky let chráněn složkovými předpisy v oblasti ochrany životního prostředí. Právní předpisy na ochranu ovzduší už od počátku 90. let<sup>4</sup> řadí pachové látky mezi znečišťující, tj. takové, které nepříznivě ovlivňují ovzduší, a tím buď přímo ovlivňují lidské zdraví, nebo alespoň nadměrně obtěžují okolí. Od roku 2002 poté zákon<sup>5</sup> zavedl přímou definici pachových látek, kterými rozuměl „látky nebo jejich směs, které způsobují obtěžující pachový vjem, charakterizované pachovou jednotkou“.

Platná a účinná právní úprava, kterou představuje především zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, a jeho prováděcí vyhlášky, se však v oblasti regulace zápachu změnila. Zákonodárce totiž upustil od legální definice pachových látek<sup>6</sup> a zároveň i nestanovil přímo do právního předpisu žádné emisní či imisní limity pro tyto látky. Legislativce k tomuto přístupu patrně vedly zkušenosti s tzv. obecnými limity pro pachové látky, které na území České republiky platily v letech 2002 až 2006.<sup>7</sup> Tehdejší prováděcí vyhláška k zákonu o ochraně ovzduší sice obsahovala jak emisní, tak i imisní limity pro pachové látky, nicméně tento způsob regulace se dle gestora problematiky (MŽP) i podle kontrolního orgánu (ČIŽP) ukázal neefektivním.<sup>8</sup>

V praxi totiž mělo docházet ke dvěma jevům: 1. při měření emisí pachových látek byly v některých případech naměřeny i koncentrace ve výši tisíců až desetitisíců pachových jednotek (OUER/m<sup>3</sup>), nicméně některé z těchto „vysokoemisních“ provozů i přes naměřené hodnoty neobtěžovaly své okolí, a 2. některé provozy obtěžovaly okolí i přesto,

---

4 Viz ustanovení § 2 zákona č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami (zákon o ovzduší), ve znění do 31. 5. 2002 (zrušený předpis).

5 Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění do 31. 8. 2012 (zrušený předpis), § 2 písm. l).

6 Podle ustanovení § 2 písm. b) platného a účinného zákona o ochraně ovzduší se však pachová látka řadí mezi látky znečišťující, a příslušné orgány ochrany ovzduší jsou proto i ve vztahu k pachovým látkám oprávněny stanovit případný individuální emisní limit.

7 Limity stanovovala vyhláška č. 356/2002 Sb., kterou se stanoví seznam znečišťujících látek, obecné emisní limity, způsob předávání zpráv a informací, zjišťování množství vypouštěných znečišťujících látek, tmavosti kouře, přípustné míry obtěžování zápachem a intenzity pachů, podmínky autorizace osob, požadavky na vedení provozní evidence zdrojů znečišťování ovzduší a podmínky jejich uplatňování, ve znění do 31. 7. 2006 (zrušený předpis). Imisní limity byly obsaženy v § 15 odst. 6 a emisní limity v příloze č. 2 této vyhlášky.

8 Blíže viz tisková zpráva MŽP ze dne 30. 11. 2011, která je dostupná zde: [https://www.mzp.cz/cz/news\\_111130\\_reakce](https://www.mzp.cz/cz/news_111130_reakce), nebo vyjádření ČIŽP ze dne 30. 9. 2005, které je dostupné zde: <https://www.cizp.cz/rok-2005/zkusenosti-s-dodrzananim-limitu-pachovych-latek>.





že stanovené emisní limity plnily.<sup>9</sup> Gesční i kontrolní orgán však ve svých dřívějších vyjádřeních zmiňují pouze limity emisní. O zkušenostech s měřením imisních pachových limitů, které na území České republiky platily v oněch letech 2002 až 2006, nejsou publikovány žádné informace. Logicky proto vyvstává otázka, zda vůbec, a případně jakým způsobem, byly někdejší imisní limity pro pachové látky (viz ustanovení § 15 odst. 6 vyhlášky č. 356/2002 Sb.) kontrolovány.

Veřejný ochránce práv se problematikou regulace pachových látek v ovzduší začal intenzivněji zabývat poté, co MŽP přistoupilo ke zrušení obecných pachových limitů. Ze šetření, které z vlastní iniciativy vedla tehdejší zástupkyně veřejného ochránce práv RNDr. Jitka Seitlová,<sup>10</sup> vyplynul především požadavek na přijetí prováděcí vyhlášky k novému zákonu o ochraně ovzduší (č. 201/2012 Sb.), která by stanovila emisní limity pro pachové látky. Zhruba o rok později MŽP skutečně přijalo novou prováděcí vyhlášku č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 415/2012 Sb.“). Tato vyhláška, která je v právním smyslu účinná dodnes, však není dle dosavadních zkušeností ochránce příliš účinná z pohledu praktické ochrany obyvatelstva před nadměrným zápachem.

Předmětná vyhláška totiž nestanoví žádné závazné limity pro pachové látky v ovzduší, ale pouze stručným a obecným způsobem formuluje postup pro stanovení takového limitu. Ten lze navíc využít pouze pro případy, kdy je možné odvádět pachové látky tzv. definovaným výduchem (obvykle komínem) – zápach, který uniká jinými způsoby (okny, dveřmi, netěsnostmi v konstrukci apod.), lze proto regulovat pouze dílčími technickými opatřeními (například zakrýváním, odsáváním, mísením s čistým vzduchem atd.). Aktuální stav legislativy v oblasti ochrany před zápachem poté dle zkušeností ochránce vede k tomu, že se povolovací orgány vyhýbají stanovování individuálních limitů. Problematické provozy poté příslušné správní orgány řeší prostřednictvím stanovení rozličných technických opatření v povolení k provozu (kromě výše uvedených jde například také o použití různých typů plynových filtrů, studené plasmy a dalších moderních způsobů likvidace západu), nebo případně stanovením limitů pro konkrétní chemické látky, o nichž je známo, že obtěžují zápachem (amoniak, sloučeniny síry, styren aj.).

V návaznosti na výše uvedené vyvstává zásadní otázka, která zní, zda je současný způsob, jímž Česká republika řeší problémy spojené s obtěžujícím zápachem, dostatečný. (Nejen) na tuto otázku se proto ochránce zaměřil při provádění svého výzkumu.

---

9 Tamtéž.

10 Výstupy z šetření ochránce jsou dostupné pod sp. zn. 1/2011/SZD na stránkách [eso.ochrance.cz](http://eso.ochrance.cz).



## 2. Aktivity „de lege ferenda“ a možné inspirace ze zahraničí

### 2.1 Aktuální práce ministerstva

Ze současných i nedávných aktivit MŽP je zřejmé, že si je ministerstvo vědomo určitých nedostatků v oblasti regulace obtěžujícího zápachu. Zástupci MŽP o tomto problému hovoří nejen na odborných konferencích (například seminář z roku 2018<sup>11</sup> nebo nedávná konference OOVSS,<sup>12</sup> obojí proběhlo v Praze), ale v současné době také probíhá několikaletý výzkum, jehož hlavním cílem je tvorba metodiky pro umístování nových stacionárních zdrojů, které by mohly obtěžovat zápachem.<sup>13</sup> Půjde tedy o jakýsi preventivní nástroj, který by měl prostřednictvím ochranných zón (pásem) a vhodného způsobu územního plánování zamezit tomu, aby byly potenciální zdroje zápachu v budoucnu umístovány do přílišné blízkosti lidských sídel.

Ochránce dosavadní snahu ministerstva oceňuje, ale zároveň (ve shodě s Ing. Archerem, viz předposlední snímek výše citované prezentace) upozorňuje na nutnou potřebu regulace i u stávajících zdrojů zápachu. Tohoto cíle lze však dosáhnout pouze dodatečnými změnami provozních povolení (povolení provozu stacionárního zdroje či integrovaného povolení), přičemž je třeba vycházet z principu vysoké úroveň ochrany, jehož typickým projevem je použití tzv. nejlepší dostupné techniky (BAT). Kromě požadavku na použití nejlepší dostupné techniky je při revizi dosavadního povolení provozu nutno postupovat také v souladu se zásadou proporcionality (přiměřenosti), jejímž projevem je například i ustanovení § 13 zákona o ochraně ovzduší,<sup>14</sup> které upravuje podmínky pro změnu či zánik povolení k provozu stacionárního zdroje znečištění ovzduší.

### 2.2 EU a vnitrostátní úpravy cizích států

Určitou překážku pro účinnou regulaci v oblasti pachových látek může představovat skutečnost, že na unijní úrovni do nedávna neexistovaly žádné limity pro pachové látky, které by byly zahrnuty do závěrů o nejlepších dostupných technikách (BAT). Až v roce 2018

---

11 S příspěvkem na téma „Možné budoucí nástroje k prevenci obtěžování zápachem“ vystoupila Mgr. Ing. Tereza Hlavsová z MŽP. Prezentace zde: [https://www.narodniprogramzp.cz/wp-content/uploads/2018/11/Prezentace\\_vyzva-7-2018\\_zapach-emise.pdf](https://www.narodniprogramzp.cz/wp-content/uploads/2018/11/Prezentace_vyzva-7-2018_zapach-emise.pdf).

12 Na této konferenci prezentoval Ing. Jakub Archer z MŽP svůj příspěvek s názvem „Odstupové vzdálenosti – možný nástroj prevence proti obtěžování zápachem (a prachem)“. Prezentace zde: [http://www.ekomonitor.cz/sites/default/files/filepath/prezentace/08\\_achrer.pdf](http://www.ekomonitor.cz/sites/default/files/filepath/prezentace/08_achrer.pdf).

13 Základní informace o projektu zde: <https://starfos.tacr.cz/cs/project/TITOMZP903>.

14 Ustanovení § 13 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší: „U stacionárních zdrojů, u kterých byl při zpracování programu zlepšování kvality ovzduší podle § 9 odst. 1 identifikován významný příspěvek k překročení imisního limitu stanoveného v bodech 1 až 3 přílohy č. 1, prověří krajský úřad možnost zpřísnění nebo stanovení dalších specifických emisních limitů, doplňujících technických podmínek provozu nebo emisních stropů. Zjistí-li, že to umožní prokazatelně snížit úroveň znečištění bez vynaložení nepřiměřených nákladů ze strany provozovatele, rozhodne o změně povolení provozu. V případě znečišťujících látek, které mají stanoven imisní limit v bodě 3 přílohy č. 1 k tomuto zákonu, se za opatření vedoucí ke snížení úrovně znečištění bez vynaložení nepřiměřených nákladů považuje, pokud u daného stacionárního zdroje uplatňuje provozovatel nejlepší dostupné techniky. Snížení úrovně znečištění krajský úřad prokazuje na základě rozptylové studie zpracované autorizovanou osobou podle § 32 odst. 1 písm. e).“



publikovala Evropská komise referenční dokument (BREF) o nejlepších dostupných technikách při likvidování odpadů,<sup>15</sup> který obsahuje pachový limit pro biologické zpracování odpadu.<sup>16</sup> Tuto dílčí úpravu lze však stěží považovat za dostatečné vodítko pro českou legislativu či pro výkon veřejné správy, a proto je pro inspiraci nutné nahlédnout do vnitrostátních úprav jednotlivých států, které mají větší zkušenosti s regulací pachových látek v ovzduší.

Před samotným nástinem zahraničních řešení je vhodné předeslat, že nejde pouze o stanovení závazných povinností (právním předpisem či na základě takového předpisu), ale i o tzv. „měkké právo“ (soft law), které představují různá doporučení či pokyny bez přímé právní závaznosti. Většina z nich však vychází z vícero faktorů, které v souhrnu ovlivňují míru působení produkovaného pachu na okolí. Tyto faktory označují odborníci různými zkratkami, přičemž nejznámější z nich je patrně zkratka FIDOL, která vznikla spojením prvních písmen anglických slov pro frekvenci, intenzitu, dobu trvání, (ne)příjemnost (někdy označováno jako tzv. hedonický tón), a lokalitu, v níž se zápach šíří.

V komparativních studiích na téma regulace zápachu v různých částech světa lze vysledovat, že velká část států klade důraz na diferenciaci pachů, a to právě na základě kritéria, jak moc je daný pach nepříjemný či obtěžující pro okolí (angličtina používá termín „offensiveness“). Řešení problému formou obecného limitu, který po roce 2000 zkusil kromě České republiky zavést například také italský region Lombardie<sup>17</sup> [tam byli při „experimentování“ o něco mírnější, neboť šlo o limit 300 OUER/m<sup>3</sup> (na výdychu)], se tedy při současném stavu poznání v oblasti ochrany před zápachem ukazuje být zcela překonaným. Z odborných komparací, kterých v posledních letech přibývá (kromě výše citovaného článku z časopisu *Atmosphere* lze odkázat zejména na starší článek z časopisu *Chemosphere*,<sup>18</sup> anebo také na studii projektu D-NOSES<sup>19</sup>), vyplývá, že některé druhy pachů (například z jatek, čistíren odpadních vod a kafilérií) mohou být obtěžující již při velmi nízkých koncentracích (už od 0,5 OUER/m<sup>3</sup>).<sup>20</sup>

Požadavek na redukci emisí pachových látek do hodnot blízkých nule by však musel být u celé řady zdrojů vyhodnocen jako nepřiměřený, a proto je nutné ke zmíněnému „hedonickému“ kritériu přidat další, a to frekvenci výskytu zápachu a dobu jeho trvání.

---

15 Dokument je dostupný zde: [https://eippcb.jrc.ec.europa.eu/sites/default/files/2019-11/JRC113018\\_WT\\_Bref.pdf](https://eippcb.jrc.ec.europa.eu/sites/default/files/2019-11/JRC113018_WT_Bref.pdf).

16 Viz str. 748 citovaného BREF.

17 BOKOWA, Anna a kol. Summary and Overview of the Odour Regulations Worldwide. *Atmosphere*, roč. 12, č. 2/2021, s. 13. Text článku je dostupný online zde: <https://www.mdpi.com/2073-4433/12/2/206/htm>.

18 BRANCHER, Marlon a kol. A review of odour impact criteria in selected countries around the world. *Chemosphere*, roč. 168, č. 11/2016, s. 1 – 40. Text článku dostupný například zde: [https://www.academia.edu/67858089/A\\_review\\_of\\_odour\\_impact\\_criteria\\_in\\_selected\\_countries\\_around\\_the\\_world](https://www.academia.edu/67858089/A_review_of_odour_impact_criteria_in_selected_countries_around_the_world).

19 IZQUIERDO, Cynthia a kol. Analysis of existing regulations in odour pollution, odour impact criteria, díl 1. (září 2019) a díl 2. (září 2021). *D-NOSES* (Distributed Network for Odour Sensing, Empowerment and Sustainability). Dostupné zde: <https://dnoses.eu/wp-content/uploads/2019/10/D2.2-Analysis-of-existing-regulation-in-odour-pollution-odour-impact-criteria-1.pdf> a zde: <https://dnoses.eu/wp-content/uploads/2021/12/D2.4-Analysis-of-existing-regulation-in-odour-pollution-odour-impact-criteria-2.pdf>.

20 BOKOWA, Anna a kol. Summary and Overview..., s. 17.



Na tato kritéria se zaměřili například v sousedním Německu, které využívá koncept tzv. pachové hodiny (Geruchsstunde). Tou se rozumí situace, kdy zdroj zápachu překročí stanovený (imisní) limit po dobu delší než 10 % hodiny, tj. více než 6 minut. Počet těchto pachových hodin je poté měřen v průběhu celého roku a míra „dovolených překročení“ se následně liší podle oblastí, které zápach zasahuje – v průmyslových a venkovských oblastech může provozovatel zdroje zápachu „nasbírat“ téměř dvojnásobný počet pachových hodin oproti oblastem rezidenčním (městským). Německá regulace je navíc velmi aktuální, neboť závazný prováděcí předpis k zákonu o kontrole imisí vydalo Spolkové ministerstvo životního prostředí, ochrany přírody a jaderné bezpečnosti dne 18. 8. 2021 (účinnost od 1. 12. 2021).<sup>21</sup>

Inspiraci pro regulaci pachových látek lze najít i ve vzdálenějších koutech planety – Austrálie například podrobně dělí limity dle počtu obyvatel, kteří se nacházejí v zápachem dotčené oblasti,<sup>22</sup> Čína disponuje rovněž velmi podrobnou regulací, ale v trochu jiném smyslu, neboť se snaží regulovat každou chemickou látku, o níž je známo, že může obtěžovat zápachem, zvláště.<sup>23</sup> Žádná závazná či doporučující regulace pachových látek si však nedokáže poradit s faktorem nedostatečné vzdálenosti existující obytné zástavby od již umístěného (a řádně povoleného) zdroje zápachu. Tento stav lze do budoucna řešit patrně pouze aplikací mírnějších limitů (v porovnání s nově umísťovanými zdroji)<sup>24</sup> a poskytnutím dostatečné doby pro instalaci vhodných technologií (při zohlednění zásad přiměřenosti a nejlepší dostupné techniky).

---

21 Vyhláška ministerstva (Inhalt Ausgabe) č. 48-54/2021 je v plném znění dostupná například zde: [http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund\\_18082021\\_IGI25025005.htm](http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_18082021_IGI25025005.htm) (pachové látky řeší zejména příloha č. 7 vyhlášky).

22 BOKOWA, Anna a kol. Summary and Overview..., s. 22.

23 Tamtéž, s. 22 až 26.

24 Podobně problém řeší například v belgickém Valonsku, avšak pouze u pachů ze zemědělských provozů: [http://environnement.wallonie.be/data/dechets/cet/20CBD/20\\_2Compostage.htm](http://environnement.wallonie.be/data/dechets/cet/20CBD/20_2Compostage.htm).



# Výsledky dotazníkového šetření regulace pachových látek v ovzduší

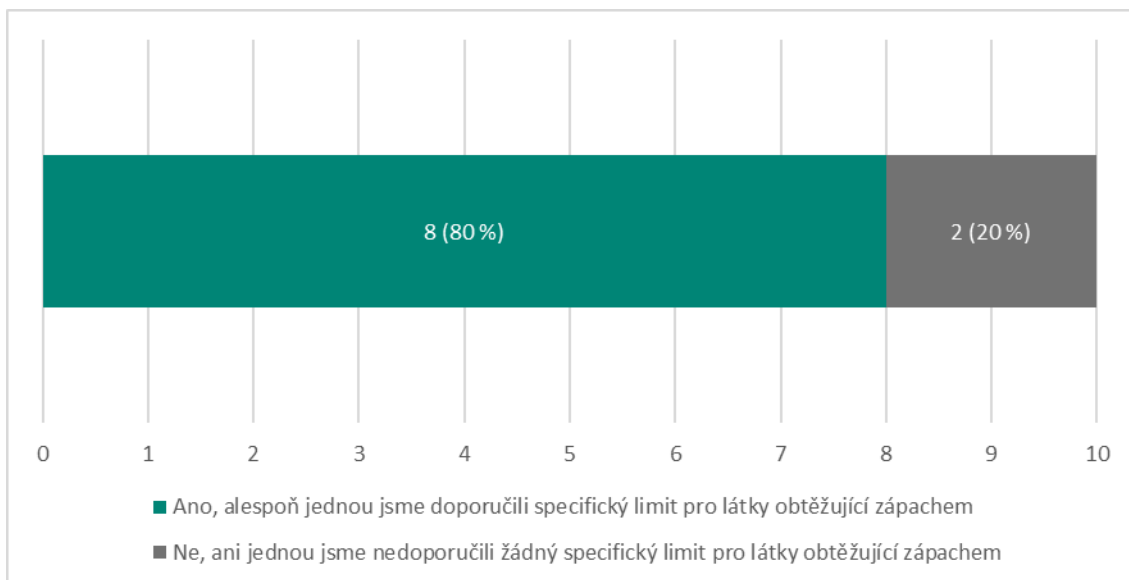
Analytickou část jsme tematicky rozdělili na dvě kapitoly, a to na základě typu oslovených institucí. V první kapitole představujeme výsledky dotazníkového šetření ČIŽP, která představuje nejdůležitější kontrolní orgán v oblasti ochrany ovzduší. Druhá kapitola obsahuje vyhodnocení dotazníkového šetření u krajských úřadů, které v dané agendě vykonávají funkci povolovacích i kontrolních orgánů zároveň.

## 1. Zjištění z praxe oblastních inspektorátů České inspekce životního prostředí

### 1.1 Vydávání doporučení stanovit specifický limit pro látky obtěžující zápachem

Dotazníkového šetření mezi oblastními inspektoráty ČIŽP se zúčastnilo deset oblastních inspektorátů. Jak ukazuje graf 1, čtyři pětiny z nich (80 %, 8 institucí) uvedly, že za dobu účinnosti současného zákona o ochraně ovzduší (tj. od roku 2012 do současnosti, tj. únor 2022) doporučily stanovit do povolení provozu stacionárního zdroje nebo v rámci integrovaného povolení specifický limit pro látky obtěžující zápachem. Za sledované období nestanovily toto doporučení pouze dva OI ČIŽP (20 %).

Graf 1 Podíl vydaných doporučení ke stanovení specifického limitu pro látky obtěžující zápachem (N=10)

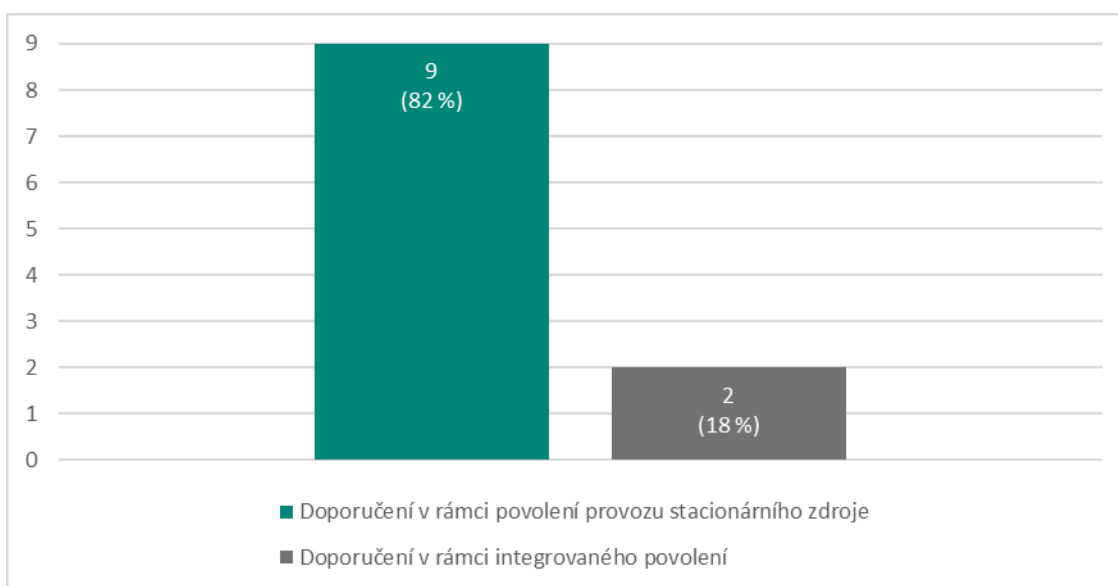


Znění otázky: „Doporučil Váš úřad alespoň jednou za dobu účinnosti současného zákona o ochraně ovzduší (tj. od roku 2012 do současnosti) stanovit do povolení provozu stacionárního zdroje nebo v rámci integrovaného povolení specifický limit pro látky obtěžující zápachem?“



Pokud OI ČIŽP uvedly, že doporučily stanovit specifický limit pro látky obtěžující zápachem, zajímalo nás, v kolika případech tato doporučení od roku 2012 do současnosti (tj. únor 2022) vydaly. Dle výsledků šetření OI ČIŽP vydaly celkem 11 doporučení. Z toho sedm OI ČIŽP vydalo celkem devět doporučení v rámci povolení provozu stacionárního zdroje a dva OI ČIŽP vydaly celkem dvě doporučení v rámci integrovaného povolení. Jak ukazuje graf 2, ve více než čtyřech pětinách případů OI ČIŽP vydávaly doporučení v rámci povolení provozu stacionárního zdroje (82 %). Oproti tomu doporučení v rámci integrovaného povolení vydaly v necelé pětině případů (18 %).

Graf 2 Počet vydaných doporučení stanovit specifický limit pro látky obtěžující zápachem (N=8)



Znění otázky: „Kolik doporučení stanovit specifický limit pro látky obtěžující zápachem vydal Váš úřad od roku 2012 do současnosti?“

Zároveň, až na případ jednoho OI ČIŽP, který za sledované období vydal tři doporučení spadající do povolení provozu stacionárního zdroje, všechny ostatní OI ČIŽP v tomto období řešily pouze jeden případ.

V případě vydání doporučení všechny OI ČIŽP uvedly, že doporučily stanovit specifický limit na základě evropské pachové jednotky.<sup>25</sup> Pouze v jednom případě OI ČIŽP uvedl, že nad rámec stanovení specifického limitu na základě evropské pachové jednotky zvolil také stanovení limitu pro obsah konkrétních chemických látek, které mají potenciál obtěžovat zápachem (celkový organický uhlík a sirovodík).

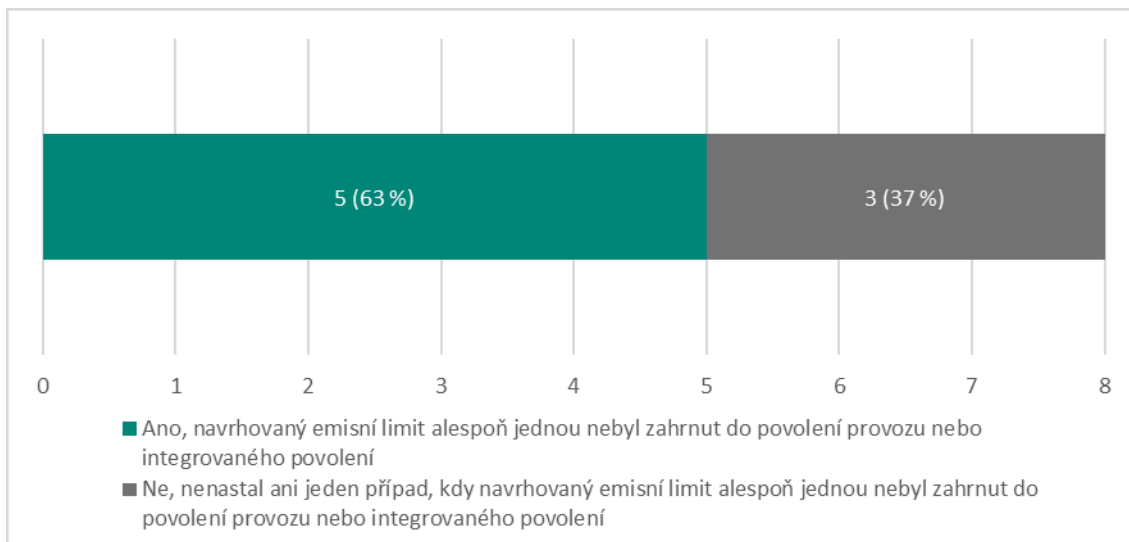
Dále nás zajímalo, zda se ve sledovaném období u OI ČIŽP vyskytl alespoň jeden případ, kdy daný krajský úřad jimi navrhovaný emisní limit nezahrnul do povolení provozu nebo

25 „Ke kvantifikaci zápachu slouží evropská pachová jednotka (ouE/m<sup>3</sup>) definovaná jako množství pachových látek, které v 1m<sup>3</sup> neutrálního plynu za normálních podmínek vyvolá u testovaných osob stejný smyslový vjem, jako 123g n-butanolu rozptýleného v 1m<sup>3</sup> neutrálního plynu.“ (VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. Ministerstvo se vyhýbá povinnosti regulovat zápach: Tisková zpráva [online]. 2012 [cit. 2022-06-28]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/ministerstvo-se-vyhyba-povinnosti-regulovat-zapach/>).



do integrovaného povolení. Jak ukazuje graf 3, s touto situací měly zkušenost necelé dvě třetiny OI ČIŽP (63 %). Pouze ve třech případech (37 %) OI ČIŽP uvedly, že s touto situací zkušenost nemají.

Graf 3 Existence případů, kdy nebyl navrhovaný emisní limit zahrnut do povolení provozu nebo do integrovaného povolení (N=8)



Znění otázky: „Nastal ve sledovaném období (od roku 2012 do současnosti) alespoň jeden případ, kdy Vámi navrhovaný emisní limit nebyl zahrnut do povolení provozu nebo do integrovaného povolení?“

U OI ČIŽP, které měly s touto situací zkušenost (5 z 8; 63 %), nás zajímalo, v kolika případech krajský úřad jimi navrhovaný emisní limit ve sledovaném období nezahrnul do povolení provozu nebo do integrovaného povolení. Jednalo se celkem o pět případů, kdy každý z OI ČIŽP uvedl jeden případ. Lze proto konstatovat, že odmítnutí navržené pachové regulace ze strany povoloovacího orgánu není výjimečnou situací, a proto se i následná otázka, směřující na důvody odmítnutí navržené regulace, ukázala být velmi užitečnou.

Pěti OI ČIŽP, které se setkaly s neakceptováním navržené regulace pachových látek, jsme se dále doptávali, proč daný krajský úřad limity pro pachové látky navržené OI ČIŽP nezahrnul do povolení provozu nebo do integrovaného povolení. Graf 4 představuje důvody, pro které daný krajský úřad jím navržené limity pro pachové látky nezahrnul do povolení provozu nebo do integrovaného povolení.

Z Grafu 4 je zřejmé, že nejčastěji zastoupený důvod představovala specifika daného provozu (tři případy). Následně, ve dvou případech konkrétní OI ČIŽP doporučil stanovit limit pouze obecně – nenavrhl tedy žádná konkrétní „čísla“. Po jednom byly zastoupeny případy, u nichž důvodem, který vedl daný krajský úřad k tomu, že navržený limit pro pachové látky nezahrnul do povolení provozu nebo do integrovaného povolení, byla nepřiměřenost limitu, nemožnost naplnění limitu nebo „jiné důvody“, které OI ČIŽP dále přiblížily ve svém komentáři:

„Problematika měření emisí pachových látek – nejasné výstupy.“



Odpovědi OI ČIŽP tedy ukázaly na 3 základní problémy, s nimiž se úřady potýkají v situacích, kdy vědí, že konkrétní provoz má potenciál obtěžovat okolí zápachem, ale zároveň je obtížné takovou regulaci spravedlivě nastavit. Pod odpovědí „specifika daného provozu“ se může skrývat celá škála záležitostí, které patrně nelze zobecnit. Mohlo by jít například o složitost výrobního provozu, nebo také o absenci definovaného výduchu, na němž by mohl být stanoven emisní limit.

Druhá skupina odpovědí uvádí, že ČIŽP doporučila limit pouze obecně, tj. patrně ve svém vyjádření uvedla, že považuje za vhodné, aby příslušný krajský úřad reguloval zápach, ale neuvedla ono pomyslné „B“, tedy konkrétní hodnotu pachového limitu, anebo případně alespoň rozpětí, v němž by se měl povolovací orgán pohybovat. Tato odpověď proto přináší spíše dílčí podotázku, která směřuje k tomu, kdo ze dvou správních orgánů (KÚ a ČIŽP) má být tím, který převezme větší díl odpovědnosti za stanovení pachového limitu v provozním povolení. Čistě z právního hlediska však konečné rozhodnutí ve věci vydává krajský úřad, a proto by i na něm měla ležet zmíněná odpovědnost. Postup ČIŽP, která v některých případech navrhla stanovení pachové regulace bez dalších podrobností, je však diskutabilní z hlediska zásady spolupráce správních orgánů, která je vyjádřena ustanovením § 8 správního řádu.<sup>26</sup>

Třetí situace, která vychází z výše citovaného stručného vyjádření jednoho z OI ČIŽP, poté souvisí s měřením pachových látek. Takové měření samozřejmě může být nejasné či nepřesné, nicméně taková situace by obecně neměla vést k rezignaci na stanovení regulace, ale naopak k tomu, aby se měření následně opakovalo a přineslo relevantní data.

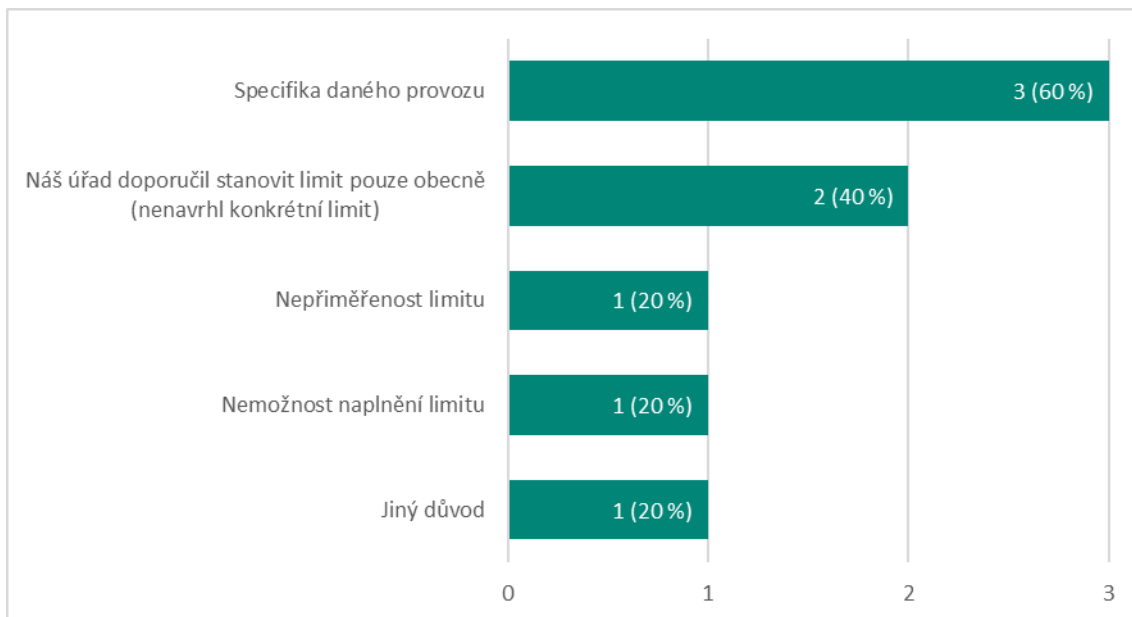
---

<sup>26</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.





Graf 4 Důvody pro nezahrnutí navržených limitů pro pachové látky do povolení provozu nebo do integrovaného povolení (N=5)



Znění otázky: „Jaké důvody podle Vaší zkušenosti vedou krajský úřad k tomu, že Vámi navržené limity pro pachové látky nezahrne do povolení provozu nebo do integrovaného povolení?“

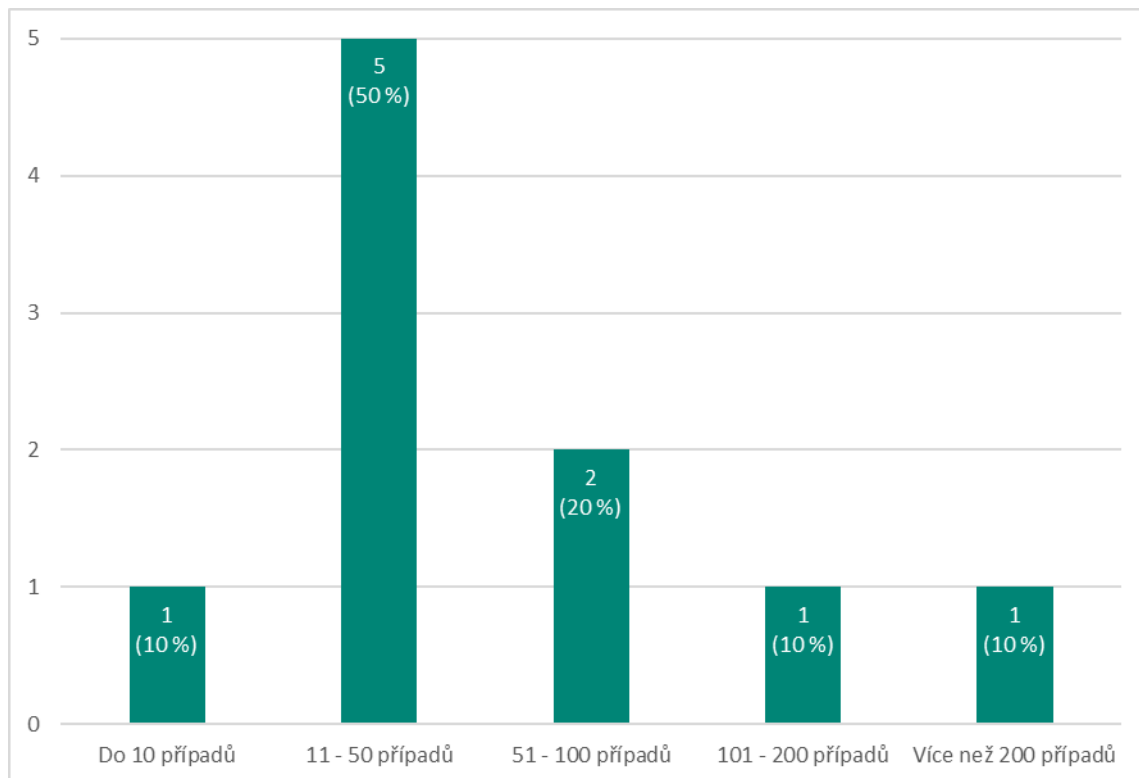
Pozn.: Součet podílů netvoří 100 %, jelikož respondenti mohli uvést více možností.

## 1.2 Zapojení do řízení o povolení provozu, který byl nebo mohl být zdrojem zápachů

V grafu 5 je vidět, že polovina oslovených OI ČIŽP (50 %) se za sledované období vyjadřovala k 11 až 50 řízením o povolení provozu. Dále pak pětina OI ČIŽP (20 %) řešila 51 až 100 případů během sledovaného období. Účast na méně než deseti řízeních, 101 až 200 řízeních a více než ke 200 řízením uvedly vždy po jednom OI ČIŽP.



Graf 5 Četnost účasti OI ČIŽP na řízeních, která byla nebo mohla být zdrojem zápachu (N=10)



Znění otázky: „Kolikrát se Váš úřad za poslední tři roky (tj. od začátku roku 2019 do současnosti) vyjadřoval v řízení o povolení provozu, který byl nebo mohl být zdrojem zápachu?“

### 1.3 Příjem a vypořádání stížností na provozy obtěžující zápachem

Jednou z agend ČIŽP je i přijímání podnětů a stížností, a to podle právního rámce daného správním řádem. V souvislosti s regulací pachových látek v ovzduší jsme se OI ČIŽP ptali, zda v posledních třech letech obdržely alespoň jednu stížnost na provoz, který obtěžuje své okolí zápachem. Všechny OI ČIŽP uvedly, že ve sledovaném období stížnost tohoto typu obdržely. To poukazuje na skutečnost, že zdroje zápachu představují problém pro své okolí. O jak významný problém se jedná, je možné odvodit z počtů těchto stížností.

Z odpovědí OI ČIŽP můžeme vidět, že zde figurují dvě hlavní skupiny. První představuje skupina zastoupená třemi OI ČIŽP, u nichž se počet stížností pohybuje v rozmezí 200 až 300 stížností za sledované období. Do druhé významné skupiny jsme zahrnuli šest OI ČIŽP. Tyto inspektoráty za sledované období nepřijaly více než 50 stížností. Jeden OI ČIŽP se svými 109 stížnostmi představuje určitý mezistupeň mezi těmito dvěma skupinami. V souhrnu lze proto konstatovat, že mezi jednotlivými oblastmi, v nichž inspektoráty působí, existují poměrně velké rozdíly v počtu přijatých stížností na zápach. Tyto rozdíly mohou být způsobeny jak nerovnoměrným rozložením obyvatelstva, tak například i skutečností, že v územích, které jsou známé dlouhodobě zhoršenou kvalitou ovzduší, mohou mít lidé sníženou senzitivitu i ve vztahu k pachovým imisím.



To, zda podané stížnosti vedly k odstranění či zmírnění pachových látek v ovzduší, bylo z hlediska odpovědi OI ČIŽP nejednoznačné. Polovina oslovených OI ČIŽP (50 %) uvedla, že ve sledovaném období alespoň jedna ze stížností vedla ke změně v povolení provozu stacionárního zdroje či změně v integrovaném povolení. Naopak polovina z celkového počtu (50 %) uvedla, že žádná z podaných stížností ke změně nevedla. Tyto výsledky mohou být ovlivněny celou řadou (nejen) právních skutečností, jako je například to, zda okolí obtěžuje provoz, který má svou činnost povolenou a zároveň toto povolení dodržuje, nebo zda jde o provoz nepovolený, anebo případně provoz porušující stanovené podmínky (či přímo limity).

Pokud OI ČIŽP uvedly, že vlivem podané stížnosti došlo ke změně v povolení provozu stacionárního zdroje či změně v integrovaném povolení, požádali jsme je o bližší popis daného případu. Celkem pět OI ČIŽP nám prostřednictvím dotazníku popsalo devět případů. Jedná se o následující provoz: průmyslová kompostárna, výrobní živinových směsí, bioplynová stanice, dvě továrny na výrobu dílů pro automobilový průmysl (výroba brzdových destiček a výroba hliníkových dílů), dva provozy pro vulkanizaci pryžových hmot, zařízení na odstraňování nebo využívání nebezpečných látek a podnik na zpracování živočišných tuků. Hlavním důvodem stížností byl zápach vymezený buď jako zápach z konkrétní výrobní haly, nebo jako plošný vznik pachových látek, tj. ve většině případů bez vazby na konkrétní (definovaný) výdech.

Podle výpovědí OI ČIŽP využívaly inspektoráty pro nápravu dané situace tři druhy opatření, a to buď jednotlivě, nebo v kombinaci. První typ opatření spočíval ve stanovení limitu pachových látek a jejich pravidelném měření, včetně kalibrace čidel, které spočívalo v měření a stanovení limitu pro sulfan (sirovodík), oxid siřičitý nebo celkový organický uhlík (TOC). Druhé opatření spočívalo v instalaci zařízení na eliminaci pachových látek. V těchto případech se jednalo o technologii studené plazmy, instalaci filtračních zařízení, instalaci gelových plátů nebo aplikaci postřiku látkou na snižování zápachu. Poslední opatření spočívalo ve změně provozního řádu.

Aplikaci konkrétních opatření pro zamezení zápachu u jednotlivých podniků představuje tabulka 1. V ní je vidět, že jako nejčastější opatření využívaly OI ČIŽP instalaci zařízení na eliminaci pachových látek (89 %). U necelé poloviny podniků (44 %) vyžadovaly OI ČIŽP stanovení limitů pachových látek a jejich pravidelné měření a pouze u dvou podniků (22 %) vyžadovaly změnu provozního řádu.



Tabulka 1 Aplikace opatření na provozy, u kterých vlivem podané stížnosti došlo ke změně stávající situace (N=9)

	Provoz / činnost podniku	Opatření		
		Instalace zařízení na eliminaci pachových látek	Stanovení limitu pachových látek a jejich pravidelné měření	Změna provozního řádu
1.	Výroba brzdových destiček	✓		
2.	Průmyslová kompostárna		✓	
3.	Výroba hliníkových dílů pro automobilový průmysl	✓	✓	
4.	Výroba živičných směsí	✓		
5.	Bioplynová stanice	✓	✓	
6.	Vulkanizace pryžových hmot (1)	✓		
7.	Vulkanizace pryžových hmot (2)	✓	✓	
8.	Zpracování živočišných tuků	✓		✓
9.	Zařízení na odstraňování nebo využívání nebezpečných odpadů	✓		✓

Tabulka jednoznačně ukazuje, že ČIŽP preferuje navržení konkrétních technologických opatření oproti doporučení stanovit pachový limit. Takový postup lze v obecné rovině uvítat, a to zejména pokud následně skutečně vede ke snížení míry obtěžování zápachem. Zároveň si však můžeme položit dotaz, zda je ve většině případů skutečně nutné, aby orgán státní správy přicházel (namísto provozovatele) s konkrétními technologickými řešeními. Pokud se totiž ukáže dané technologické řešení jako neefektivní, musí opětovně dojít k hledání a navržení vhodné změny v povolení provozu, kdežto v případě stanovení limitu by už bylo na provozovateli, jaký konkrétní technický prostředek (pokud jich v daném odvětví existuje vícero) zvolí k tomu, aby pachové emise ze svého provozu zredukoval.

V další otázce jsme se OI ČIŽP ptali, zda se v jejich působnosti nachází provoz, který je dlouhodobě problematický z hlediska obtěžování zápachem. To znamená, že na tento provoz OI ČIŽP obdržely velké množství stížností, ale zápach se stále nedaří regulovat. Z výsledků dotazníkového šetření se ukázalo, že se s tímto problémem potýkají všechny OI ČIŽP s výjimkou jednoho. OI ČIŽP v této souvislosti popsaly celkem 17 problematických provozů, přičemž alespoň jeden takový provoz se nachází téměř v každém ze 14 krajů v rámci České republiky. Lze proto konstatovat, že problém s obtěžujícím zápachem netrápí jen vybrané regiony, ale jde o celorepublikovou záležitost.

Nejčastěji se jednalo o bioplynové stanice (29 %) a továrny na výrobu dílů pro automobilový průmysl (18 %). Dále šlo o dva zemědělské podniky, čistírnu odpadních vod, opravnu použitých propan-butanových tlakových lahví, kompostárnu, slévárnu, cementárnu a podnik zaměřený na výrobu asfaltových lepenek. Hlavní zdroj zápachu



u zemědělských podniků spočíval v nevhodné aplikaci digestátu (organických hnojiv) a statkových hnojiv (hovězí a vepřová kejda, drůbeží podestýlka).

Tyto dlouhodobě problematické provozy jsou charakteristické především opakujícími se stížnostmi na zápach ve svém okolí. OI ČIŽP uvedly, že vykonávají průběžná šetření (v některých případech i neohlášená) a na základě svých poznatků požadují zavedení konstrukčních a systémových opatření pro zamezení šíření zápachu (například instalace biofiltru, studené plazmy, rozmlžovací trysky do výdechů) či změnu integrovaného povolení.

U těchto dlouhodobě problematických provozů OI ČIŽP ve třech případech (18 %) nad rámec zavedení nápravných opatření zahájily i řízení o pokutě či uložily pokutu z důvodu prokázání porušení podmínek povolení nebo provozního řádu. V prvním případě se jednalo o prokázání překročení povolené kapacity výroby živičných směsí, v druhém případě došlo k překročení emisí těkavých organických látek. U posledního případu daný inspektorát důvod uložení pokuty nespécifikoval.

Naopak ve čtyřech případech podaných stížností na tyto provozy (24 %) OI ČIŽP nezjistily porušení zákona. Z toho u jednoho provozu (bioplynové stanice) byla dle vyjádření OI ČIŽP jako hlavní problém uvedena skutečnost nevhodně umístěné obytné zástavby vůči tomuto zemědělskému provozu.

I přes snahu o nápravu vzniklé situace prostřednictvím uložených opatření oblastní inspektoráty ČIŽP uvedly, že k přetrvávajícímu zápachu či opakovaným vývinům zápachu docházelo u třech provozů (18 %).

#### 1.4 Aplikace přílohy č. 17 v praxi

V úvodním popisu vývoje české úpravy v oblasti ochrany ovzduší před zápachem je zmíněna i aktuální (platná a účinná) právní úprava, kterou představuje kromě zákona o ochraně ovzduší především vyhláška č. 415/2012 Sb. Tato vyhláška sice stanovuje celou řadu limitů, ale žádná její část neobsahuje byť jediný limit pro pachové látky. Těm se tak přímo věnuje „pouze“ příloha č. 17 vyhlášky, která stručně popisuje postup pro stanovení specifického emisního (pachového) limitu.

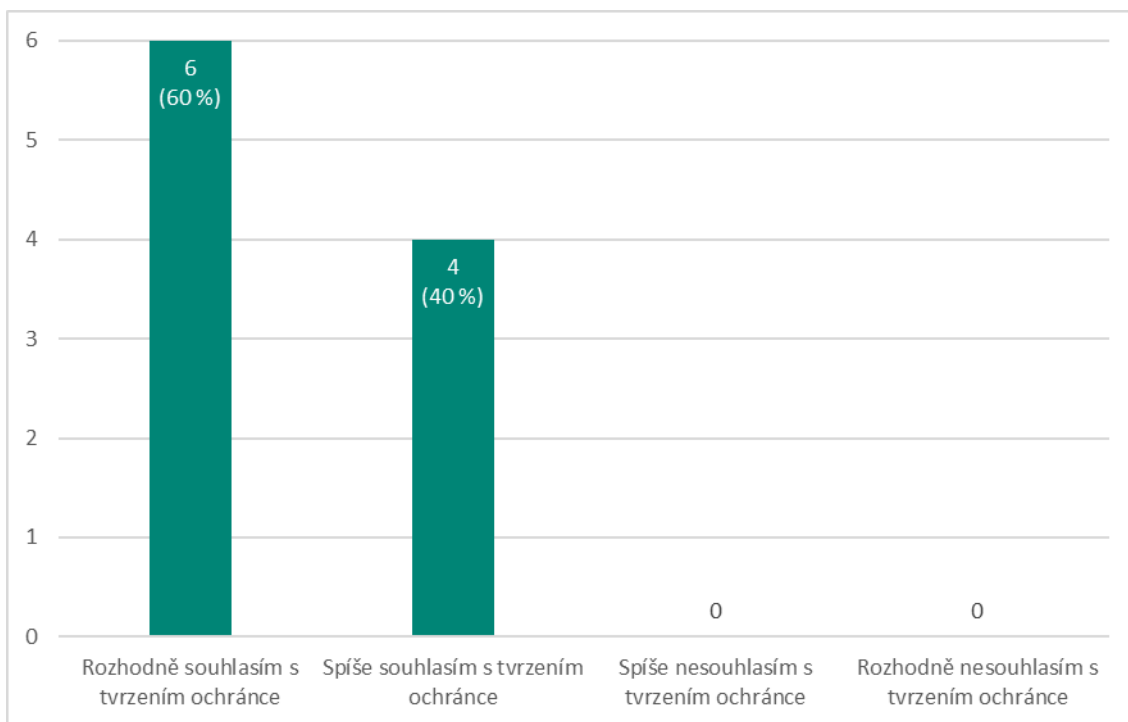
Podle zjištění ochránce je postup dle přílohy č. 17 vyhlášky č. 415/2012 Sb. v praxi využíván jen zřídka (při své činnosti se ochránce setkal s jednotkami takových případů). Z toho důvodu nás zajímal pohled OI ČIŽP na využívání tohoto postupu dle přílohy č. 17 vyhlášky. Pro jejich odpovědi jsme OI ČIŽP nabídli čtyřstupňovou škálu, za pomoci které mohly vyjádřit souhlas, anebo naopak nesouhlas s tvrzením ochránce.<sup>27</sup> Jak je z grafu 6 patrné, všechny OI ČIŽP s tvrzením ochránce souhlasí. Jejich výpovědi se lišily pouze v míře souhlasu. Nadpoloviční většina dotázaných s tímto výrokem rozhodně souhlasila (60 %) a více než třetina (40 %) s ním spíše souhlasila.

---

27 Pro vyjádření souhlasu či nesouhlasu s daným tvrzením jsme pracovníkům OI ČIŽP nabídli čtyřbodovou škálu obsahující: „Rozhodně ano“, „Spíše ano“, „Spíše ne“, „Rozhodně ne“.



Graf 6 Jak úřady hodnotily výrok, že postup dle přílohy č. 17 vyhlášky o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování je v praxi využíván zřídka (N=10)



Znění otázky: „Ochránci je z úřední činnosti známo, že postup dle přílohy č. 17 vyhlášky o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování je v praxi využíván zřídka (těchto případů je málo). Do jaké míry se Váš úřad na základě své zkušenosti ztotožňuje s tímto zjištěním?“

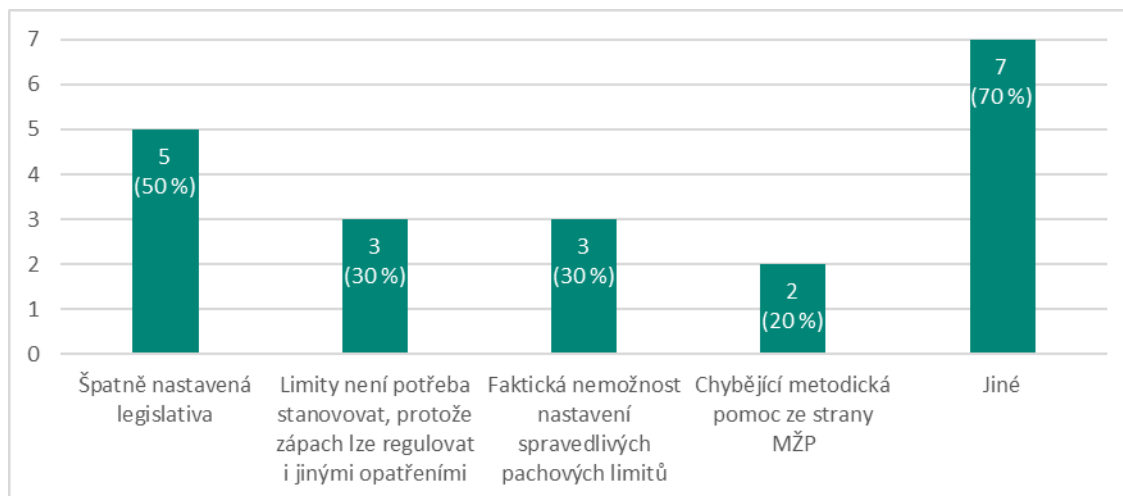
V případě, že OI ČIŽP s tímto výrokem souhlasily, jsme se dále dotazovali na možnou příčinu tohoto stavu (graf 7). Nejčastěji uváděné důvody spadaly do kategorie „jiné“ (70 %). Polovina OI ČIŽP (50 %) uvedla, že důvodem pro nedostatečné využívání přílohy č. 17 vyhlášky je špatně nastavená legislativa. Tři OI ČIŽP (30 %) byly toho názoru, že limity není potřeba stanovovat, protože zápach lze regulovat i jinými opatřeními. A zároveň stejný počet OI ČIŽP (30 %) byl toho názoru, že je fakticky nemožné spravedlivě nastavit pachové limity. Zdůvodnění tohoto tvrzení uvedly dva z nich, přičemž zmínily skutečnost, že se zdroje zápachu mnohdy nacházejí pohromadě na jednom místě, což vede k tomu, že se obtěžující látky mísí, a nelze tak určit jednoznačného původce. Kromě toho inspektoráty také uvedly, že postup dle příslušné vyhlášky není pro pracovníky správních úřadů použitelný:

*„Příslušný postup dle přílohy č. 17 vyhl. č. 415/2012 Sb. je prakticky na úrovni správního úřadu nepoužitelný. Úředníci nemají příslušné odborné vzdělání ani zkušenosti, ani nutné technické prostředky či časovou kapacitu – viz např. požadavek ‚zjistí se množství znečišťující látky nebo skupiny znečišťujících látek obtěžujících zápachem‘. Toto je na výzkumnou činnost a nikoliv na operativní rozhodování úřadu. Podobně lze vyhodnotit i ostatní body přílohy č. 17.“*

Pouze dva OI ČIŽP jako důvod uvedly chybějící metodickou pomoc ze strany MŽP.



Graf 7 Příčiny sporadického využívání přílohy č. 17 vyhlášky o přípustné úrovni znečišťování (N=10)



Znění otázky: „Co je podle Vašeho úřadu příčinou toho, že se postup dle přílohy č. 17 vyhlášky o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování v praxi příliš nevyužívá?“

Pozn.: Součet podílů netvoří 100 %, jelikož respondenti mohli uvést více možností.

V případě kategorie „Jiné“ OI ČIŽP jako hlavní důvod uváděly problematické stanovení konkrétní znečišťující látky nebo skupiny látek obtěžujících zápachem, které by byly nositelem zápachu, kdy se dle vyjádření čtyř OI ČIŽP jedná především o fugitivní emise, na které se příloha č. 17 nevztahuje.

*„Legislativou je preferováno snižování konkrétní látky, což není ve většině případů možné (jedná se převážně o kombinaci spolu působících mnoha látek). Není uvedena výše případně stanovovaného limitu.“*

*„Pachové látky nejsou emitovány řízeným výduchem, často se jedná o fugitivní emise, jde o směs mnoha látek, jež mohou působit synergicky, je obtížné zvolit určitou látku a pro ni stanovit emisní limit.“*

*„Obtěžování pachovými látkami souvisí zejména s provozem zdrojů, kde nedochází k jejich úniku definovaným výduchem – zemědělské provozy. V těchto provozech se jeví jako účinnější namísto stanovení limitu pro pachové látky dbát řádného dodržování technologických postupů a případných doprovodných opatření pro snížení pachové zátěže.“*

Tzv. fugitivní neboli prchavé emise, které jsou typické zejména pro zemědělské provozy, přičemž však nejsou výjimkou ani u provozů průmyslových, poukazují na nejproblematictější místo platné a účinné právní úpravy ochrany před zápachem. Postup dle přílohy č. 17 vyhlášky č. 415/2012 Sb. lze totiž použít „pouze pokud lze znečišťující látky obtěžující zápachem u stacionárního zdroje odvádět definovaným



výduchem“.<sup>28</sup> Fugitivní emise proto v současnosti prchají nejen z jednotlivých provozů, ale i před jakoukoliv právní regulací. Pokud se tedy v otázce regulace zápachu chceme „pohnout z místa“, bude nutné přistoupit k provedení legislativní změny, která úřadům umožní regulovat nejen emise z výduchů, ale i ty fugitivní.

Dalším důvodem, který OI ČIŽP uvedly, bylo i to, že stanovením samotných pachových limitů nedochází k odstranění problému zápachu. Základním hlediskem by totiž vždy mělo být dodržení účinné odstupové vzdálenosti od obydlených oblastí, protože v případě provozů, které produkují fugitivní emise odcházející do vnějšího ovzduší (zemědělské zdroje), nelze zdroje zápachu nikdy zcela eliminovat.

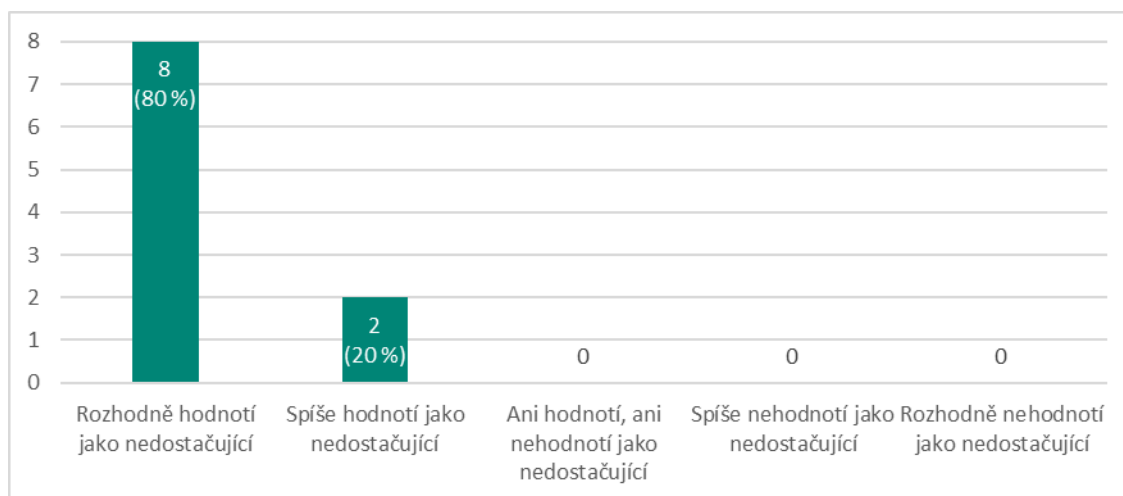
Ani jeden z OI ČIŽP nezaznačil, že důvodem nedostatečného využívání přílohy č. 17 vyhlášky bylo, že v jejich oblasti působnosti bylo málo provozů obtěžujících zápachem nebo že fakticky nejde kontrolovat dodržování případných pachových limitů.

### 1.5 Hodnocení právní úpravy regulace pachových látek

Další sada otázek se vztahovala k obecnému hodnocení právní úpravy v oblasti regulace pachových látek, kdy nás nezajímaly pouze úpravy specifických limitů pro látky obtěžující zápachem, ale také jednotlivá dílčí opatření, která mohou vést k omezení zápachu.

Jak je patrné z grafu 8, podle všech oslovených OI ČIŽP je právní úprava v oblasti regulace pachových látek nedostačující. Čtyři pětiny OI ČIŽP (80 %) uvedly, že právní úpravu rozhodně hodnotí jako nedostačující, a pětina OI ČIŽP (20 %) právní úpravu spíše hodnotila jako nedostačující. Téměř jednotná shoda mezi dotazovanými svědčí o skutečně nutné potřebě změny právní úpravy – samostatná implementace „měkkých“ způsobů řešení problému (tvorba doporučení či metodik) dle OI ČIŽP nestačí k účinnému řešení problému.

Graf 8 Hodnocení výroku, že v souvislosti s právní úpravou v oblasti regulace pachových látek „je právní úprava nedostačující“, ze strany OI ČIŽP (N=10)



<sup>28</sup> Doslovná citace poslední věty přílohy.

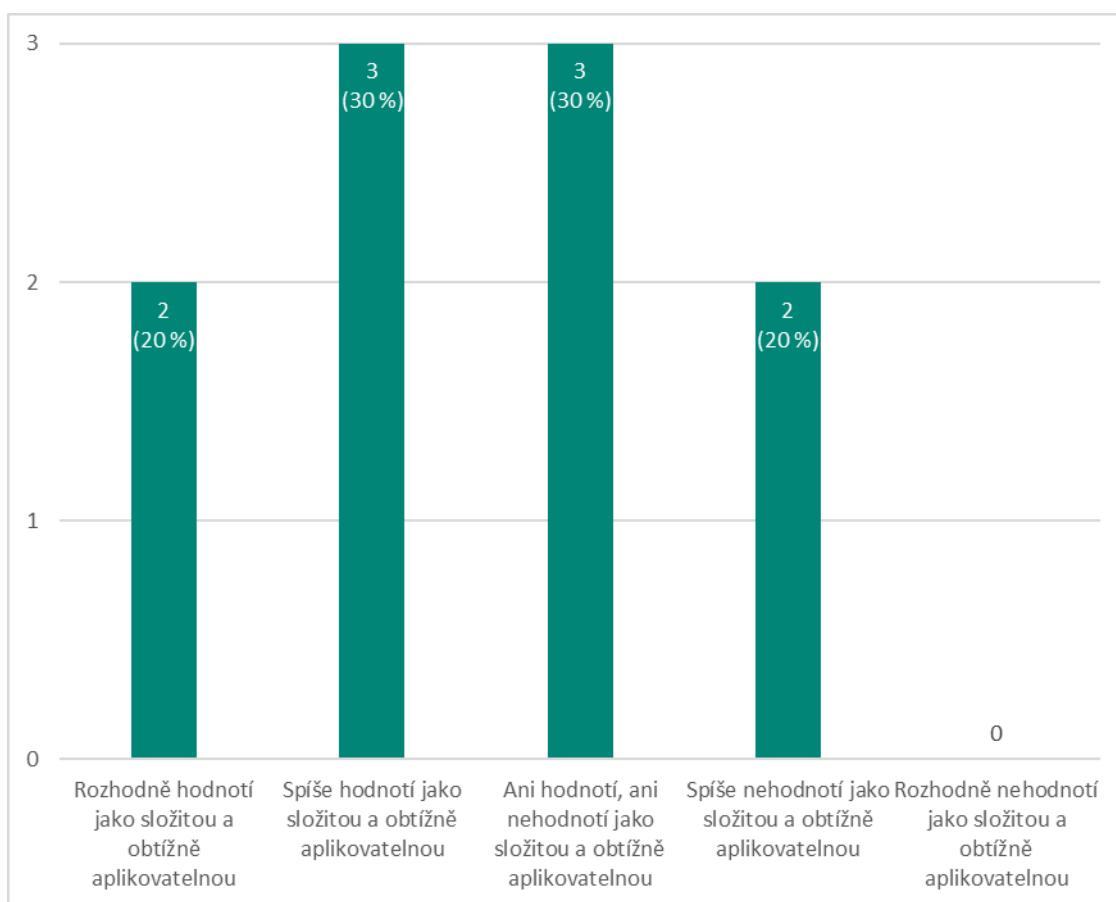




Znění otázky: „Jak hodnotí Váš úřad právní úpravu v oblasti regulace pachových látek (v souhrnu, tj. nikoliv pouze úpravu specifických limitů pro látky obtěžující zápachem, ale též jednotlivá dílčí opatření, která mohou vést k omezení zápachu)?“

Postoje OI ČIŽP ohledně složitosti a obtížnosti aplikování této právní úpravy představuje graf 9, kdy polovina OI ČIŽP (50 %) souhlasila s tvrzením, že právní úprava je příliš složitá a obtížně aplikovatelná. Z toho dva OI ČIŽP (20 %) rozhodně hodnotily právní úpravu jako složitou a obtížně aplikovatelnou a tři (30 %) ji spíše hodnotily jako složitou a obtížně aplikovatelnou. Pouze pětina OI ČIŽP (20 %) ji spíše nehodnotila jako složitou a těžko aplikovatelnou a necelá třetina OI ČIŽP (30 %) zastávala neutrální stanovisko („ani hodnotí, ani nehodnotí jako složitou a obtížně aplikovatelnou“).

Graf 9 Hodnocení výroku, že právní úprava v oblasti regulace pachových látek „je příliš složitá a obtížně aplikovatelná“, ze strany OI ČIŽP (N=10)

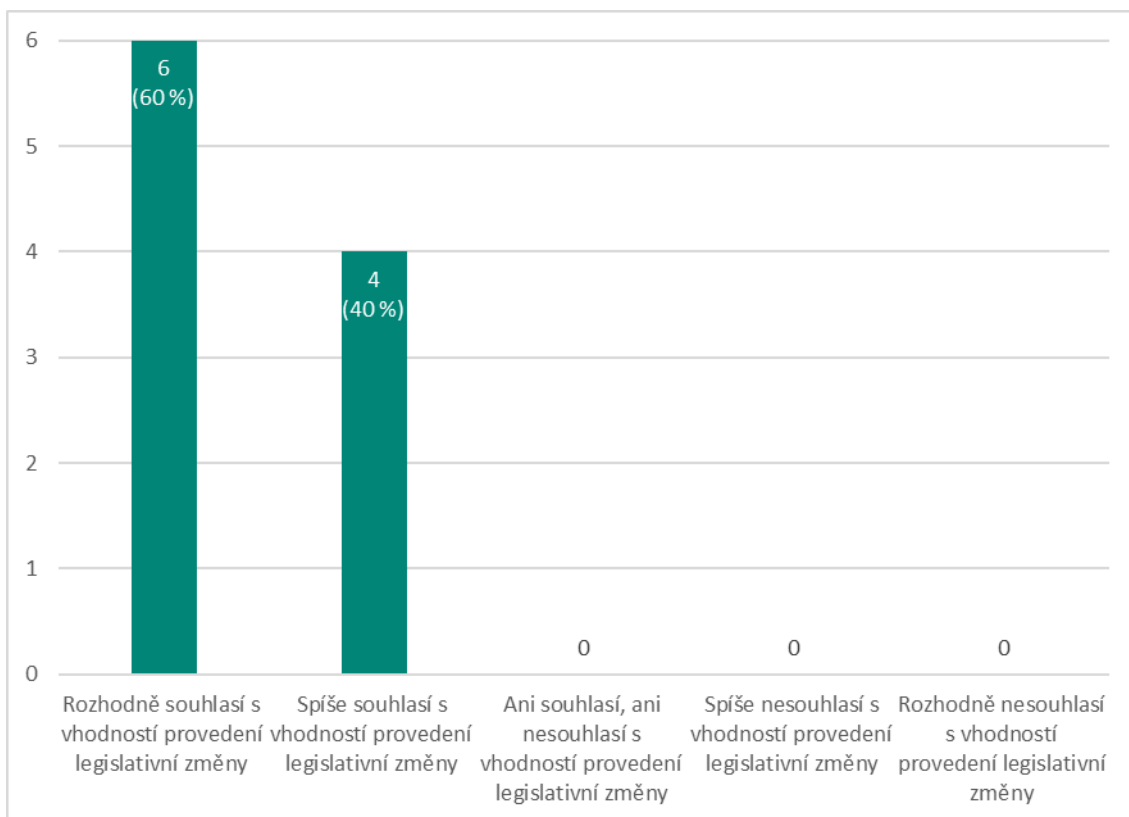


Znění otázky: „Jak hodnotí Váš úřad právní úpravu v oblasti regulace pachových látek (v souhrnu, tj. nikoliv pouze úpravu specifických limitů pro látky obtěžující zápachem, ale též jednotlivá dílčí opatření, která mohou vést k omezení zápachu)?“

V návaznosti na předchozí otázku nás zajímalo, zda je podle OI ČIŽP vhodné provést legislativní změnu v oblasti regulace pachových látek (graf 10). Všechny OI ČIŽP souhlasily s názorem, že by bylo vhodné v této oblasti provést legislativní změnu. Z toho více než polovina OI ČIŽP (60 %) rozhodně souhlasila a dvě pětiny (40 %) spíše souhlasily s vhodností provedení legislativní změny.



Graf 10 Hodnocení vhodnosti provedení legislativní změny v oblasti regulace pachových látek ze strany OI ČIŽP (N=10)

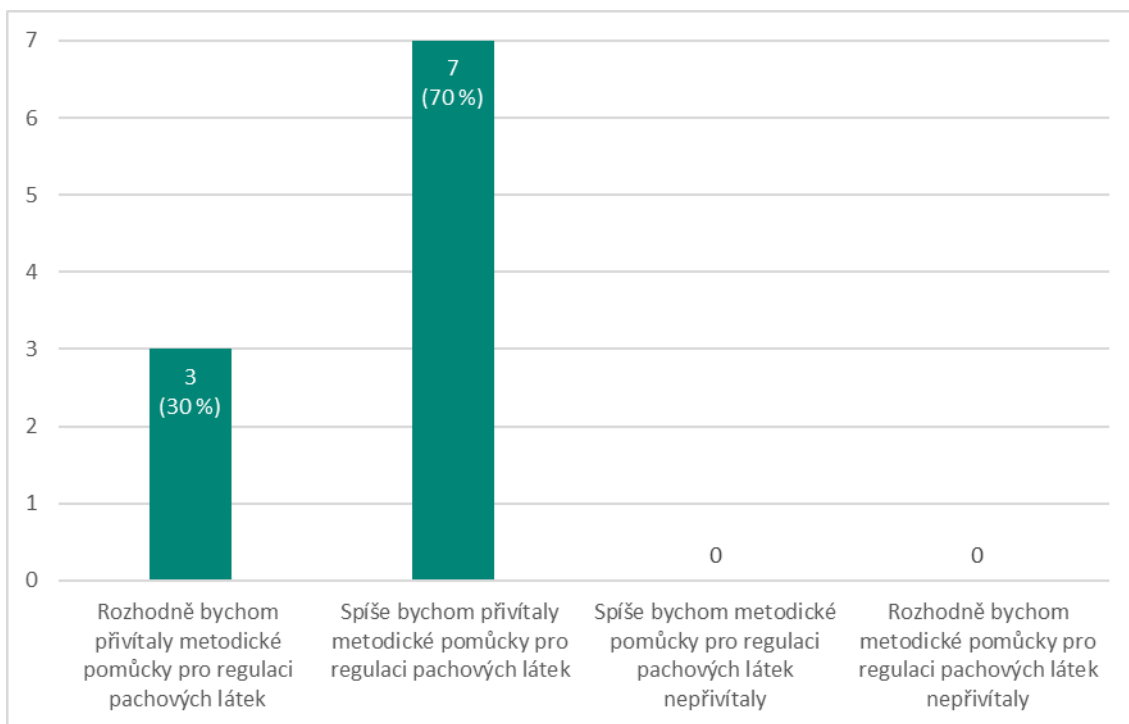


Znění otázky: „Bylo by podle Vašeho úřadu vhodné provést v oblasti regulace pachových látek legislativní změnu?“

Dále jsme se dotazovali, jak by OI ČIŽP hodnotily případné zpracování metodické pomůcky pro regulaci pachových látek ze strany MŽP. Záměr možného vzniku metodické pomůcky pro regulaci pachových látek, jejímž zpracovatelem by bylo MŽP, by přivítaly všechny dotázané OI ČIŽP (graf 11). Z toho necelé tři čtvrtiny (70 %) by ji spíše přivítaly a téměř třetina z nich (30 %) by ji rozhodně přivítala. Postoj ČIŽP k možnému přijetí metodiky je (podobně jako v otázce změny právní úpravy) velmi kladný, což by mohlo vést k závěru, že za ideální řešení považuje kombinaci v podobě nové právní úpravy doplněné metodikou. Odpovědi však mohou znamenat například i to, že pro případ neochoty zákonodárce přijmout změnu v právní úpravě by ČIŽP uvítala alespoň metodickou pomůcku vypracovanou odborníky z gesčního ministerstva.



Graf 11 Postoj OI ČIŽP k případnému vzniku metodické pomůcky pro regulaci pachových látek vypracované MŽP (N=10)



Znění otázky: „Jak by se Váš úřad stavěl k metodické pomůcce pro regulaci pachových látek, kterou by zpracovalo MŽP?“

### 1.6 Další zjištění

Pracovníci OI ČIŽP měli také možnost se prostřednictvím poslední otázky v dotazníku volně vyjádřit k danému tématu, případně zprostředkovat nějaký návrh, který by dané situaci mohl pomoci. Této možnosti využily tři OI ČIŽP (30 %) a ve svých výpovědích zdůraznily, že problematika regulace pachových látek je skutečně aktuální.

Dále OI ČIŽP vyjádřily přesvědčení, že možné obtěžování pachovými látkami by mělo být řešeno již na úrovni územního plánování a následně při schvalování výstavby jednotlivých záměrů, nikoliv až při realizaci stavby zdroje znečišťování ovzduší.

*„Stanovení podmínek pro provoz zdrojů znečišťování ovzduší nemůže vyvážit jeho nevhodné umístění.“*

S tím se pojí i požadavek na to, aby se u stávajících provozů, jejichž fungování je s ohledem na charakter použité technologie nutně spojeno s vypouštěním určitého množství látek obtěžujících zápachem, kladl důraz na řešení nové výstavby v okolí těchto provozů tak, aby před nimi byla chráněna a nepřiblížovala se k nim.



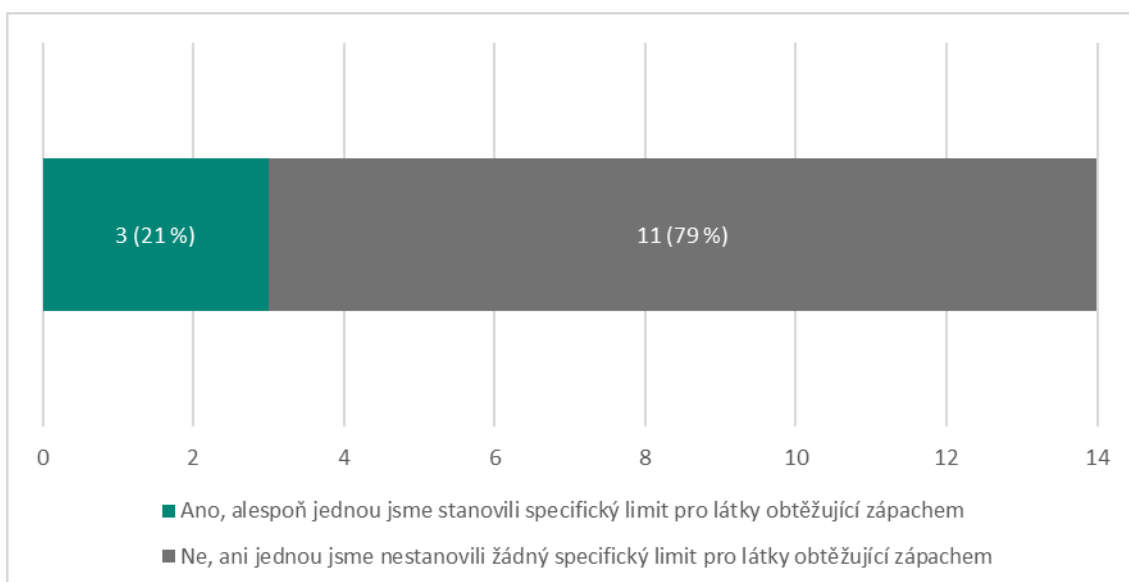
## 2. Zjištění z praxe krajských úřadů

### 2.1 Stanovení specifického limitu pro látky obtěžující zápachem a vydávání povolení

Dotazníkového šetření se účastnilo 13 krajských úřadů (odbory životního prostředí) a odbor životního prostředí Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen souhrnně „krajské úřady“).

Na základě jejich výpovědí můžeme říci, že pouze více než pětina krajských úřadů (21 %) alespoň jednou za dobu účinnosti současného zákona o ochraně ovzduší (tj. od roku 2012 do současnosti, tj. únor 2022) stanovila specifický limit pro látky obtěžující zápachem v rámci povolení provozu stacionárního zdroje nebo v rámci integrovaného povolení (graf 12).

Graf 12 Stanovení specifického limitu pro látky obtěžující zápachem v rámci povolení provozu stacionárního zdroje nebo integrovaného povolení (N=14)



Znění otázky: „Stanovil Váš úřad alespoň jednou za dobu účinnosti současného zákona o ochraně ovzduší (tj. od roku 2012 do současnosti) v povolení provozu stacionárního zdroje nebo v rámci integrovaného povolení specifický limit pro látky obtěžující zápachem?“

Tyto tři krajské úřady, které uvedly, že za sledovanou dobu stanovily určité specifické limity pro látky obtěžující zápachem, tak učinily celkem v 15 případech, kdy téměř čtyři pětiny z nich spadaly pod gesci jednoho krajského úřadu (73 %). Uváděné stanovení limitů se ve všech případech týkalo pouze povolení provozu stacionárního zdroje, nikoliv stanovení limitu v rámci integrovaného povolení.

Specifický limit pro látky obtěžující zápachem krajské úřady určovaly jednak pomocí evropské pachové jednotky, a dále pomocí jiných způsobů. Jeden z krajských úřadů pro jejich stanovení užíval výhradně evropskou pachovou jednotku. Jiný krajský úřad stanovil hmotnostní koncentrace znečišťující látky v  $\text{mg}/\text{m}^3$ . Dle jeho vyjádření tento

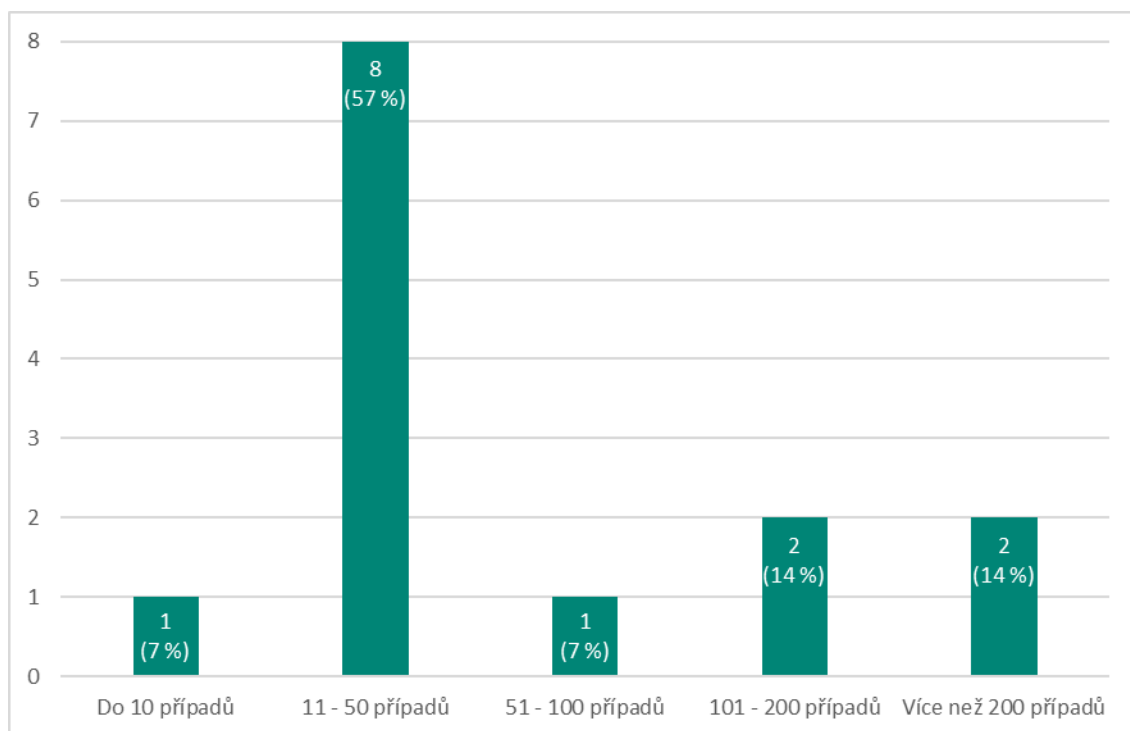


způsob užívá na doporučení ČIŽP, a to z důvodu blízké obytné zástavby. Další krajský úřad užíval kombinaci evropské pachové jednotky a emisního limitu pro celkový organický uhlík. V souhrnu lze tedy konstatovat, že „pravý“ pachový limit (stanovený pomocí pachové jednotky) doposud stanovil pouze jeden ze 14 povolovacích orgánů.

## 2.2 Vydávání povolení pro provoz, který byl nebo mohl být zdrojem zápachu

Jednou z činností krajských úřadů je i vydávání povolení pro provoz, které byly nebo mohou být zdrojem zápachu (povolení stacionárního zdroje znečištění, které může být také součástí integrovaného povolení). Všechny krajské úřady nám potvrdily, že ve sledovaném období od roku 2019 do února 2022 docházelo k vydávání těchto povolení. Zajímalo nás, jak často krajské úřady tato povolení vydávají (graf 13). Mezi jednotlivými kraji panují významné rozdíly. Více než polovina krajských úřadů (57 %) vydala povolení 11 až 50 provozům. Více než 100 povolení vydaly čtyři krajské úřady (29 %), z toho dva krajské úřady dokonce více než 200 (14 %). Celkově jde o stovky případů, kdy krajské úřady řešily povolení pro provoz zdroje možného zápachu. K tomu je však třeba uvést, že u vydaných povolení (typicky integrovaných) dochází k velmi častým změnám, a proto počet vydaných rozhodnutí (povolení a jejich změn) není možné zaměňovat s počtem potenciálně obtěžujících zdrojů na území České republiky.

Graf 13 Odhad krajskými úřady vydaných povolení pro provoz, které byly nebo mohly být zdrojem zápachu (N=14)



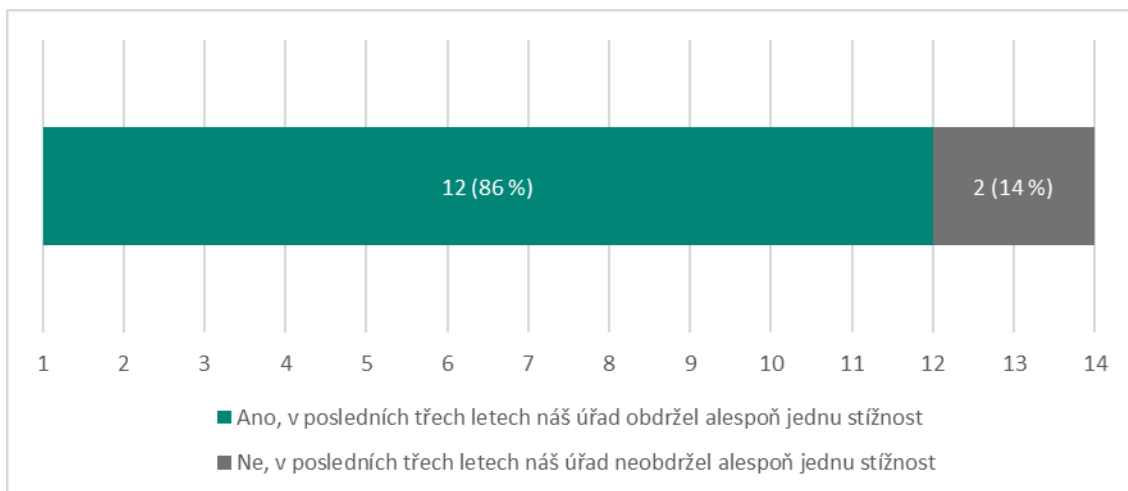
Znění otázky: „Kolikrát Váš úřad za poslední tři roky (tj. od začátku roku 2019 do současnosti) vydával povolení pro provoz, který byl nebo mohl být zdrojem zápachu?“



### 2.3 Příjem a vypořádání stížností na provozy obtěžující zápachem

Podobně jako v případě OI ČIŽP, i krajské úřady jsou příjemci stížností ze strany občanů a dalších zúčastněných subjektů. V případě tohoto šetření nás především zajímalo, zda krajské úřady za poslední tři roky (od roku 2019 do února 2022) obdržely stížnosti na provozy obtěžující své okolí zápachem (graf 14). Většina krajských úřadů (86 %) obdržela alespoň jednu stížnost tohoto typu, pouze dva krajské úřady (14 %) takovou stížnost neobdržely.

Graf 14 Obdržení stížnosti na provoz, který obtěžuje své okolí zápachem (N=14)



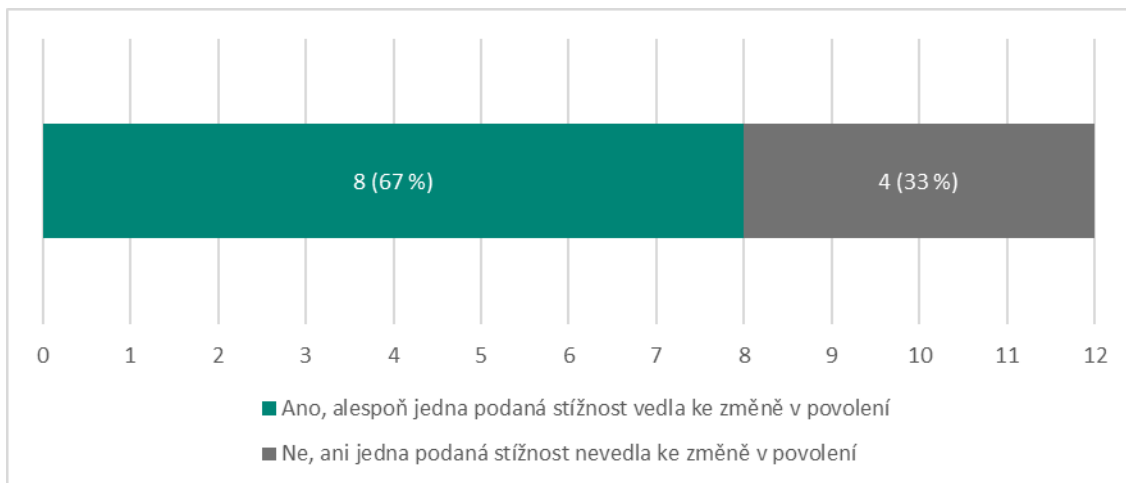
Znění otázky: „Obdržel Váš úřad v posledních třech letech (tj. od začátku roku 2019 do současnosti) alespoň jednu stížnost na provoz, který obtěžuje své okolí zápachem?“

Z odhadu počtu podaných stížností vyplývá, že polovina krajských úřadů za sledované období vyřídila méně než 10 podnětů. Nejvyšší počet podaných stížností představoval odhad 250 stížností, kdy zároveň ještě tento krajský úřad ke svému odhadu doplnil, že z 80 % jsou tyto stížnosti podávány na jeden konkrétní zdroj zápachu. Druhý nejvyšší počet podaných stížností představoval odhad 150 stížností za sledované období. Žádný z krajských úřadů již ve svých odhadech nepřesáhl hranici 50 stížností za sledované období.

U krajských úřadů, které ve sledovaném období uvedly, že přijaly stížnosti na obtěžování zápachem, nás zajímalo, zda alespoň jedna podaná stížnost vedla ke změně povolení provozu stacionárního zdroje nebo integrovaného povolení. Jak je znázorněno v grafu 15, více než dvě třetiny krajských úřadů (67 %) uvedly, že podaná stížnost alespoň v jednom jejich evidovaném případě vedla ke kýžené změně.



Graf 15 Podání stížnosti jako prostředek pro změnu v povolení provozu stacionárního zdroje nebo v integrovaném povolení (N=12)



Znění otázky: „Vedla některá ze stížností obdržených v posledních třech letech (tj. od začátku roku 2019 do současnosti) ke změně v povolení provozu stacionárního zdroje či změně v integrovaném povolení?“

Pokud některá z podaných stížností vedla k žádané změně, pak jsme se krajských úřadů blíže dotazovali na tyto konkrétní případy. Krajské úřady za sledované období uvedly celkem 12 takových případů, u sedmi z nich však uvedly jen název podniku nebo popis jeho činnosti, aniž by blíže přiblížily uložená opatření. O více než polovině uvedených případů (58 %) tak nemáme podrobnější informace.

V případě těchto podniků (N=12) se konkrétně jednalo o dvě továrny na výrobu dílů pro automobilový průmysl, dva podniky zaměřující se na nakládání s odpady (jeden z nich byla bioplynová stanice), obalovnu živičných směsí, slévárnu, cukrovar, společnost zaměřující se na drcení a rafinace olejnin, podnik na tvarování plastových desek a laminování, výrobu plastového obalového materiálu, podnik vyrábějící asfaltové pásy a u jednoho z uvedených případů nebyl krajským úřadem identifikován původce zápachu, ale dle jejich vyjádření obtěžující zápach je výsledkem činnosti několika různých provozovatelů v jednom výrobním areálu. V tomto případě samotné snaze eliminace zápachu předcházelo šetření,<sup>29</sup> která ze společností v areálu zapříčiňuje charakteristický zápach.

Případy, kdy krajské úřady podrobněji popsaly postup vedoucí k eliminaci zápachu, spočívaly v řízení o změně rozhodnutí o povolení provozu. V prvním případě (výrobna plastového obalového materiálu) se změna, a tím i výsledek jednání, dotkla čtyř oblastí: 1) provedení aktualizace provozního řádu zdroje zápachu, 2) vysazení zeleně jako bariéry mezi provozovnou a blízkými rodinnými domy, 3) začlenění podmínky týkající se otevírání vrat z provozovny do rozhodnutí o povolení provozu a 4) stanovení specifického emisního limitu pro celkový organický uhlík ve výši 30mg/m<sup>3</sup> na jednom z výdechů. V druhém případě (bioplynová stanice zpracovávající odpady) se aktualizoval provozní řád s důrazem na pravidla pro otevírání vrat haly (správné funkce vzduchotechniky), řádný provoz

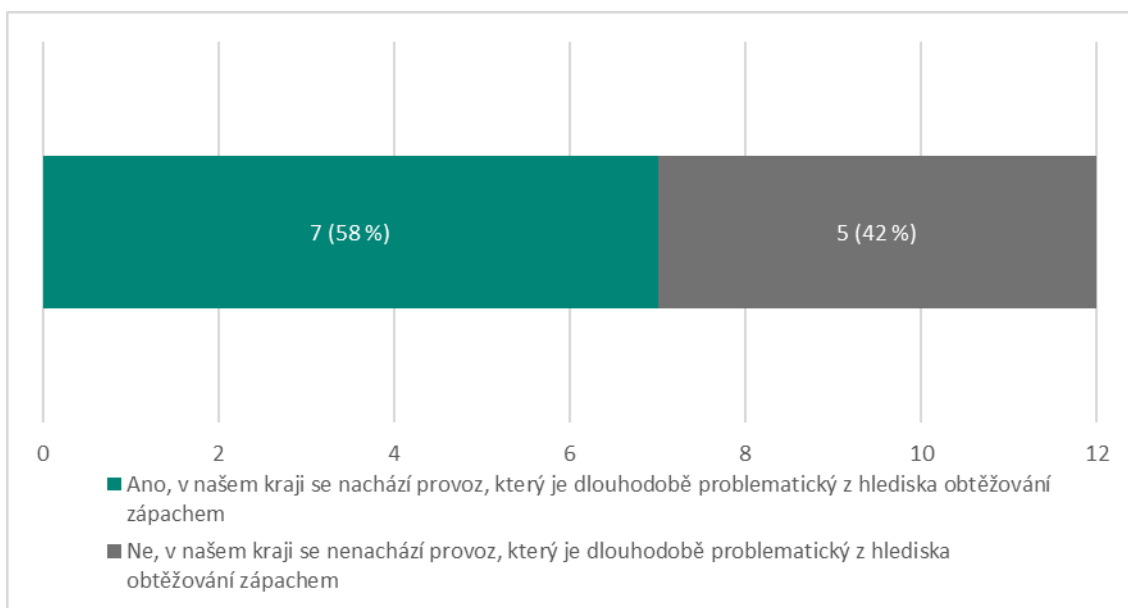
<sup>29</sup> V době sběru dat šetření stále probíhalo.



biofiltru a ověřování jeho funkčnosti prostřednictvím měření účinnosti (dvakrát ročně) a s tím spojené stanovení pachových jednotek na vstupu a výstupu. Z uvedeného výčtu stojí za pozornost především to, že ke zlepšení situace s obtěžujícím zápachem nemusí vždy vést pouze nákladná technická opatření na provozních zařízeních. U některých provozů například stačilo, aby provozovatel zajistil dodržování jednoduchých pravidel, jako je důsledné zavírání dveří či oken. V jiných případech zase mohla pomoci výsadba zeleně, jejíž přirozenou vlastností je absorpce části emitovaného pachu.

V další otázce jsme se krajských úřadů ptali, zda se v rámci jejich územní působnosti nachází provoz, který je dlouhodobě problematický z hlediska obtěžování zápachem (graf 16). Více než polovina krajských úřadů (58 %) uvedla, že se v jejich kraji nalézají problematické podniky, na které se opakovaně podávají stížnosti z důvodu obtěžování zápachem. K odpovědím krajských úřadů je nutno poznamenat, že se mírně liší od toho, co ochránci sdělily OI ČIŽP, nicméně to může být způsobeno i subjektivním hodnocením toho, co konkrétní úřad považuje za „dlouhodobě problematické“. V každém případě však i krajské úřady potvrzují, že se na většině území České republiky nacházejí provozy, které dlouhodobě obtěžují okolí emitováním zápachu.

Graf 16 Přítomnost problematického provozu v kraji (N=12)



Znění otázky: „Nachází se ve Vašem kraji provoz, který je dlouhodobě problematický z hlediska obtěžování zápachem (tj. obdrželi jste na něj mnoho stížností, ale zápach se stále nedaří regulovat)?“

Podobně jako v předešlé otázce, zjišťující podrobnosti o jednotlivých provozech, na které se podávají stížnosti, nás i v tomto případě zajímaly konkrétní provozy, které své okolí dlouhodobě obtěžují zápachem. Krajské úřady popsaly celkem 12 problematických provozů, u dvou z nich nevedly podrobnosti.

Jednalo o dva vepříný (výkrmnu prasat), zařízení na výrobu cementového slínku, komplex výroben v průmyslovém areálu, slévárnu, zemědělskou bioplynovou stanici, lisovnu termosetů, podnik vyrábějící asfaltové pásy, obalovnu živičných směsí, výrobnu průmyslových strojů, cukrovar a firmu s potravinářskými ingrediencemi.





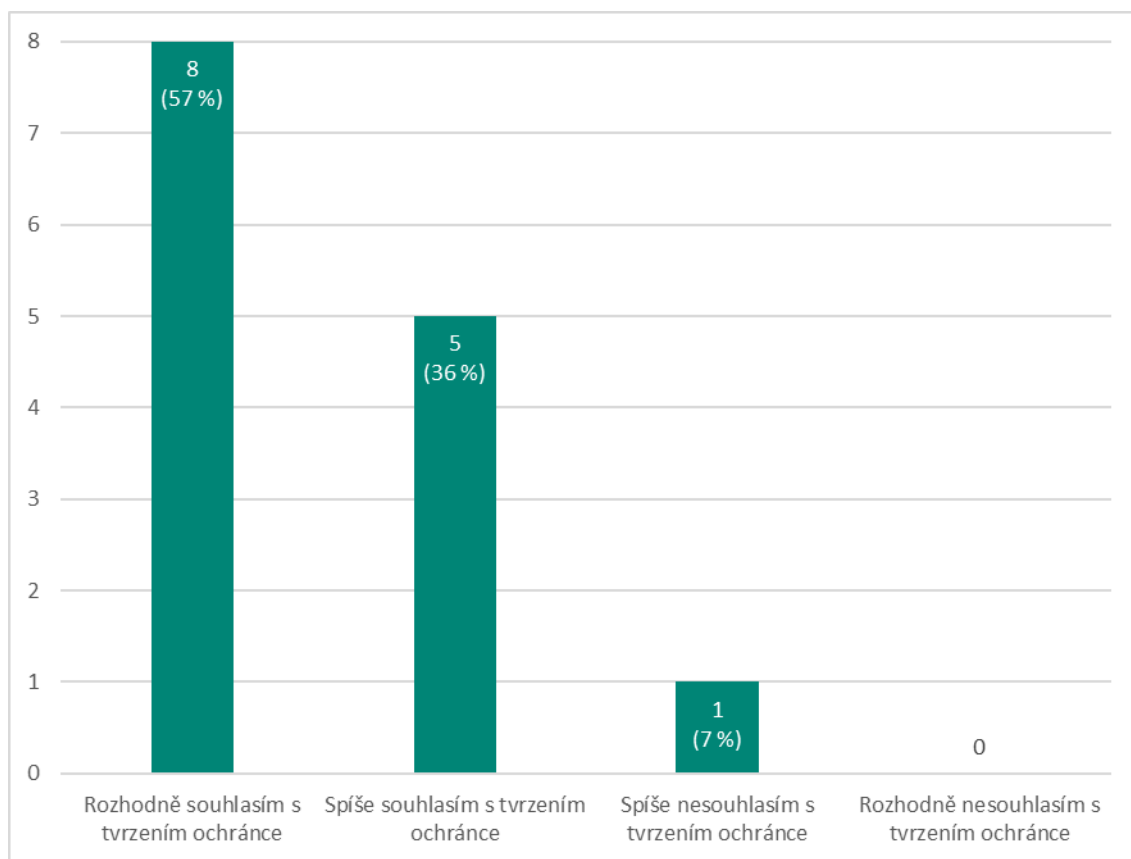
U těchto dlouhodobě problematických provozů (N=10) se daná situace řešila pomocí technologického nebo provozního opatření. Technologické opatření spočívalo v instalaci nových zařízení pro neutralizaci pachů (biofiltry, gelové pláty apod.). S provozními opatřeními se pojila především změna integrovaného povolení. Dle vyjádření krajských úřadů došlo v sedmi případech k zavedení technologických opatření a v šesti případech k zavedení provozních opatření.

I přes opakované stížnosti a s tím spojené místní šetření ve dvou případech daný krajský úřad neshledal u těchto dlouhodobě problematických podniků porušení podmínek vydaného platného povolení provozu podle zákona o ochraně ovzduší.

#### 2.4 Aplikace přílohy č. 17 v praxi

Podobně jako u OI ČIŽP nás i v případě krajských úřadů zajímalo, do jaké míry se ztotožňují nebo naopak rozcházejí s názorem veřejného ochránce práv, že příloha č. 17 vyhlášky o přípustné úrovni znečišťování je v praxi jen zřídka využívána. Z grafu 17 je zřejmé, že naprostá většina (93 %) krajských úřadů se s názorem veřejného ochránce práv ztotožňuje, přičemž více než polovina z nich (57 %) s tímto názorem rozhodně souhlasila a více než třetina spíše souhlasila. Pouze jeden krajský úřad (7 %) se s tímto tvrzením neztotožňoval. V otázce nevyužívání platné a účinné právní úpravy pro pachové limity se tedy shodnou víceméně všechny dotazované subjekty.

Graf 17 Jak úřady hodnotily výrok, že postup dle přílohy č. 17 vyhlášky je v praxi využíván zřídka (N=14)

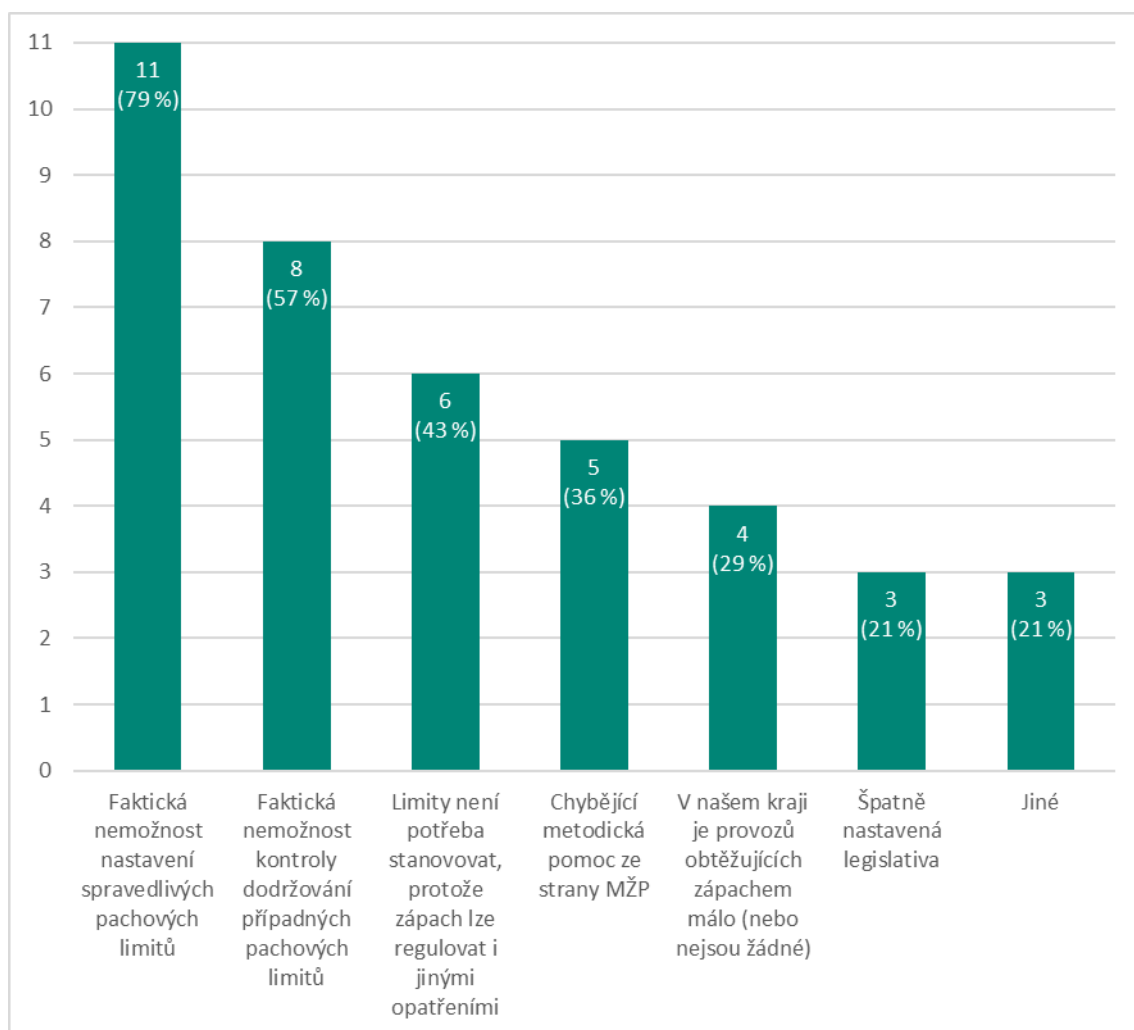




Znění otázky: „Ochránci je z úřední činnosti známo, že postup dle přílohy č. 17 vyhlášky o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování je v praxi využíván zřídka (těchto případů je málo). Do jaké míry se Váš úřad na základě své zkušenosti ztotožňuje s tímto zjištěním?“

Příčinu pro sporadické využívání přílohy č. 17 (graf 18) krajské úřady spatřovaly především ve faktické nemožnosti nastavení spravedlivých pachových limitů (79 %). Druhý nejvýznamnější důvod představovala faktická nemožnost kontroly dodržování případných pachových limitů (57 %). Šest krajských úřadů (43 %) také uvedlo jako důvod skutečnost, že limity není potřeba stanovovat, protože zápach je možné regulovat i jinými opatřeními než pomocí přílohy č. 17 vyhlášky o přípustné úrovni znečišťování. Za méně závažné důvody (tj. méně četné) krajské úřady považovaly chybějící metodickou pomoc ze strany MŽP (36 %) a špatně nastavenou legislativu (21 %). Čtyři krajské úřady (29 %) jako jeden z možných důvodů uvedly skutečnost, že v jejich správní oblasti se nalézá pouze nízký počet provozů obtěžujících zápachem. Jinou příčinu pro nevyužívání přílohy č. 17 vyhlášky o přípustné úrovni znečištění uvedly celkem tři krajské úřady (21 %).

Graf 18 Příčiny sporadického využívání přílohy č. 17 vyhlášky o přípustné úrovni znečišťování (N=14)



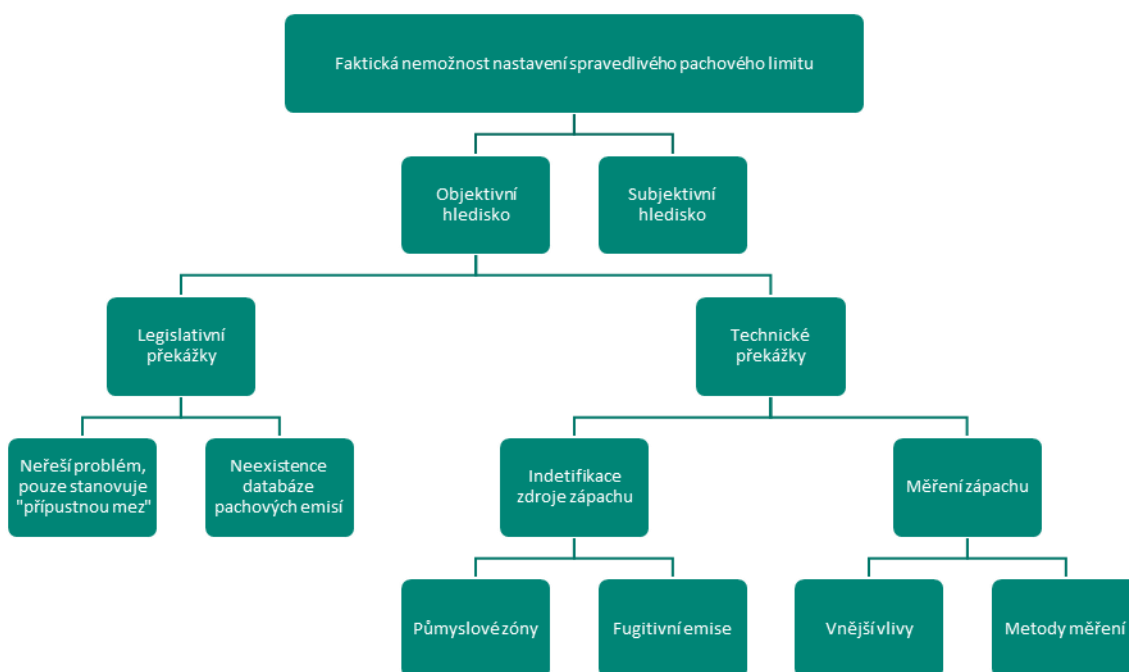
Znění otázky: „Co je podle Vašeho úřadu příčinou toho, že se postup dle přílohy č. 17 vyhlášky o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování v praxi příliš nevyužívá?“

Pozn.: Součet podílů netvoří 100 %, jelikož respondenti mohli uvést více možností.

### 2.4.1 Faktická nemožnost nastavení spravedlivých pachových limitů

Pokud krajské úřady ve svých odpovědích označily, že minimálně jedním z důvodů pro sporadické využívání přílohy č. 17 vyhlášky o přípustné úrovni znečištění je faktická nemožnost nastavení spravedlivých pachových limitů, požádali jsme je o vysvětlení, z jakého důvodu zastávají tento názor. Jak jsme výše uvedli, tento důvod zvolilo celkem 11 krajských úřadů (79 %), a představuje tak jednu z nejvýznamnějších bariér pro častější aplikaci přílohy č. 17. Jednotlivá zdůvodnění krajských úřadů jsme systematizovali do schéma 1, které zachycuje argumenty pro jejich tvrzení.

Schéma 1 Faktická nemožnost nastavení spravedlivého pachového limitu



Krajské úřady ve svých odpovědích pracovaly s argumenty na dvou základních úrovních, které jsme pro větší přehlednost rozdělili na objektivní a subjektivní hledisko.

#### **Objektivní hledisko**

Objektivní hledisko obsahuje dva typy překážek, které dle krajských úřadů brání v častější aplikaci přílohy č. 17 vyhlášky. První představují technické překážky, ve kterých krajské úřady především zmiňovaly komplikace s identifikací zdroje zápachu a následným měřením zápachu. Druhý typ překážek se týkal právní úpravy.

#### **Technické překážky**

Komplikace s identifikací zdroje zápachu spočívá dle krajských úřadů především ve skutečnosti, že pachové limity je možné stanovit pouze pro zdroje, které mají definován



výduch. Krajské úřady tak ve shodě s ČIŽP odkazují na problém fugitivních emisí, který dále rozvádějí a odkazují například na obtíže při měření tohoto typu emisí:

*„Postup uvedený v příloze č. 17 emisní vyhlášky je možné využít, pokud lze znečišťující látky obtěžující zápachem odvádět definovaným způsobem. V případě námi povolených zdrojů se jedná o fugitivní emise, kde měření neodráží skutečný stav.“*

V praxi však dle krajských úřadů dochází ke dvěma typickým případům, kdy není možné tento konkrétní zdroj (výduch) identifikovat, a tím pádem ani není možné na daný případ aplikovat postup uvedený v příloze č. 17 vyhlášky. Prvním typickým případem jsou průmyslové zóny, ve kterých se nachází více potenciálních zdrojů zápachu, a je tak nemožné identifikovat jednoho konkrétního původce:

*„Specifický limit se stanovuje vždy pro konkrétní zdroj, v případě, kdy je v provozně více zdrojů, pro který je stanoven limit, mohou ve svém součtu obtěžovat, i když jsou jednotlivé limity na spodní možné hranici vnímání, v porovnání provozovatele s více zdroji a např. provozovatele s jedním zdrojem stejného typu pak dojde k tomu, že provozovatel s více zdroji bude mít daleko přísnější limit než provozovatel s jedním zdrojem stejného typu, čímž dojde k nedůvodným rozdílům v podmínkách pro provozování stejných typů zdrojů.“*

Druhý typický případ představují dle krajských úřadů zdroje zápachu, které ani žádný definovaný výduch nemají, a k šíření zápachu dochází prostřednictvím tzv. fugitivních emisí. Jejich zdroji jsou například kompostárny, zemědělské podniky nebo čistírny odpadních vod. Lze tedy konstatovat, že ve vztahu k fugitivním emisím zápachu krajské úřady i OI ČIŽP upozorňují na stejné problémy.

Další technickou překážkou je dle krajských úřadů samotná metoda měření zápachu. Základní problém v měření zápachu spočívá v nalezení konkrétní znečišťující látky, která způsobuje šíření zápachu. Dle vyjádření jednoho z krajských úřadů se v praxi často jedná o směsi látek. Například v průmyslových zónách může vznik a šíření zápachu způsobovat i kumulace z více zdrojů, kdy každý ze závodů splňuje dané limity, ale výsledná souhrnná imise je již překračuje.

*„Některé přesně definovatelné látky ve směsi zapáchají jinak než při jejich samostatném stanovení. Zápach může způsobovat pouze individuální směs látek, jejichž jednotlivé stanovení nebude z pohledu zápachu významné. Přesně definovat směsi, které jsou příčinou zápachu z konkrétních typů provozu, není šťastná cesta.“*

Samotné měření zápachu následně mohou dle krajských úřadů komplikovat vnější vlivy, jako je například skutečnost, že vývin pachových látek není v čase konstantní.

*„Vývin pachových látek je proces dynamický v čase, nastavený limit by toto měl zohledňovat, což například metodika pro pachové látky neřeší. V ideálním případě by pak zjišťování pachových látek mělo být kontinuální, tak aby byl pokryt celý technologický proces.“*



Případně může docházet i k chybám v postupu měření.

*„Odběry vzorků jsou většinou špatně odebrány, vyhodnocení není provedeno do 30 minut (dle normy). Pachové látky po 30 minutách na sebe vážou další látky. Výsledek měření je naprosto znehodnocený, zejména emisní limit pachových látek, který se neváže přímo na zdroj je naprosto neprůkazný.“*

### **Legislativní překážky**

Jak uvedl jeden z krajských úřadů, legislativní překážky spočívají především v absenci databáze úrovní pachových emisí u různých typů zdrojů dle přílohy č. 2 vyhlášky.

*„Pokud by krajský úřad emisní limit pro pachové látky stanovil, tak musí nejen jednoznačně zdůvodnit potřebu tohoto stanovení, ale stejně tak i výši konkrétně stanovené hodnoty emisního limitu. Pro potřeby krajského úřadu není ani přístupná databáze výsledků měření, které byly realizovány dle pachové vyhlášky č. 362/2006 Sb. (...) Vyhláškou daný postup dle přílohy č. 17 je definován příliš obecně a je tak v zásadě velmi obtížně aplikovatelný ve správní praxi. Použitelnější by bylo, kdyby vyhláška stanovovala konkrétní emisní limity pro určité skupiny zdrojů, které nejčastěji obtěžují zápachem. Nejvhodnější by bylo stanovit hranice určitým rozmezím, aby byl prostor pro správní úvahu úřadu při vydávání povolení pro konkrétní zdroj a zejména lokalitu zdroje pachového znečištění ovzduší.“*

Z pohledu některých krajských úřadů však představuje nejvýznamnější argument skutečnost, že stanovení emisního limitu pachových látek neodstraňuje daný problém.

*„Stanovení emisního limitu na pachové látky neřeší problém se šířením pachů jako takový, pouze stanoví jakousi ‚přípustnou mez‘.“*

*„I kdyby legislativa řešila specifické emisní limity pro pachové látky u vybraných zdrojů, stejně by z hlediska obtěžování zápachem nejvíce záleželo na vzdálenosti od obytné zástavby, morfologii terénu v okolí zdroje, charakteru pachových látek atd. Současná legislativa sice nabízí jakési řešení k individuálnímu stanovení emisního limitu pro pachové látky, ale změřil-li provozovatel na výduchu pachové látky, je prakticky nemožné posoudit, co znamená naměřená hodnota a jak s ní dále nakládat. V rámci povolovacího procesu upřednostňujeme nastavení takových opatření, která obtěžování zápachem předchází.“*

### **Subjektivní hledisko**

V rámci subjektivního hlediska krajské úřady především vyzdvihovaly skutečnost, že vnímání míry zápachu je ve velké míře založeno na osobním pocitu konkrétního jednotlivce.

*„Jedná se o subjektivní vjem (hédonický efekt). V každém prostředí žijí různí lidé s odlišnou adaptací na zápach. Některé formy pachu jsou v konkrétních místech charakteristické a přirozené, a lze jejich výskyt předjímat.“*



#### 2.4.2 Faktická nemožnost kontrolovat dodržování pachových limitů

Podobně jako u předešlého tématu, i v případě souhlasu krajských úřadů s tvrzením, že faktická nemožnost kontrolovat dodržování pachových limitů vede ke sporadickému využívání přílohy č. 17 vyhlášky o přípustné úrovni znečišťování, nás zajímaly jejich důvody.

Na základě výpovědí krajských úřadů k tomuto tématu můžeme říci, že se uváděné argumenty do velké míry kryjí s důvody uváděnými v předešlé části o faktické nemožnosti nastavení spravedlivých pachových limitů.

Hlavním obecným zjištěním v této oblasti je, že příloha č. 17 vyhlášky řeší emise, a nikoliv imise.

Co se týče deklarované kontroly dodržování případných pachových limitů, pak se krajské úřady vyjadřovaly především k její konkrétní podobě, kdy zmiňovaly problematičnost samotného měření, jeho zkreslení a limity případného porovnávání s dalšími měřeními, a to vlivem odlišné metodiky měření.

*„Olfaktometrická metoda, kterou je měření pachových látek prováděno, není dostatečně časově pružná a je hůře dostupná, navíc většina zařízení produkujících pachové látky tyto neemituje řízeným výduchem ale fugitivně, v tom případě nelze hovořit o kontrole pachového limitu, jelikož se již jedná o imisi nikoliv emisi pachové látky, která může být namíchána s dalšími producenty z okolí.“*

*„Existuje velmi málo autorizovaných měřicích skupin a ty které jsou, mají každá svou vlastní metodiku pro odběr vzorků. Výsledky tedy nelze porovnávat mezi sebou a jejich využitelnost pro správní praxi je tak velmi nízká. Stížnost na zápach pochází z jiného místa než je zdroj/zdroje. Je obtížné určit konkrétní zdroj a konkrétní technologii, pokud je v areálu více provozovatelů. Zápach může vznikat až ve vnějším ovzduší vzájemnou reakcí emisí z jiných zdrojů. Jen malá řada zdrojů zapáchá kontinuálně, u většiny problémových se jedná o časově ohraničené erupce zápachu, které mnohdy nastávají nepravidelně v důsledku různých faktorů. Typicky chovy drůbeže nejvíc zapáchají poslední týden turnusu a při vyhrnování podestýlky ze stáje. Kompostárna zapáchá v době návozu problematických surovin, jejich zapáření před zpracováním do zakládky, následně pak při překopávce.“*

Podle vyjádření dvou krajských úřadů však samotná naměřená hodnota vyjadřující koncentraci látek na výduchu nevyjadřuje míru zápachu.

#### 2.4.3 Jiné příčiny pro nevyužívání přílohy č. 17 vyhlášky o přípustné úrovni znečištění

Jinou příčinou pro nevyužívání přílohy č. 17 vyhlášky o přípustné úrovni znečištění uvedly celkem tři krajské úřady (21 %). V těchto výpovědích se krajské úřady především vyslovovaly pro preventivní kroky směřující k předcházení či odklonění zápachu u problematických zdrojů než pro řešení problému se zápachem, až nastane.



Z toho důvodu krajské úřady spíše než stanovování a sledování limitů pachových látek navrhovaly, aby se pozornost přenesla k většímu důrazu na řádné dodržování technologických postupů, případně (v prvopočátku) na zavedení účinných opatření u provozů, jež by mohly představovat zdroj pachových látek pro své bezprostřední okolí.

*„U stávajících zdrojů lze v případě zápachu definovat individuální opatření navržená odborně způsobilou osobou, jejichž konkrétní znění nelze definovat v platných právních předpisech.“*

Dále se vyjádřily ve prospěch lepšího plánování v rámci územního plánu. Konkrétně se jednalo o vymezení a dodržování ochranných pásem kolem stávajících zdrojů, v nichž nebude možná nová zástavba. Případně zamezení možnosti umístit nový zdroj do blízkosti území určených k bydlení.

*„(...) zejména řádné územní plánování a dodržování odstupových vzdáleností u provozů, které jsou vždy zdrojem zápachu, i pokud jsou provozovány na nejvyšší technologické úrovni a s využitím všech poznatků (zemědělské provozy).“*

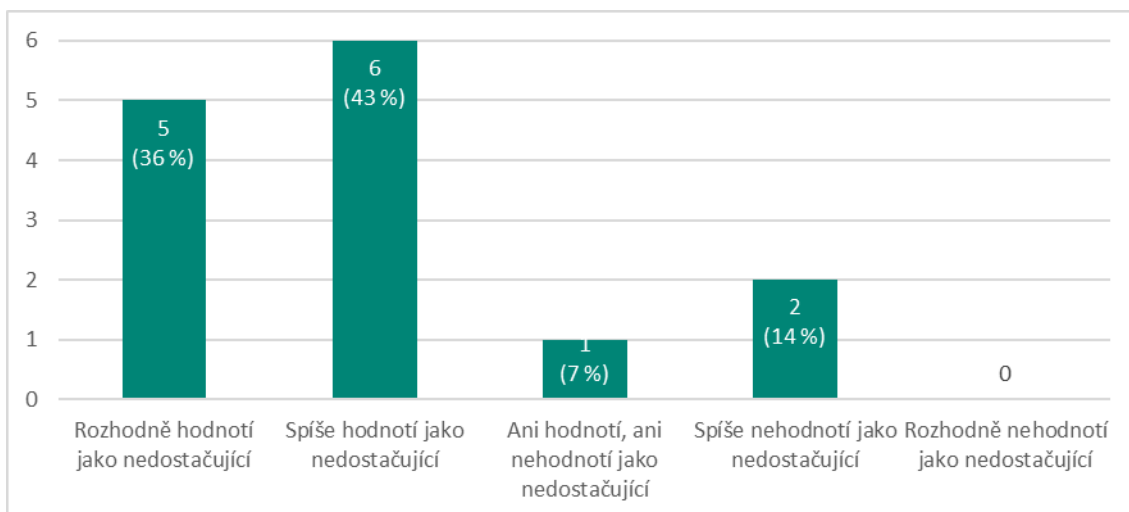
Zatímco první soubor opatření se vztahuje na potenciální zdroje pachových látek, druhé doporučení je směřováno především na orgány územního plánování a další dotčené orgány. Žádný z těchto kroků však neřeší problém se stávajícími zdroji zápachu, které se (po různě dlouhou dobu) nedaří uspokojivě vyřešit.

## 2.5 Hodnocení právní úpravy regulace pachových látek

Jak je zřejmé z grafu 19, právní úpravu regulace pachových látek hodnotily téměř čtyři pětiny krajských úřadů jako nedostačující (79 %). Z toho více než třetina krajských úřadů (36 %) právní úpravu rozhodně hodnotila jako nedostačující a necelá polovina krajských úřadů (43 %) ji hodnotila jako spíše nedostačující. Naopak pouze dva krajské úřady (14 %) byly toho názoru, že stávající právní úprava je spíše dostačující, a jeden krajský úřad (7 %) zastával neutrální stanovisko. Výzkum tak ukázal, že přesvědčivá většina krajských úřadů vnímá platnou a účinnou právní úpravu jako nedostatečnou, čímž se ztotožňuje s názory OI ČIŽP.



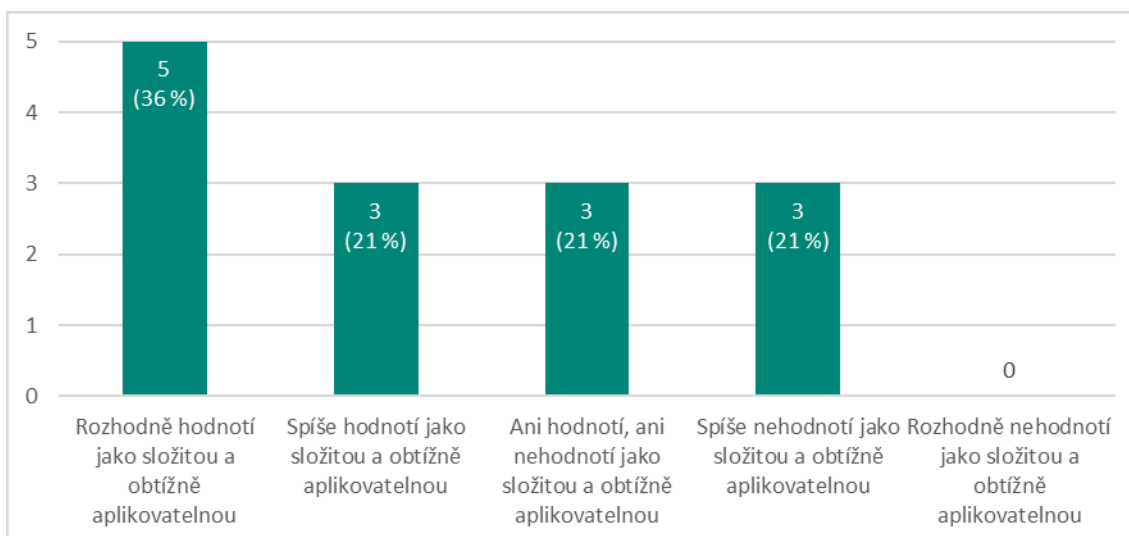
Graf 19 Hodnocení dostatečnosti právní úpravy v oblasti regulace pachových látek ze strany krajských úřadů (N=14)



Znění otázky: „Jak hodnotí Váš úřad právní úpravu v oblasti regulace pachových látek (v souhrnu, tj. nikoliv pouze úpravu specifických limitů pro látky obtěžující zápachem, ale též jednotlivá dílčí opatření, která mohou vést k omezení zápachu)?“

Složitost a obtížnost aplikování této právní úpravy dle hodnocení krajských úřadů představuje graf 20. Z něj je patrné, že více než polovina krajských úřadů (57 %) uvedla, že právní úprava je příliš složitá a obtížně aplikovatelná. Z toho více než třetina krajských úřadů (36 %) právní úpravu rozhodně hodnotila jako složitou a obtížně aplikovatelnou a více než pětina z nich (21 %) ji spíše hodnotila jako složitou a obtížně aplikovatelnou. Naopak, více než pětina krajských úřadů (21 %) ji spíše nehodnotila jako složitou a obtížně aplikovatelnou a tři krajské úřady (21 %) zastávaly neutrální stanovisko.

Graf 20 Hodnocení krajských úřadů výroku, že „právní úprava je příliš složitá a obtížně aplikovatelná“ v souvislosti s právní úpravou v oblasti regulace pachových látek (N=14)



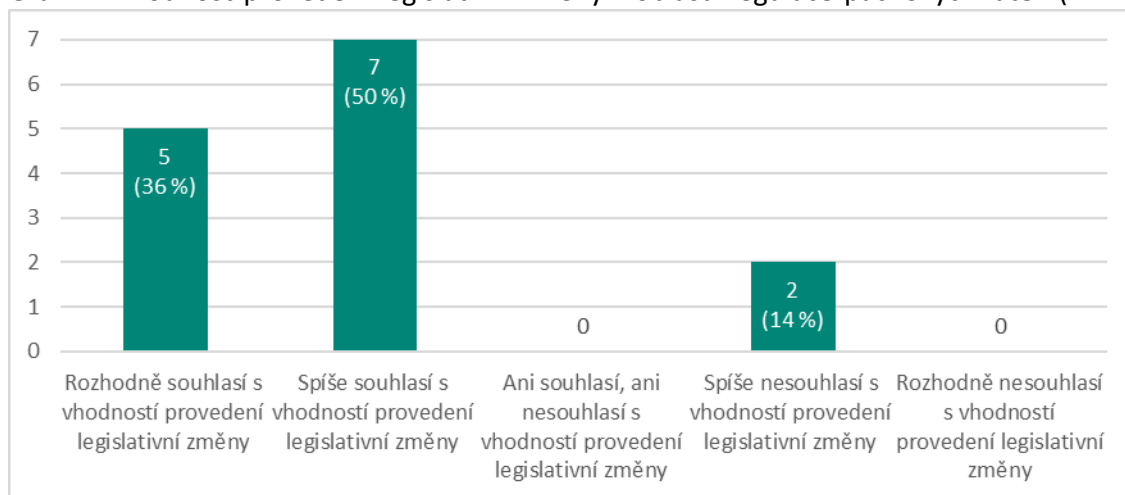




Znění otázky: „Jak hodnotí Váš úřad právní úpravu v oblasti regulace pachových látek (v souhrnu, tj. nikoliv pouze úpravu specifických limitů pro látky obtěžující zápachem, ale též jednotlivá dílčí opatření, která mohou vést k omezení zápachu)?“

Vnímání právní úpravy jako nedostačující se také projevilo v postoji krajských úřadů k otázce provedení legislativních změn v oblasti regulace pachových látek (graf 21). Až na dva krajské úřady (14 %), které spíše nesouhlasily s provedením legislativních změn v oblasti regulace pachových látek, se všechny zbývající vyslovily ve prospěch vhodnosti této legislativní změny (86 %). Z toho polovina krajských úřadů (50 %) spíše souhlasila a více než třetina (36 %) rozhodně souhlasila s vhodností provedení legislativní změny. Pokud získané informace propojíme s těmi, které nám poskytly inspektoráty ČIŽP, pak lze učinit závěr, že přijetí legislativní změny v oblasti ochrany ovzduší před zápachem je nejen vhodné, ale de facto nutné, pokud má být danému veřejnému zájmu poskytnuta dostatečná úroveň ochrany.

Graf 21 Vhodnost provedení legislativní změny v oblasti regulace pachových látek (N=14)

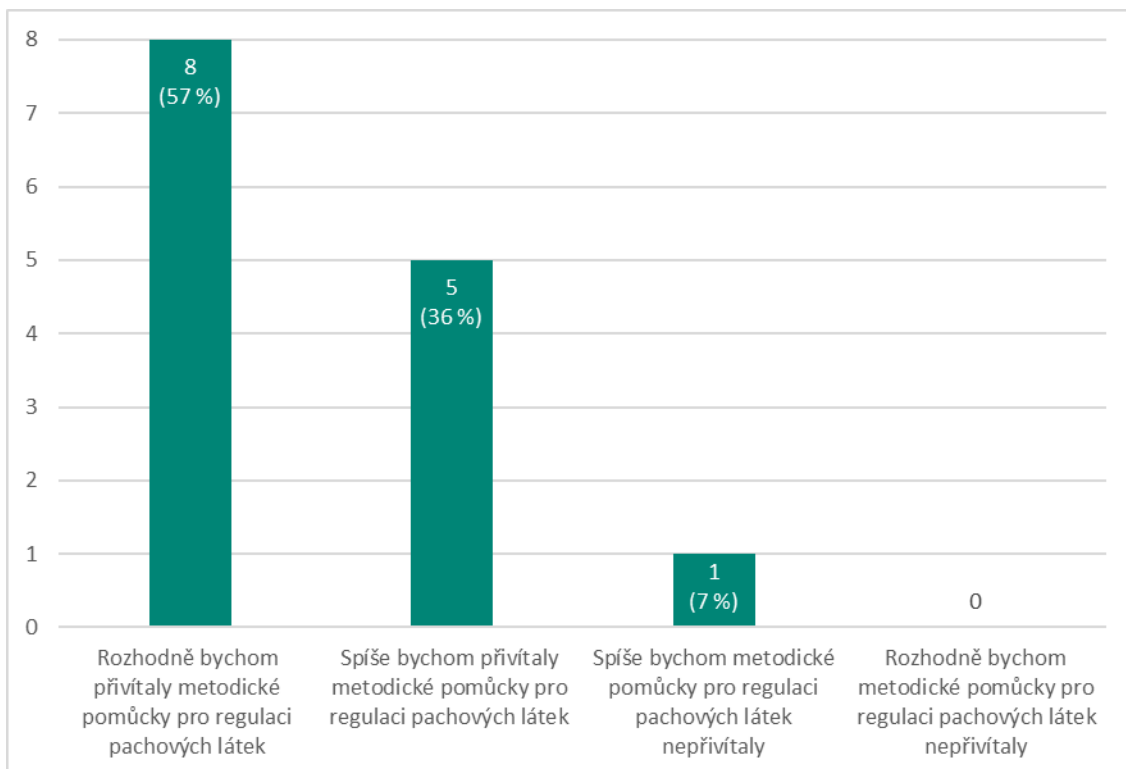


Znění otázky: „Bylo by podle Vašeho úřadu vhodné provést v oblasti regulace pachových látek legislativní změnu?“

Záměr vzniku možné metodické pomůcky pro regulaci pachových látek (graf 22), jejímž zpracovatelem by bylo MŽP, by pak přivítalo devět desetin krajských úřadů (90 %). Z toho více než polovina krajských úřadů (57 %) by ji rozhodně přivítala a více než třetina (36 %) by ji spíše přivítala. Pouze jeden krajský úřad (7 %) by metodickou pomůcku pro regulaci pachových látek spíše nepřivítal.



Graf 22 Vznik metodické pomůcky pro regulaci pachových látek (N=14)



Znění otázky: „Jak by se Váš úřad stavěl k metodické pomůcce pro regulaci pachových látek, kterou by zpracovalo MŽP?“

V tomto pohledu se krajské úřady rovněž shodují s inspektoráty ČIŽP. Metodická pomůcka by tak patrně mohla fungovat jako vhodný aplikační doplněk pro možnou budoucí právní úpravu. Potřebu metodické pomůcky nepocituje pouze jeden z krajských úřadů, který uvedl:

*„Regulace pachových látek by měla být zahrnuta přímo do vyhlášky či zákona; metodická pomůcka není závazná a právně vymahatelná. Pokud by regulace pachových látek byla jednoznačně v legislativě ukotvena a její aplikace by byla srozumitelná, pak by nebylo třeba metodických pomůcek. Často se přes problematiku pachových látek ,řeší‘ sousedské spory.“*

## 2.6 Další zjištění

Krajské úřady měly také možnost se prostřednictvím poslední otázky v dotazníku volně vyjádřit k danému tématu, případně zprostředkovat nějaký návrh, který by dané situaci mohl pomoci. Této možnosti využilo devět krajských úřadů (64 %) a ve svých výpovědích kladly důraz především na tři témata:

**Územní plánování:** opatření vůči potencionálním zdrojům zápachu by měla být podle krajských úřadů formulována a důsledně uplatněna již při tvorbě či změně územních plánů, čímž by se předešlo nevhodně (v těsné blízkosti) umístěným plochám pro výrobu vzhledem k plochám obytným a opačně. Zároveň je zapotřebí v rámci územního plánování striktně



vymezovat a dodržovat ochranná pásma pro umístování jednotlivých typů zdrojů znečišťování ovzduší.

*„Ve vztahu k novým zdrojům tuto problematiku je třeba řešit komplexně tedy tzv. ‚zárodku‘. To znamená již ve fázi územního plánování, potažmo v rámci procesu posuzování vlivu staveb na životní prostředí (případně pokud neproběhne proces dle zákona č.100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, pak pro fázi umístování v rámci znění dle stavebního zákona).“*

*„Problematika pachových látek, zejména z pohledu vzniku obtěžování by měla být primárně řešena na úrovni územního plánování. Vhodné by byly spolehlivé nástroje pro modelování dopadu zdroje zápachu do území. Domníváme se, že je třeba dbát, ale také na ochranu provozovatelů zdrojů, často problémy vyplývají spíše z toho, že se obytná zástavba přiblíží stávajícím provozům.“*

**Prevence:** krajské úřady doporučily provádět v předstihu taková opatření, aby nedocházelo k úniku pachových látek ze zdroje. Jedná se především o vypracování pachových studií již v přípravných fázích výstavby pachově problematických zdrojů. Případně, pokud by i přes tato opatření došlo k vývinu zápachu, pak by provozovatel měl disponovat souborem možných scénářů vedoucích k nápravě dané situace.

*„Zdroje, které prokazatelně způsobují zápach (ze znalosti praxe), nebo ho způsobovat mohou, by již pro fázi EIA měly povinnost předložit tzv. pachovou studii. Dále případný návrh opatření, jak budou provozovatelé postupovat, pokud bude k šíření pachu do okolí přesto docházet.“*

*„U umístování pachově problematických zdrojů by mělo být ověřeno, zda vůbec existuje pro konkrétní provozovnu technologické řešení, které pachové látky dokáže eliminovat na úroveň, jež nebude pro obyvatele okolních obcí obtěžující. Za přijatelnou úroveň pro provoz zdroje považujeme hodnotu max. 5 pachových jednotek ( $ouE/m^3$ ), což je limitní hodnota pro zachycení pachového vjemu (v literatuře se obvykle uvádí hodnota 3 – 5  $ouE/m^3$ ). U problematických zdrojů by mohla být stanovena odstupová vzdálenost. Podle povahy zdrojů v rozpětí 200 – 500 m od obytné zástavby.“*

**Legislativní rámec a jeho slepá místa:** současná legislativa obsahuje pouze výčet látek, které tvoří pachový vjem, a jejich zdrojů. Tento výčet však dle krajských úřadů ani v jednom z případů zdaleka není úplný, což zamezuje úspěšné regulaci stávajících zdrojů zápachu.

*„Dotazník je směřován toliko ke krajským úřadům, tedy ke zdrojům vyjmenovaným (uvedeným) v příloze č. 2 k zákonu č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší v platném znění. Problematika pachových látek je však záležitost komplexní a objevuje se nezdědka i u zdrojů nevyjmenovaných (typicky např. malé pekárny, pražírny kávy). Lze konstatovat, že vzájemný poměr vyjmenované zdroje x nevyjmenované je 50:50.“*



*„Velká většina zapáchajících zdrojů je již umístěna a provozována historicky, KÚ nemá dostatek nástrojů, jak tyto historické zdroje řešit a jak jim stanovit nové podmínky provozu, pokud nedochází k žádné změně v jejich provozu, která by vyvolala řízení o změně. Problém je u stávajících zdrojů, kde je možnost stanovení nových podmínek provozu velmi omezená, viz ust. § 13 odst. 1 ZOO – „...prověří krajský úřad možnost zpřísnění nebo stanovení dalších závazných podmínek pro provoz stacionárního zdroje. Zjistí-li, že to umožní snížit úroveň znečištění bez vynaložení nepřiměřených nákladů, rozhodne o změně povolení provozu.“*