

Participace veřejnosti v rámci povolování provozu nadlimitního zdroje hluku

Jitka Bělohradová*

1. Úvodní poznámky

Oblast ochrany před hlukem je zakotvena v zákoně č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOVZ“). V souvislosti s touto problematikou je v odborných kruzích často diskutována

* Mgr. Jitka Bělohradová, studentka doktorského studijního programu na Právnické fakultě Masarykovy univerzity a asistentka na Ústavu dovednostní výuky a inovace na Právnické fakultě Masarykovy univerzity v Brně.

otázka vymezení okruhu účastníků řízení o povolování provozu nadlimitního zdroje hluku.

Diskutovaný právní předpis ve svém ustanovení § 31 odst. 1 stanoví, že *pokud při používání, popřípadě provozu zdroje hluku nebo vibrací, s výjimkou letišť, nelze z vážných důvodů hygienické limity dodržet, může osoba zdroj hluku nebo vibrací provozovat jen na základě povolení vydaného na návrh této osoby příslušným orgánem ochrany veřejného zdraví. ... Toto povolení se nevydává, pokud je jeho vydání nahrazeno postupem v řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci). Ustanovení § 94*

odst. 2 ZOVZ potom stanoví, že účastníkem (mimo jiných) řízení o povolování provozu nadlimitního zdroje hluku¹ je pouze navrhovatel, tedy provozovatel zdroje hluku.

Je však nepochybné, že v rámci tohoto řízení mohou být dotčena práva i jiných osob, než jen žadatele. Nejčastějším případem zdroje hluku, u kterého je povolován provoz nad hygienický limit, jsou pozemní komunikace, resp. určitý jejich úsek. Zde je více než evidentní, že povolováním jejich provozu dle § 31 ZOVZ mohou být dotčena zejména vlastnická práva sousedů pozemní komunikace a s tím spojené právo na nedotknutelnost obydlí. Dále lze uvažovat o zásahu do práva na ochranu zdraví a práva na příznivé životní prostředí.

Zejména z tohoto důvodu je často poukazováno i na Úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášenou pod č. 124/2004 Sb. m.s. (dále jen „Aarhuská úmluva“), která kromě dalšího zakotvuje i přístup veřejnosti k řízením, v nichž může být dotčeno životní prostředí.

Následující článek shrne pohled na tuto problematiku z hlediska názoru nevládních neziskových organizací, Ministerstva životního prostředí a judikatury. Na závěr uvádím i krátký historický exkurz, který dokresluje celkový nástin této problematiky.

2. Pohled environmentálních nevládních neziskových organizací

Nevládní neziskové organizace zaměřené na ochranu životního prostředí často poukazují na nedostatek diskutované právní úpravy z důvodu omezování účastnictví v tomto řízení a na její rozpor s Aarhuskou úmluvou.

Ve sdělení (*communication*), které podal Ekologický právní servis (EPS)² ke Compliance Committee jako kontrolnímu orgánu zajišťujícímu dohled nad plněním

¹ Spojení „nadlimitní zdroj hluku“, popř. „zdroj nadlimitního hluku“ tedy není zcela přesné, neboť se ve skutečnosti jedná o hlukové imise a nikoli emise. „Povinnost stanovená provozovateli zdroje hluku není v § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví definována jako povinnost zajistit, aby jeho zdroj nevydával nadlimitní hluk (tedy jako povinnost zabránit nadlimitním emisím). Je definována jako povinnost zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity pro chráněné prostory (tedy povinnost zabránit nadlimitním imisím).“ Viz stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 21. 1. 2009, sp. zn. 4138/2007/VOP/Ka. Shodně též BERNARD, M., DOUČHA, P. *Právní ochrana před hlukem*. Linde: Praha, 2008, s. 42.

² Ekologický právní servis je občanské sdružení zabývající se ochranou životního prostředí a lidských práv. Pro více informací viz internetové stránky Ekologického právního servisu. Dostupné z: <http://www.eps.cz/>

ustanovení Aarhuské úmluvy, je namítán rozpor zmiňovaného ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví zejména s čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy³.

EPS ve svém sdělení upozorňuje také na to, že dotčeným osobám není ve svém důsledku dostatečně zajištěn ani přístup k soudu ohledně napadnutí rozhodnutí o povolení provozu nadlimitního zdroje hluku. Zároveň je tak poukázáno na rozpor české právní úpravy s čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy s odůvodněním, že český právní řád obsahuje v některých povolovacích řízeních, v nichž je dotčeno životní prostředí, příliš restriktivní vymezení účastníků řízení.⁴

3. Stanovisko Ministerstva životního prostředí

Ministerstvo životního prostředí oponuje tvrzení nevládních neziskových organizací ohledně jejich pohledu na omezování účastnictví v řízeních. Podle něj není správný názor, že v souladu s Aarhuskou úmluvou bude pouze takové řešení, kdy bude dotčená veřejnost připuštěna do všech správních řízení, ve kterých se bude rozhodovat o právech a povinnostech investora. Omezení okruhu účastníků tak není v rozporu s cíli Aarhuské úmluvy.

Argumentuje zejména tím, že správní řízení, kde je okruh účastníků omezen, ještě sama o sobě nevedou k tomu, aby navrhovatel začal danou činnost uskutečňovat. Navrhovatel musí žádat i o další povolení, a to zejména v řízeních dle stavebního zákona, kterých se již může dotčená veřejnost účastnit. Na základě účasti v těchto řízeních je pak dotčená veřejnost aktivně legitimována k podání správní žaloby, a v takovém řízení může soud dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, přezkoumat i podkladové akty.⁵

³ Čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy stanoví, že každá strana zajišťuje, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námítky proti jednání, aktům nebo opomenutí ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.

⁴ Sdělení (*Communication*) Ekologického právního servisu podané k Aarhus Convention Compliance Committee, vedené pod č. ACCC/C/2010/50.

⁵ Odpověď MŽP (*Written Statement*) na sdělení vedené u Compliance Committee pod č. ACCC/C/2010/50. Dle mého názoru není odkaz na ustanovení § 75 s. ř. s. pro diskutovaný případ vhodný, neboť rozhodnutí o povolení (či případně nepovolení) provozování nadlimitního zdroje hluku není podkladovým aktem žádného rozhodnutí.

Ministerstvo životního prostředí tak danou právní úpravu považuje v tomto ohledu za zcela konformní s Aarhuskou úmluvou.

V současné době jsou již dostupné i zprávy o implementaci Aarhuské úmluvy zpracovávané jednotlivými stranami Aarhuské úmluvy pro účely čtvrtého zasedání stran Aarhuské úmluvy, které se uskuteční na přelomu června a července letošního roku v moldavském Kišiněvu. Česká republika se ve zprávě vyjadřuje mimo jiné i k účastenství ve správních řízeních. Ohledně řízení o výjimce pro provozovatele zařízení s nadlimitním hlukem jen konstatuje, že účastníkem tohoto řízení je pouze provozovatel zařízení. Obecně dodává, že jak správní řád, tak zákon o ochraně veřejného zdraví stanoví, že při rozhodování je brán ohled na výstup účasti veřejnosti. Více se však k danému problému nevyjadřuje.⁶

4. Pohled soudů

Poměrně z nedávné doby je případ, kdy majitelka obytného domu sousedícího s pozemní komunikací, u níž byl povolován provoz dle § 31 ZOVZ, namítala porušení svých práv a protiústavnost právní úpravy okruhu účastníků řízení podle § 31 odst. 1 ZOVZ. Na rozpor s Aarhuskou úmluvou však žalobkyně nepokazovala, proto se jí soud nezabýval.

Geneze případu byla taková, že nejprve bylo zamítnuto odvolání žalobkyně jako nepřipustné. Městský soud v Praze následně odmítl žalobu jako podanou osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Žalobkyně proti tomuto usnesení podala kasační stížnost.

K námitce protiústavnosti daného ustanovení Nejvyšší správní soud konstatoval, že „pokud zákonodárce využil při tvorbě zákona možnosti omezit okruh účastníků jen na žadatele, není zde důvod považovat takové zákonné ustanovení bez dalšího za neústavní.“

Z hlediska aktivní žalobní legitimace stěžovatelky došel Nejvyšší správní soud k závěru, že ačkoli daná ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví nelze považovat bez dalšího za neústavní, nemění to nic na tom, že „otázka účastenství stěžovatelky ve správním řízení musí být soudem přezkoumána věcně a její žalobu nelze odmítnout jako podanou osobou zjevně neoprávněnou.“ Městský soud tak měl „návrh propustit do řízení, kde teprve, vyšel-li by nedostatek aktivní legitimace najevo, měl s ohledem na tuto skutečnost o návrhu rozhodnout rozsudkem.“⁷

⁶ Zpráva ČR o implementaci Aarhuské úmluvy zpracovaná pro účely 4. zasedání stran Aarhuské úmluvy.

⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.4.2009, č. j. 4 Ads 79/2008-61.

5. Historický exkurz

Ustanovení § 31 odst. 1 ZOVZ nebylo od doby přijetí zákona výrazněji novelizováno (vyjma věty o integrovaném povolení).

V ustanovení § 94 odst. 2 ZOVZ v jeho původním znění ve výčtu řízení, kde je účastníkem pouze návrhova- tel, odkaz na § 31 odst. 1 chybí. Tento odkaz byl vlo- žen až novelizací zákonem č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů. Důvodová zpráva k zákonu ohledně této novelizace ml- čí, resp. obsahuje pouze obecné konstatování, že „text se uvádí do souladu se změnami provedenými podle vý- še uvedených bodů.“⁸

Veřejný ochránce práv ve své Souhrnné zprávě o činnosti za rok 2008 doporučil Poslanecké sněmovně novelizaci ustanovení § 94 odst. 2 ZOVZ tak, že by se odkaz na § 31 odst. 1 zase vypustil.⁹ Nepodařilo se mi však již vyhledat, jak bylo v konečné fázi s tímto dopo- ručením naloženo.¹⁰ Stejně tak se mi nepodařilo dohle- dat, zda byly Poslanecké sněmovně někdy předloženy návrhy na novelu diskutovaného ustanovení.

Pro doplnění uvádím srovnání s účastenstvím v po- volovacích řízeních dle zákona č. 18/1997 Sb., o míro- vém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých záko- nů, ve znění pozdějších předpisů. Atomový zákon upra- voval omezení účastníků řízení v ustanovení § 14 jen na žadatele již v původním znění. Naopak se zde objevo- valy snahy o novelizaci tohoto ustanovení tak, aby se okruh účastníků ve správních řízeních o povolení k umístění jaderného zařízení nebo úložiště radioaktiv- ních odpadů rozšířil o obce a kraj, na jejichž územích jsou činnosti povolovány. V této podobě byl 200. usne- sením Senátu ze 7. schůze dne 29. 7. 2005 schválen ná- vrh senátního návrhu zákona, kterým se mění atomový zákon.¹¹ Návrh byl předložen Poslanecké sněmovně, skončil však ve fázi druhého čtení, v rámci něhož byl

⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 320/2002 Sb., o změně a zru- šení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů.

⁹ MOTEJL, O. a kol. *Hluková zátěž. Sborník stanovisek veřej- něho ochránce práv*. [online]. 2010 [cit. 31.5.2011]. s. 64. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocu ment/Hlukova_zatez.pdf>.

¹⁰ Z informací o sněmovním tisku č. 779/0, jímž byla poslan- cům předložena Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochrá- nce práv za rok 2008, se lze dočíst, že Sněmovna vzala zprávu na vědomí, a podala žádost vládě, aby se tato zabývala legis- lativními podněty uvedenými v závěru Souhrnné zprávy do konce roku 2009. Na internetových stránkách vlády ([http:// www.vlada.cz/](http://www.vlada.cz/)) se mi však informace o dalším vývoji dohle- dat nepodařilo.

¹¹ Původní návrh však počítal s rozšířením účastenství i „na jiné osoby, o nichž to stanoví zvláštní zákon“, a to navíc na širší okruh správních řízení dle atomového zákona.

v podrobné rozpravě dne 19. 4. 2006 na 55. schůzi Poslanecké sněmovny vrácen do obecné rozpravy.

Pro zajímavost uvádím i to, že vláda s daným návrhem vyslovila nesouhlas, a to mimo jiné z toho důvodu, že „návrh na rozšíření okruhu účastníků řízení o povolení k umístění jaderného zařízení nebo úložiště radioaktivních odpadů (bod 1 návrhu novely zákona) považuje vláda za nadbytečný a nesyrový, neboť by způsobil prodloužení příslušného územního řízení vedeného podle stavebního zákona, mezi jehož účastníky náleží příslušná obec vždy; přitom řízení o povolení k umístění jaderného zařízení nebo úložiště radioaktivních odpadů podle platné právní úpravy je především jen technickým řízením k prokázání naplnění bezpečnostních požadavků Úřadu pro jadernou bezpečnost.“¹²

6. Shrnutí a několik poznámek na závěr

Stručně lze tedy shrnout, že Nejvyšší správní soud i Ministerstvo životního prostředí pokládají současnou právní úpravu za vyhovující, resp. konformní s ústavním pořádkem a Aarhuskou úmluvou.

Ohledně odpovědi Ministerstva životního prostředí na výše zmíněné sdělení podané Ekologickým právním servisem však mám několik poznámek. Dle mého názoru lze akceptovat závěr, že omezení účastníků řízení není v rozporu s cíli Aarhuské úmluvy za předpokladu, že se dotčená veřejnost bude moci zúčastnit dalších řízení, které bude nutno vést před tím, než investor přistoupí k uskutečňování záměru. Proto se domnívám, že v případě omezení účastníků v řízení dle atomového zákona by ještě bylo možné tuto právní úpravu akceptovat.

V případě povolování provozování nadlimitního zdroje hluku je však situace odlišná. Zde už žádné následné řízení třeba není. Jak již bylo řečeno výše, tímto řízením, resp. rozhodnutím o povolení provozu může být dotčena celá řada ústavně zaručených práv. Takto dotčené osoby se nemohou bránit ani v daném správním řízení, ani před soudy, neboť jejich žaloby jsou soudy odmítány, resp. zamítány. Výše zmíněné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sice stanovilo, že soud musí přezkoumat účastenství stěžovatelky/žalobkyně věcně, podle současné právní úpravy však stejně bude žaloba s největší pravděpodobností zamítnuta.¹³

¹² Stanovisko vlády k senátnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 1083).

¹³ Jsem však toho názoru, že by dotčení jednotlivci mohli být aktivně legitimováni dle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť přichází v úvahu, že byli zkráceni na svých právech. Překážkou v praxi by však bylo to, že se dotčený jednotlivec ani nemusí dozvědět, že řízení dle § 31 odst. 1 ZOZV probíhá či proběhlo. Ohledně nevládních neziskových organizací je potom zřejmé

Pro rozšíření okruhu účastníků předmětného řízení na osoby, které mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech,¹⁴ hovoří zejména dva důvody. Prvním je to, že v původním znění zákona se zúžení účastníků pouze na navrhovatele diskutovaného řízení nedotýkalo, a na dané řízení tak byl subsidiárně aplikován zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Nelze se dopátrat toho, zda pro novelizaci byly nějaké rozumné důvody.

Druhým argumentem by mohl být odkaz na zásadu procesní rovnosti stran. Zákon o ochraně veřejného zdraví totiž stanoví, že se povolení podle § 31 odst. 1 nevydává, pokud je nahrazeno integrovaným povolením. Řízení o vydání integrovaného povolení dle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů, je dotčené veřejnosti přístupné, účastníkem mohou být i nevládní neziskové organizace. Dochází tak k určité nerovnosti či disproporcii, kdy v rámci integrovaného povolování, kde se bude řešit i nadlimitní hluk, budou účastníky i další osoby než pouze žadatel, a naproti tomu v rámci řízení podle ZOZV (tedy tam, kde daný zdroj hluku nebude spadat pod kategorie integrovaného povolování) bude účastníkem pouze navrhovatel.

Podpůrným argumentem je potom zejména znění vybraných pasáží preambule Aarhuské úmluvy, v nichž se uvádí, že strany Aarhuské úmluvy uznávají, že *každý jedinec má právo žít v prostředí zajišťujícím jeho zdraví a životní pohodu a že má povinnost, jako jedinec i spolu s ostatními, chránit a zlepšovat životní prostředí ve prospěch současných i budoucích generací*, a taktéž mají na zřeteli, že *mají-li občané uplatňovat toto právo a dostát této povinnosti, musí mít přístup k informacím o životním prostředí, musí být oprávněni podílet se na rozhodování týkajícím se životního prostředí a musí mít přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí; uznávajíce, že v tomto ohledu mohou občané potřebovat pomoc, aby mohli využívat svých práv*.

Nabízejí se potom dvě řešení. Jednak to, že odkaz na § 31 bude z výčtu uvedeném v ustanovení § 94 ZOZV odstraněn. Potom se tedy použije subsidiárně správní řád. Jak už jsem poznamenala, nejsem si zcela jistá, zda by se v tomto případě mohly stát účastníkem řízení i nevládní neziskové organizace. Proto by druhým – jasnějším – řešením bylo zakotvení výčtu účastníků řízení přímo do zákona o ochraně veřejného zdraví.

nutné dojít k závěru, že s ohledem na současnou judikaturu pro ně žalobní legitimaci v tomto případě dovodit nelze.

¹⁴ V ideálním případě i na *právnícké osoby založené na ochranu životního prostředí*. Nejsem si zcela jistá, zda by odkaz typu „subjekty, o nichž tak stanoví zvláštní právní předpis“ právo účastenství nevládních neziskových organizací v daném řízení založil.

V případě, že by mělo Ministerstvo životního prostředí obavy z prodlužování řízení kvůli environmentálním nevládním neziskovým organizacím, považovala bych pro tuto chvíli dostačující alespoň zakotvení účasti přímo dotčených jednotlivců – osob žijících v blízkosti zdroje hluku.

Tak by byl vyřešen i problém s otázkou aktivní žalobní legitimace dotčené veřejnosti.

Zcela na závěr poznamenávám, že jsem se v práci zabývala pouze samotným účastenstvím v diskutovaném řízení, nikoli dalšími nesporně také zajímavými otázkami jako je například problematika následné kontroly provedených antihlukových a antivibračních opatření, význam časového omezení povolení apod. K tomu odkazují zejména na publikaci BERNARD, M., DOUČHA, P. *Právní ochrana před hlukem*. Linde: Praha, 2008, 199 s. a na stanoviska veřejného ochránce práv.¹⁵

¹⁵ Viz zejména MOTEJL, O. a kol. *Hluková zátěž. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv*. [online]. 2010, 139 s. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/Hlukova_zatez.pdf>.

Summary

The article deals with public participation in the “noise exceptions” authorization – a decision which authorizes an operator of a source of noise which is exceeding the maximum limits to continue with the operations for a limited period of time. Only an applicant (an operator) is a party of an administrative procedure on the request for the exception according to Public Health Protection Act (258/2000 Coll.).

There are various opinions to this legislation, particularly in relation to compliance or non-compliance with the Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters (Aarhus Convention). This article summarizes attitudes to this issue from a perspective view of NGOs, Ministry of the Environment and Czech courts. Subsequently the article presents a short historical view to this issue which illustrates the general outline of this issue.

As a conclusion, the author summarizes the findings and presents a few comments on discussed issue.