



Trust for Civil Society
in Central & Eastern Europe

Zpracování této analýzy podpořila nadace Trust for Civil Society in Central & Eastern Europe
Výhradní odpovědnost za obsah analýzy nese Ekologický právní servis.

ÚČAST VEŘEJNOSTI V INTEGROVANÉM POVOLOVÁNÍ

Jan Šrytr

Ekologický právní servis

Úvod

Nastavení podmínek provozu zařízení spadajících do režimu integrovaného povolování má často bezprostřední dopad na životní prostředí velkého počtu občanů. Integrované řízení je tedy z pohledu ochrany životního prostředí zcela zásadním procesem. Otázky spojené s možnostmi občanů, jejichž práva jsou (nebo mohou být) provozem povolovaného zařízení dotčena (např. lidé žijící v sousedství povolovaného velkokapacitního průmyslového provozu), seznámit se důsledky, které pro ně povolovaný provoz může mít a případně uplatnit své připomínky a výhrady, jsou tak s ohledem na naplnění účelu integrované prevence¹ zásadní. Následující text se bude zabývat dvěma praktickými problémy, které v současné době snižují efektivitu účasti veřejnosti v integrovaném řízení, a to konkrétně neuskutečněnou transpozicí definice dotčené veřejnosti do české právní úpravy integrovaného povolování a omezováním přístupu k informacím v integrovaném řízení na základě ochrany tzv. „chráněných údajů“.

¹ Tj. „dosáhnout vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku“, viz. § 1 odst. 1 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), dále v textu „zákon o integrované prevenci“.

1. Účastenství v integrovaném řízení – práva dotčené veřejnosti

Zákon o integrované prevenci rozlišuje dvě formy účasti veřejnosti v integrovaném řízení. První formou je právo široké veřejnosti, tj. kohokoliv, vyjádřit se v příslušné lhůtě² k předložené žádosti provozovatele, přičemž takto podané připomínky musí být podle § 13 odst. 5 zákona o integrované prevenci úřadem v plné míře vypořádány v odůvodnění rozhodnutí. Druhou formou je pak plnoprávné účastenství v řízení podle § 7 odst. 1 a 2 zákona o integrované prevenci, včetně práva podávat opravné prostředky, a případně také iniciovat přezkum rozhodnutí ve správním soudnictví.

Podle § 7 odst. 1 zákona o integrované prevenci jsou účastníky řízení provozovatel zařízení, obec a kraj, na jejichž území je nebo má být zařízení umístěno, občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti, zaměstnavatelské svazy nebo hospodářské komory, jejichž předmětem činnosti je prosazování a ochrana profesních zájmů nebo veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů, a také obce nebo kraje, na jejichž území může toto zařízení ovlivnit životní prostředí.³ V § 7 odst. 2 je pak v souladu s uplatněným principem subsidiarity, okruh účastníků integrovaného řízení rozšířen také na toho, kdo by jím byl podle zvláštních právních předpisů.

1.1 Požadavky evropské legislativy

Jedním z vodítek při interpretaci výše uvedených ustanovení zákona o integrované prevenci je také kodifikované znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES o integrované prevenci a omezování znečištění (dále jen „směrnice IPPC“). Podle čl. 15 odst. 1 a Přílohy V směrnice IPPC jsou státy povinny všem subjektům, na něž se vztahuje definice „dotčené veřejnosti“, zajistit „včasnou a účinnou“ možnost účasti v procesu integrovaného povolování. Dotčenou veřejností podle čl. 2 odst. 15 směrnice IPPC je každý, kdo je nebo by mohl být ovlivněn rozhodováním ohledně udělení nebo aktualizace integrovaného povolení nebo podmínek povolení, nebo kdo má na tomto rozhodování určitý zájem. Vyjádření „dotčené veřejnosti“ musí přitom být při rozhodování vzata v úvahu a rozhodnutí se s nimi musí vypořádat (15 odst. 4 směrnice IPPC). Kromě toho členské státy ES mají povinnost zajistit, aby osoby z řad dotčené veřejnosti měly přístup k soudnímu přezkumu zákonnosti

² „...Úřad a obec tyto informace vyvěsí na portálu veřejné správy a na svých úředních deskách na dobu 30 dnů. V této lhůtě může každý zaslat úřadu své vyjádření k žádosti.“

³ V obou posledně jmenovaných případech za předpokladu, že se jako účastníci písemně přihlásily úřadu do 8 dnů ode dne zveřejnění tzv. stručného shrnutí údajů ze žádosti.

jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti v integrovaném řízení, a to po stránce hmotné i procesní (čl. 16 směrnice IPPC).⁴ Tato práva jsou v českém právním řádu v plném rozsahu zaručena jen účastníkům řízení. Lze tedy konstatovat, že požadavek plnoprávné účasti občanů bezprostředně dotčených provozem zařízení projednávaného v integrovaném řízení je nejen v souladu se směrnicí IPPC, ale dokonce je i předpokladem její správné implementace.

1.2 Interpretace § 7 odst. 2 zákona o integrované prevenci

Jak bylo již uvedeno, členské státy ES mají podle čl. 16 směrnice IPPC povinnost zajistit příslušníkům „dotčené veřejnosti“ k nezávislému soudnímu přezkumu rozhodnutí vydaného v integrovaném řízení (příp. nečinnosti příslušného správního úřadu). Toto právo přiznává český právní řád v plné míře pouze účastníkům řízení.⁵ Vymezení účastníků řízení v §7 odst. 1 a 2 zákona o integrované prevenci je tedy třeba interpretovat konformně s výše uvedeným požadavkem směrnice IPPC tak, aby možnost plnoprávné účasti v integrovaném řízení měli všichni občané, jejichž práva jsou nebo mohou být provozem projednávaného zařízení dotčena. Je zřejmé, že výčet účastníků v § 7 odst. 1 zákona o integrované prevenci neodpovídá definici dotčené veřejnosti, tak jak vyplývá z čl. 2 odst. 15 směrnice IPPC (zákon o integrované prevenci definici dotčené veřejnosti neobsahuje). Občané se sice mohou podle § 8 odst. 2 v řízení vyjádřit, jejich postavení však neodpovídá postavení účastníka - je výrazně slabší (není jim zasláno znění žádosti, neúčastní se ústního projednání žádosti atd.).

Cestou k zajištění konformity postupu správních úřadů s požadavky směrnice IPPC je správná interpretace druhého odstavce § 7 zákona o integrované prevenci, který rozšiřuje okruh účastníků také na ty, kteří by jimi byli podle zvláštních právních předpisů. Zákon zde odkazuje na řadu složkových předpisů, klíčovým ustanovením, které je však třeba aplikovat, je ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu, které přiznává postavení účastníka řízení také

⁴ Výše uvedená ustanovení byla do směrnice inkorporována v souvislosti se skutečností, že ES jako celek je stranou Aarhuské úmluvy (jedná se o požadavky obsahově shodné s požadavky čl. 6 a čl. 9 Aarhuské úmluvy). Stalo se tak v roce 2003 směrnicí č. 35/2003, o účasti veřejnosti při tvorbě plánů a programů, které se vztahují k přírodnímu prostředí a doplňující s ohledem na účast veřejnosti na rozhodování a přístup k právní ochraně směrnice Rady č. 85/337/EHS a č. 96/61/ES (2008/1/ES). Jedná se tedy o jeden ze způsobů, kterým ES naplňuje své závazky z této úmluvy. Zde je vhodné uvést, že ES rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. 2. 2005 Aarhuskou úmluvu ratifikovalo, čímž úmluva jako taková získala povahu součásti komunitárního práva (srov. k tomu rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 968/2006 Sb. NSS)

⁵ Viz. §65 odst. 1 a 2 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

osobám, které mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.⁶ Určení osob, se kterými bude správní orgán jednat jako s účastníky podle § 27 odst. 2 správního řádu, je vždy věcí správního uvážení.⁷ Správní orgánu je však povinen při svých úvahách nejen přihlídnout k výše nastíněným požadavkům směrnice IPPC, ale také dbát na to, že pro získání postavení účastníka dostačuje pouhá možnost, tj. odůvodněný předpoklad, že práva nebo povinnosti určité osoby budou rozhodnutím přímo dotčeny⁸ Vydáním, příp. změnou, integrovaného povolení, může být v konkrétních případech dotčena celá řada práv občanů (např. právo vlastnické, právo na příznivé životní prostředí, právo na ochranu zdraví, právo na ochranu soukromí apod.) a počet takto dotčených občanů může být i značně vysoký. To je dáno povahou zařízení, která pod režim integrovaného povolování spadají, a která zpravidla mají velký dopad na lokalitu, ve které jsou umístěna (např. cementárny, hutě apod.)⁹

1.3 Uplatnění práv účastníka řízení - občana

Přestože správní orgán je povinen s osobami, o nichž je mu známo, že splňují kritéria účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu, jednat jako s účastníky z úřední povinnosti, nelze v případě integrovaného řízení z praktických důvodů očekávat, že tak skutečně učiní.¹⁰ Pravděpodobněji lze předpokládat, že úředníci budou inklinovat k vypořádání všech individuálních připomínek občanů v režimu § 8 odst. 2 zákona o integrované prevenci. Občané žijící v lokalitě, kde je umístěno zařízení spadající do režimu integrovaného povolování, se však s tímto postupem správního orgánu nemusí spokojit. V případě, že činnost povolovaného zařízení může, např. v důsledku znečištění ovzduší, vod apod., zasáhnout do jejich práv, mohou se domáhat svých plných účastnických práv, včetně

⁶ Shodně PETRŽÍLEK – TICHÁ, kapitola I.3.2.

⁷ Viz. ČERNÝ – DOHNAL – KORBEL - PROKOP, kapitola 8.8.

⁸ Srov. náleží Ústavního soudu sp.zn. I ÚS 600/99 (Sb.n. ÚS sv. 24, str. 67).

⁹ Viz. Příloha 1 zákona o integrované prevenci.

¹⁰ Zajímavé je v této souvislosti poukázat také na povinnost žadatele, v daném případě provozovatele zařízení, označit další jemu známé účastníky (viz. § 45 odst. 1 správního řádu). Přestože se na první pohled zdá nerealistické, aby provozovatel a správní orgán identifikovali všechny osoby, které mohou být povolovaným provozem dotčeny na svých právech, existuje možnost, že v určitých případech to možné je. Příkladem může být situace, kdy v rámci předcházejícího řízení EIA byly individualizovány (např. hlukovými, rozptylovými studiemi) osoby, na které provoz zařízení bude mít bezprostřední dopad. V takovém případě, by nesplnění povinností podle § 27 odst. 2 a 45 odst. 1 správního řádu mohlo v důsledku vést i nezákonnosti celého řízení.

souvisejícího práva iniciovat soudní přezkum vydaného integrovaného povolení (příp. rozhodnutí o jeho změně), a to postupem dle § 28 správního řádu.

2. Přístup k informacím v integrovaném řízení – ochrana údajů podle §8 odst. 4 zákona o integrované prevenci

Předpokladem efektivní účasti v integrovaném řízení je i možnost dostatečně se seznámit s podklady rozhodnutí správního orgánu – tj. především žádosti provozovatele o vydání či změnu integrovaného povolení. Tento požadavek však vůči veřejnosti zůstává ve jménu ochrany některých veřejných zájmů (typicky obchodního tajemství) v praxi nenaplněn, a to často v rozporu se zákonem.¹¹ Důvodem bývá nesprávný postup správního orgánu při aplikaci ochrany veřejných zájmů podle § 8 odst. 4 zákona o integrované prevenci.

2.1 Obecné předpoklady uplatnění ochrany tzv. „chráněných údajů“

Podle § 8 odst. 4 zákona o integrované prevenci je úřad povinen zabezpečit ochranu obchodního tajemství, osobních údajů a dalších údajů chráněných podle zvláštních právních předpisů, pokud jsou tyto údaje označeny v žádosti provozovatele jako chráněné. Taxativně též vymezuje údaje, u kterých tuto ochranu uplatnit nelze.¹² Z dikce uvedeného ustanovení vyplývá, že k uplatnění ochrany údajů je třeba kumulativního splnění dvou podmínek:

1. Existenci chráněného veřejného zájmu (obchodní tajemství, osobní údaje, údaje chráněné podle zvláštních právních předpisů)
2. Označení konkrétního údaje jako chráněného provozovatelem.

Úřad je tedy povinen aktivně zkoumat zda údaj, který je provozovatelem označený jako chráněný, splňuje kritéria chráněného veřejného zájmu, a v případě že ne, ochranu neposkytnout. Nelze tedy rozhodně akceptovat postup, kdy se správní orgán podmínkou

¹¹ V jednom z řízení, kterého se EPS účastnil, označil provozovatel za chráněné všechny údaje ze žádosti s výjimkou údajů, které zákon o integrované prevenci z této ochrany vylučuje. Krajský úřad poté odmítl s odkazem na ochranu podle § 8 odst. 4 zákona o integrované prevenci poskytnout EPS tzv. rozptylovou studii a hlukovou studii, které zcela zjevně nesplňují kritéria obchodního tajemství a navíc byly i nedílnou součástí dokumentace v předcházejícím řízení EIA.

¹² Jedná se o údaje základní údaje o provozovateli, popis zařízení a jeho umístění, tzv. stručné shrnutí údajů, seznam a popis zdrojů a množství emisí a popis dalších vlivů zařízení na životní prostředí a návrh závazných podmínek provozu.

existence chráněného vůbec nezabývá a jakýkoliv údaj z žádosti o vydání (či změnu) integrovaného povolení označený provozovatelem považuje s odkazem na § 8 odst. 4 zákona o integrované prevenci za chráněný. Provozovatelé nejčastěji zdůvodňují svůj požadavek na ochranu údajů v žádosti existencí obchodního tajemství. Zde je třeba uvést, že existence obchodního tajemství je podmíněna naplněním všech jeho zákonných znaků, tak jak vyplývají z ust. § 17 a násl. zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ObchZ“) – tj. musí se jednat o skutečnosti obchodní, výrobní či technické povahy, související s podnikem, které mají skutečnou nebo alespoň potenciální materiální či nemateriální hodnotu, nejsou v příslušných obchodních kruzích běžně dostupné, mají být podle vůle podnikatele utajeny a podnikatel odpovídajícím způsobem jejich utajení zajišťuje. V případě, že všechny výše uvedené znaky obchodního tajemství nejsou současně naplněny, je aplikace ochrany podle § 8 odst. 4 zákona o integrované prevenci vyloučena.

2.2 Uplatnění ochrany „chráněných údajů“ vůči účastníkům řízení

S uplatňováním ochrany údajů dle § 8 odst. 4 souvisí i otázka její možné aplikace vůči účastníkům integrovaného řízení a případné kolize s ústavně zakotveným právem účastníka řízení nahlížet do spisu a vyjádřit se k podkladům správního rozhodnutí.¹³ Ustanovení § 8 odst. 4 zákona o integrované prevenci je systematicky zařazeno k úpravě procesů rozeslání a zveřejnění žádosti. Lze tedy vykládat, že ochrana uvedených veřejných zájmů je zavedena zejména s ohledem na ust. § 8 odst. 2 zákona IPPC zaručené právo široké veřejnosti (kdokoliv) seznámit se s obsahem žádosti. Proces nahlížení účastníků do správního spisu zákon o integrované prevenci výslovně neřeší a v této souvislosti je, s ohledem na ust. § 46 odst. 5, tedy třeba subsidiárně použít § 38 správního řádu.

Podle § 38 odst. 6 správního řádu lze právo účastníka řízení nahlédnout do spisu omezit pouze v souvislosti s ochranou některých, taxativně vymezených, veřejných zájmů. Těmito veřejnými zájmy jsou ochrana utajovaných informací ve smyslu zákona č. 412/2005 Sb., o utajovaných informacích a bezpečnostní způsobilosti, případně ochrana údajů, na které se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti. I v takovém případě by však měl správní úřad pečlivě vážit, zda zájem na ochraně těchto veřejných zájmů je v konkrétním případě silnější než výše uvedená, Listinou zaručená, práva účastníka. Navíc, i v

¹³ Viz čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, § 36 odst. 3 správního řádu, příp. výklady k právu na spravedlivý proces (čl. 36 Listiny).

případě, že informace obsažené ve spise formálně podléhají ochraně podle § 38 odst. 6 správního řádu, nelze právo účastníka nahlédnout do spisu omezit, pokud se jedná o informace, které slouží k provedení důkazu v řízení. Přikláníme se k názoru, že ust. § 8 odst. 4 zákona o integrované prevenci je třeba ve vztahu k účastníkům integrovaného řízení vykládat restriktivně – tj. v hranicích uplatnění § 38 odst. 6 správního řádu. Tomu nasvědčuje jednak taxativní formulace důvodů, pro které je možné přístup účastníků k informacím ze spisu omezit, a také uplatnění obecných principů veřejné správy coby služby veřejnosti, procesní rovnosti účastníků, jakož i principu efektivní účasti veřejnosti na rozhodování, tak jak vyplývá z čl. 24 a násl. Preambule směrnice IPPC.

Závěr

Význam efektivní účasti veřejnosti v procesu integrovaného povolování nelze podceňovat. Jedná se o naplnění jednoho ze základních principů tohoto environmentálně významného procesu a jakékoliv nadbytečné omezování občanů v možnostech uplatnit své připomínky a obavy může mít v důsledku negativní vliv na kvalitu jeho výsledku. Otázkou zůstává, zda zákonodárcem zvolená cesta chybějící transpozice definice „dotčené veřejnosti“ ze směrnice IPPC a komplikovaného vymezení jejího postavení v integrovaném řízení nepovede v praxi k omezení intenzity, s jakou bude veřejnost svá práva v integrovaných řízeních uplatňovat. Stejný dopad může mít samozřejmě i nesprávná aplikace veřejnoprávní ochrany údajů podle § 8 odst. 4 zákona o integrované prevenci. Tento stav by v budoucnosti byl jistě nežádoucí. Účast veřejnosti v integrovaném řízení totiž umožňuje občanům aktivně hájit svá dotčená práva, což dlouhodobě přispívá, slovy Preambule směrnice IPPC, ke *„zvyšování zodpovědnosti a transparentnosti rozhodovacího procesu a přispívá k uvědomělému vztahu veřejnosti k otázkám životního prostředí a k veřejné podpoře učiněných rozhodnutí.“*

Použitá literatura

ČERNÝ, P.- DOHNAL, V. – KORBEL, F. – PROKOP, M. Průvodce novým správním řádem s podrobným výkladem a vzory podání. 1. Vyd. Praha: Linde, 2006. 439 s. ISBN 80-7201-600-8

PETRŽÍLEK, P. – TICHÁ, T. Předpisy o integrované prevenci a omezování znečištění. 1. vyd. Praha: ABF, 2003. 352 s. ISBN 80-86165-68-X