UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

Katedra práva životního prostředí

Integrovaná prevence znečištění a ochrana životního prostředí

Diplomová práce

Diplomant: Tereza Ječná, Tovární 577, Dolní Bousov, 29404

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Karolína Žákovská, Ph.D.

Praha 2011

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Dolním Bousově dne 23. 8. 2011

Poděkování

Děkuji vedoucí mé diplomové práce JUDr. Karolíně Žákovské, Ph.D., za cenné připomínky, ochotu a pomoc při zpracování diplomové práce.

OBSAH

1. ÚVOD 5
2. PRAMENY PRÁVNÍ ÚPRAVY IPPC 7
2.1. Evropské prameny právní úpravy 8
Směrnice o průmyslových emisích 11
2.2. Národní prameny právní úpravy 12
Shrnutí 15
3. PRINCIPY PRÁVNÍ ÚPRAVY IPPC 17
Princip prevence 17
Princip nejvyšší hodnoty 18
Princip trvale udržitelného rozvoje 18
Princip komplexní a integrované ochrany 19
Princip nejlepší dostupné techniky 20
Princip transparentnosti a účasti veřejnosti 20
Shrnutí 21
4. ZÁKLADNÍ NÁSTROJE ZÁKONA O IPPC 23
4.1. Integrované povolení 23
4.2. Dotčená zařízení 24
4.3. Povinnosti provozovatelů zařízení 27
Shrnutí 28
5. PROCES IPPC 29
5.1. Vztah zákona o IPPC ke správnímu řádu 30
5.2. Žádost o vydání integrovaného povolení 30
5.2.1. Náležitosti žádosti o vydání IP 30
5.2.2. Předběžné projednání žádosti o vydání IP 32
5.3. Podání žádosti 34
5.3.1. Rozeslání a zveřejnění žádosti 36
5.4. Účast na řízení 37
5.4.1. Účast příslušných správních úřadů 37
5.4.2. Účast veřejnosti 39
5.4.3. Účast dotčeného státu 43

5.4.4. Účast odborně způsobillých osob 44
5.5. Ústní jednání 46
5.6. Rozhodnutí o žádosti 48
5.6.1. Zamítnutí vydání IP 49
5.6.2. Vydání IP 49
5.7. Vztah IPPC a EIA 51
5.8. Správní poplatek 53
5.9. Odvolání 54
5.10. Kontrola IP 55
5.11. Změna IP 59
5.12. Přechod a zánik IP 59
5.13. Správní delikty a pokuty 61
Shrnutí 62
6. NEJLEPŠÍ DOSTUPNÉ TECHNIKY 65
6.1. Definice BAT 66
6.2. Porovnání postupů s BAT 66
6.3. Systém výměny informací 68
6.4. BREF - referenční dokumenty o BAT 70
Shrnutí 72
7. ZÁVĚR 74

Seznam použitých zkratek a zkrácených názvů 82
Použitá literatura 83
Resumé ....**Chyba! Záložka není definována.**
Abstract ....**Chyba! Záložka není definována.**

1. ÚVOD

Vztah mezi člověkem a přírodou je tak starý jako lidský rod sám. Ale tento vztah mezi člověkem a přírodou se v průběhu staletí vyvíjel. Člověk je s přírodou nerozlučně spjatý, její přírodní zdroje mu zajišťují přežití. S vývojem lidské společnosti se mění i jeho vztah k přírodě. Přírodní zdroje jsou užívány a využívány, jak uzná člověk za vhodné. Díky značnému rozvoji vědy a techniky člověk získal další možnosti jak ovládnout přírodu ke svému užitku.

Každá lidská činnost, bez ohledu na její význam, má jistý vliv na životní prostředí. Až do průmyslové revoluce byly vlivy těchto činností tak malé, že příroda byla schopná se jim přizpůsobit; poté se vývoj společnosti zrychlil natolik, že mnohonásobně překročil schopnost přírody přizpůsobit se těmto změnám. Původně pouze místní poškození životního prostředí se s nástupem průmyslové revoluce a s ní spojeného značného přírůstku obyvatel[1] změnilo na závažný problém. S růstem populace jdou ruku v ruce větší produkce potravin a nutné hledání nových technologií. Člověk využívá přírodní zdroje, nebere v potaz možné hranice nových technologií ani jejich dopady na životní prostředí; moderní technologie se z pokroku pro člověka změnily v hrozbu pro životní prostředí. Do ovzduší i do vod jsou vypouštěny škodlivé látky, zemi znehodnocuje stále rostoucí množství odpadů. Člověk je i prvotní příčinou vyhynutí nebo ohrožení mnoha rostlinných a živočišných druhů.

Postupně si lidé začínají uvědomovat, že takto se nedá pokračovat do nekonečna a objevují se první nástroje ochrany životního prostředí. Nicméně tato ochrana je ochranou antropocentrickou, orientovanou na člověka a pro člověka. Životní prostředí je chráněno jen z důvodu ekonomického zájmu člověka jako přírodní zdroj. Počátky složkové ochrany životního prostředí spadají až do první poloviny 20. století[2]. Od ochrany fauny se přešlo i k ochraně dalších složek životního prostředí (ovzduší, voda,

---

[1] V 19. století dochází k prodlužování střední délky života a zároveň populačnímu přírůstku. Na počátku 19. století, za přibližně 27 000 let existence člověka, žila na zemi asi 1 miliarda lidí. Za pouhých 120 let se počet zdvojnásobil a za dalších sto let je počet obyvatel třikrát větší. Počet lidí zanedlouho přesáhne 7 miliard a podle prognózy OSN bude v roce 2050 na světě 9 miliard lidí.

[2] Jedná se např. o Úmluvu o ochraně ptáků užitečných pro zemědělství z roku 1902, Úmluvu o ochraně migrujících ptáků ve Spojených státech a Kanadě z roku 1916, Úmluvu o ochraně přírody a zachování volně žijících druhů fauny a flóry na západní polokouli z roku 1940 nebo Mezinárodní úmluvu pro regulaci velrybářství z roku 1946.

půda apod.) byla regulována i problematika odpadů, jež pro své množství a riziko, které je s nimi spojeno (např. toxicita, hořlavost), představují hrozbu pro životní prostředí.

Jeden ze způsobů ochrany životního prostředí proti jeho nadměrnému znečišťování spočívá v používání tzv. koncových technologií (*end-of-pipe technology*). Koncové technologie jsou řešením na akutní problémy znečištění, kdy různé typy zařízení zachycují jistou část produkovaného znečištění. Tyto koncové technologie, jakkoliv napomohly snížení znečištění v dané složce životního prostředí (filtry či odlučovače proti vypouštění škodlivých látek do ovzduší, čističky odpadních vod apod.), nejsou dostačují pro ochranu životního prostředí jako celku. Produkované škodlivé látky se neodstraní jen tím, že budou zachyceny pomocí koncových technologií. Škodlivé látky budou přesunuty jen do jiné složky životního prostředí, která ještě znečištění navíc snese, nebo budou skladovány v podobě odpadu (např. nebezpečné látky filtrované z odsávaného vzduchu se stanou nebezpečným odpadem). Tento způsob ochrany spočívá v hledání řešení na již nastalý problém. Jedním ze základních principů ochrany životního prostředí je ovšem princip prevence, tedy předcházení předem známým negativním dopadům určité činnosti na životní prostředí. Nové technologie v souladu s principem předcházení znečištění přímo u zdroje (*reduction at source principle, principe de réduction de pollution par priorité à la source)* minimalizují již samotný vznik škodlivých látek v průběhu výrobního cyklu. Nicméně ani toto řešení není dostačují pro ochranu životního prostředí jako celku, neboť stále dochází k přesunu znečištění napříč složkami. Jakkoliv různorodé jsou důvody pro nutnost ochrany životního prostředí, ve skutečnosti není nic černobílé. Pro uspokojení svých potřeb člověk používá, využívá, ochuzuje a někdy i ničí životní prostředí. Jak touha po ekonomickém rozvoji tak nutnost ochrany životního prostředí musí být brány v úvahu a v rámci možností uvedeny v soulad. Uvědomění si nutnosti najít jistou rovnováhu mezi těmito požadavky představuje velký pokrok 20. století.

Jedním z možných způsobů řešení ochrany životního prostředí jako celku je institut integrované prevence znečištění („IPPC[3]“). Tedy institut, který zabraňuje přesunu znečištění z jedné složky životního prostředí na druhou tím, že vyžaduje vydání integrovaného povolení jako nezbytnou podmínku pro provoz určitých zařízení.

[3] Z anglického *Integrated Pollution Prevention and Control*.

2. PRAMENY PRÁVNÍ ÚPRAVY IPPC

Ochrana životního prostředí ve svém počátku představovala pouze ochranu určitých přírodních zdrojů proti lesnímu či vodnímu pychu. Tento přístup přetrval až do 19. století, kdy se začaly objevovat první mezinárodní dohody, které z ekonomických důvodů chránily přírodní zdroje před přílišným využíváním, jež by vedlo k jejich vyčerpání. Až kolem roku 1930 se objevují mezinárodní dohody s cílem bojovat proti znečištění a chránit životní prostředí jako takové. Opravdový rozvoj mezinárodního práva životního prostředí nastal v sedmdesátých letech dvacátého století. Konference OSN o životním prostředí konaná ve Stockholmu v roce 1972 představuje přelom v mezinárodním právu životního prostředí. Na této konferenci byla přijata Stockholmská deklarace, která byť právně nezávazná je důležitým prvkem v dalším vývoji mezinárodního práva životního prostředí. Princip šestý ze zmíněné deklarace zdůrazňuje, že vypouštění toxických nebo jiných látek, které životní prostředí není schopné absorbovat, musí být zastaveno. Deklarace o životním prostředí a rozvoji přijatá na Konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji konané v roce 1992 v Rio de Janeiru zdůraznila preventivní přístup k ochraně životního prostředí jako nezbytný k dosažení trvale udržitelného rozvoje.

Bez mezinárodního práva není možné zajistit ochranu životního prostředí, neboť ani znečištění, ani životní prostředí nezná hranice. Následkem rozsáhlého transportu se znečištění přesunuje po celém světě, není tedy možné zajistit ochranu jedné složky životního prostředí bez druhé. Přibližně od osmdesátých let dvacátého století doplnil globální přístup k problematice ochrany životního prostředí původní přístup z pohledu přenosu znečištění přes hranice států i pozdější přístup sektorový.

Byť mezinárodní právo neposkytuje žádný právně závazný základ pro IPPC, neznamená to, že by bylo pro úpravu IPPC bez významu. Odkazy na určité požadavky charakteristické pro integrované povolování lze nalézt např. v Agendě 21, programovém dokumentu přijatém v roce 1992 na Konferenci OSN v Rio de Janeiru. Agenda 21 v části věnované posilování role hlavních aktérů obsahuje články, které považují použití výkonnějších postupů, technologických inovací a čistších výrobních postupů v celém výrobním procesu spolu s preventivními opatřeními a zabráněním nebo omezováním vzniku odpadů za jeden ze způsobů jak zabránit negativním dopadům průmyslových činností na životní prostředí a přírodní zdroje.

Mezinárodní právo ze své podstaty nemůže zajistit stejný stupeň právní ochrany jako evropské nebo národní právní předpisy. Pro ochranu životního prostředí je ovšem nezbytné, neboť stanoví jisté minimální požadavky a standardy za účasti značného množství států.

2.1. EVROPSKÉ PRAMENY PRÁVNÍ ÚPRAVY

I přes absenci ustanovení týkající se ochrany životního prostředí v textu Smlouvy o založení Evropského společenství[4] z roku 1957 se Evropské společenství rychle začalo zajímat o ochranu přírodních zdrojů. V roce 1973 byl přijat První akční program v oblasti životního prostředí, což znamenalo opravdové začlenění problematiky životního prostředí na evropskou úroveň. Na základě článku 100 a článku 235 SES[5], které dovolovaly přijetí opatření z hlediska harmonizace zákonů a přijetí opatření, aniž by byl specifický základ ve smlouvě, začala Rada vytvářet evropskou politiku životního prostředí.

Ačkoli politika životního prostředí náleží k nejmladším aktivitám Evropské unie, v současnosti je prezentována jako jedno z nejdůležitějších témat, které významným způsobem zasahuje a ovlivňuje i legislativní dění v dalších oblastech[6]. V současné době je evropské právo životního prostředí značně rozsáhlé[7]. Podle slovní hříčky anglického ministra, zkratka EU neznamená Evropská Unie (European Union) ale Environmentální unie (Environmental Union)[8]. V různých oblastech ochrany životního prostředí má právní úprava svůj základ v právu Evropské unie (dále jen „EU“).

Nejinak je tomu i v případě integrované prevence znečištění, která byla na evropské úrovni upravena přijetím směrnice Rady 96/61/ES o integrované prevenci

---

[4] Důvodem pro absenci zmínky o životním prostředí v textu Římské smlouvy je jednak samotný základ smlouvy, jednak doba, ve které byla zmíněná smlouva přijata. Cílem smlouvy bylo vytvoření jednotného trhu s volným pohybem osob, zboží a kapitálu, nikoli ochrana životního prostředí. V padesátých letech minulého století životní prostředí bylo (zdali vůbec) na okraji zájmu společnosti. Změnu přinesl Jednotný evropský akt z roku 1986, jež je důležitým mezníkem, neboť do SES začlenil 3 články věnované životnímu prostředí.

[5] Současný článek 115 a 308 SFEU.

[6] Např. vnitřní trh, průmysl, energetika, doprava, ochrana spotřebitele, veřejné zdraví, zemědělství atd.

[7] Základ je obsažen v hlavě XX Smlouvy o fungování EU, která obsahuje tři články 191 - 193 týkající se ochrany životního prostředí. Cílem politiky EU v této oblasti je zachovat, ochránit a zlepšit kvalitu životního prostředí, ochrana lidského zdraví, racionální využívání přírodních zdrojů a podpora opatření k řešení regionálních a globálních problémů životního prostředí, zejména boj proti změně klimatu.

[8] F. Jacobs; La mise en oeuvre du droit de l‘environnement, défi européen; in *Petites affiches.* Ze dne 05/11/2008, n°222, str. 4.

a omezování znečištění ze dne 24. září 1996, jež vstoupila v platnost 30. října téhož roku. Základní myšlenkou směrnice je právní úprava integrovaného přístupu v boji proti znečištění z určitých zařízení. Jednotné povolení by mělo zajistit kontrolu nad emisemi vypouštěnými do ovzduší, vody, půdy a odpady a zabránit tak přenosu znečištění napříč složkami.

V evropském právu životního prostředí se myšlenka integrovaného přístupu objevila již se směrnicí Rady 84/360/EHS ze dne 28. června 1984 o boji proti znečišťování ovzduší z průmyslových zařízení, která poprvé pojednávala o povolení nutnému k provozu zařízení a poprvé byl použit výraz nejlepší dostupné techniky (BAT, *best available techniques*). Důležitou směrnicí je směrnice Rady 76/464/EHS ze dne 4. května 1976 o omezování znečištění některými nebezpečnými látkami vypouštěnými do vodního prostředí Společenství, která obsahuje povinnost obdržet povolení k vypouštění těchto nebezpečných látek. Dále je nutno zmínit směrnici Rady 82/50/EHS ze dne 24. června 1982 o riziku vážných nehod z některých průmyslových činností označovanou jako směrnice Seveso I, dnes nahrazenou směrnicí Rady 96/82/EHS ze dne 9. prosince 1996 (směrnice Seveso II). Tato směrnice zakotvila nutnou kontrolu pro tzv. Seveso zařízení, jež představují potenciální nebezpečí pro životní prostředí. Nicméně i přes některé výjimky, integrovaná kontrola znečištění se na evropské úrovni rozvinula až na počátku devadesátých let dvacátého století jako důsledek změny přístupu k ochraně životního prostředí v politice EU.

V roce 1993 rezolucí Rady z 1. února 1993 byl přijat Pátý akční program týkající se programu činností Společenství v oblasti životního prostředí a udržitelného rozvoje. Spíše než pokračování v užívání tradičních čistě právních nástrojů („*command-and-control*“) dává Pátý akční program přednost nakládání s životním prostředím jako celkem, rozšiřuje spektrum politických nástrojů a poté přesně vymezuje cíle pro jednotlivé oblasti. Program označoval průmysl jako oblast, ve které je nutné zavést systém povolení v souladu s integrovanou prevencí a bojem proti znečištění.

Až v roce 1996 byla přijata směrnice o integrované prevenci a omezování znečištění, následně zrušena směrnicí Evropského Parlamentu a Rady 2008/1/ES ze dne 15. ledna 2008 (dále jen „směrnice IPPC“). Směrnice 2008/1/ES je kodifikovaným zněním původní směrnice IPPC a jejích následných změn. Texty obou směrnic jsou z větší části identické. Nicméně již 24. listopadu 2010 byla přijata nová směrnice

Evropského Parlamentu a Rady 2010/75/EU o průmyslových emisích. Členské státy mají povinnost implementovat tuto směrnici do dne 7. ledna 2013.

Nesmíme zapomenout, že kompetence EU v oblasti životního prostředí je kompetencí sdílenou mezi členskými státy a EU. Většina textů z této oblasti jsou směrnice. Směrnice o integrované prevenci a omezování znečištění nejsou výjimkou. Proto také směrnice IPPC stanoví jen jisté mantinely, v jejichž rámci si jednotlivé členské státy přizpůsobí své národní úpravy.

Hlavní změnou směrnice 2008/1/ES je podrobnější úprava přístupu k informacím a účasti veřejnosti na povolovacím řízení v článku 15 a s ním spojená nová příloha V (Účast veřejnosti na rozhodování). Dvě další nové přílohy VI (Zrušená směrnice a její následné změny) a VII (Srovnávací tabulka) jsou již jen formálním důsledkem nového kodifikovaného znění. První čtyři přílohy směrnice IPPC zůstaly beze změny ve srovnání s původní směrnicí 96/61/ES. První příloha vymezuje kategorie průmyslových činností, na které se směrnice IPPC vztahuje. Mezi ně patří energetický průmysl, výroba a zpracování kovů, zpracování nerostů, chemický průmysl, nakládání s odpady a ostatní činnosti uvedené souhrnně v bodě šestém (např. zařízení na výrobu papíru a lepenky, zařízení na vydělání kůží a kožešin, jatka, zařízení na úpravu mléka nebo zařízení intenzivního chovu drůbeže nebo prasat). Druhá příloha obsahuje seznam směrnic, jejichž mezní hodnoty emisí se použijí v případě, že neexistují mezní hodnoty emisí určené směrnicí IPPC. Třetí příloha uvádí orientační seznam znečišťujících látek a čtvrtá hlediska, které je nutné vzít v úvahu při určování nejlepší dostupné techniky.

Úkolem směrnice IPPC je jednak zajistit integrovanou kontrolu emisí vypouštěných do ovzduší, vody a půdy, jednak harmonizovat postup při udělování integrovaných povolení. Integrovaná kontrola si klade za cíl zajistit jistou „rovnováhu“ emisí vypouštěných do jednotlivých složek za účelem dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku. Směrnice IPPC se nesnaží pouze zabránit přenosu již vzniklého znečištění napříč složkami, ale jejím cílem je zabránit samotnému vzniku znečištění využitím všech vhodných preventivních opatřeních, zejména využitím nejlepších dostupných technik, předcházet vzniku havárií a omezovat jejich následky, zabránit vzniku odpadů a vzniknou-li, zajistit jejich využití, účinně využívat energii či zajistit návrat místa provozu zařízení po ukončení jeho činnosti do uspokojivého stavu.

Směrnice o průmyslových emisích

Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění) je výsledkem více než dvouletého revizního procesu a patnácti let zkušeností v oblasti boje proti průmyslovým emisím. Směrnice 2010/75/EU, označovaná také jako směrnice IED (*Industrial Emissions Directive*), se stala opravdovým základem pro úpravu průmyslových emisí. Nejedná se ovšem o právní úpravu zcela novou, neboť jde o tzv. přepracování (ang. *recast*), tedy revizi a sjednocení sedmi směrnic[9] z oblasti průmyslových emisí do směrnice jediné. Jejím cílem je zjednodušit postup pro udělování povolení, upřesnit problematická ustanovení a snížit administrativní náročnost díky zjednodušení právních předpisů. Směrnice také zavádí několik podstatných změn, které mají odstranit nedostatky stávající právní úpravy.

Směrnice je rozdělena do sedmi kapitol a obsahuje 10 příloh. První příloha uvádí kategorie činností, na které se směrnice vztahuje. Působnost směrnice byla rozšířena začleněním některých zcela nových činností (kategorie 6.1.c dřevařský průmysl, kategorie 6.11 čištění odpadních vod), některé stávající činnosti byly směrnicí upřesněny (kategorie 4 chemický průmysl, kategorie 5 nakládání s odpady, kategorie 6.4 potravinářství a kategorie 6.6 intenzivní chov drůbeže nebo prasat). Druhá příloha obsahuje seznam znečišťujících látek. Třetí příloha je původní přílohou IV vymezující kritéria pro určování nejlepších dostupných technik. Účast veřejnosti na rozhodování je podrobněji upravena v příloze čtvrté. Přílohy pátá, šestá, sedmá a osmá obsahují technická ustanovení týkající se spalovacích zařízení, zařízení na spalování a spoluspalování odpadu, činností využívajících organická rozpouštědla a zařízení vyrábějící oxid titaničitý. Příloha devátá uvádí výčet zrušených směrnic a jejich následné změny a lhůty pro provedení ve vnitrostátním právu. Příloha desátá je

[9] Směrnice 78/176/EHS o odpadech z průmyslu oxidu titaničitého,
směrnice 82/883/EHS o postupech dozoru a monitoringu životního prostředí v souvislosti s odpadem z průmyslu titaničitého,
směrnice 92/112/EHS o postupech harmonizace programu pro redukci a eventuální eliminaci znečištění způsobeného odpady z průmyslu oxidu titaničitého,
směrnice 2008/1/ES o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění),
směrnice 1999/13/ES o omezování emisí těkavých organických sloučenin vznikajících při používání organických rozpouštědel při některých činnostech a v některých zařízeních,
směrnice 2000/76/ES o spalování odpadů a
směrnice 2001/80/ES o omezení emisí některých znečišťujících látek do ovzduší z velkých spalovacích zařízení.

srovnávací tabulkou vytvořenou pro lepší orientaci mezi články zrušených směrnic a články směrnice o průmyslových emisích.

Nová směrnice stanoví přísnější limity týkající se množství znečišťujících látek, které mohou velké průmyslové podniky a elektrárny vypouštět do ovzduší. Postupně tak mají klesat koncentrace oxidů dusíku, síry nebo prachu, které mají negativní vliv na životní prostředí (špatná kvalita ovzduší, kyselé deště) i na veřejné zdraví (respirační problémy). Většina požadavků směrnice musí být naplněna do dne 7. ledna 2013. Pro některé emise budou přísnější limity platit až od roku 2016. Členské státy mají dokonce možnost vypracovat tzv. národní transformační plány (*transitional national plans*), které posunou tuto hranici pro tepelné elektrárny až do června roku 2020. Některé již existující elektrárny nebudou muset splňovat přísnější podmínky stanovené směrnicí až do konce roku 2013 nebo do vyčerpání 17 500 provozních hodin po roce 2016.

Směrnice upravuje a zjednodušuje podmínky udělení povolení. Udělování povolení k provozu je kontrolou *a priori*. Směrnice posiluje i kontrolu *a posteriori*, neboť obsahuje rozsáhlá ustanovení o inspekční činnosti. Povinné kontroly zařízení prováděné příslušnými národními orgány jsou jednou z významných změn, kterou nová směrnice přinesla[10]. Další významnou změnou je i upřesnění povinnosti provozovatele uvést místa provozu do uspokojivého stavu po ukončení provozu zařízení[11].

2.2. NÁRODNÍ PRAMENY PRÁVNÍ ÚPRAVY

Až 90 % právní úpravy týkající se životního prostředí v národních právních řádech má svůj původ v evropském právu životného prostředí. Nejinak je tomu u české právní úpravy integrované prevence a omezování znečištění. Současně s vyjednáváním o přistoupení k EU se Česká republika postupně přibližovala k evropské právní úpravě i v oblasti integrované prevence a omezování znečištění. Směrnice 96/61/ES o integrované prevenci a omezování znečištění byla plně implementována do českého právního řádu zákonem č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění,

[10] Až do přijetí směrnice IPPC III nebyly tyto kontroly upraveny žádným závazným právním předpisem na evropské úrovni. Požadavky na inspekci v oblasti životního prostředí obsažené ve směrnici o průmyslových emisích jsou formalizací dříve nezávazných doporučení Evropské komise 2001/331/ES, které ovšem nebyly většinou členských států respektovány.

[11] Blíže viz kapitola 5.12.

integrovaném registru znečišťování[12] a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci, dále jen „zákon o IPPC“), který byl přijat dne 5. února 2002. Zákon nabyl účinnosti dne 1. ledna 2003. Výjimku tvořila ustanovení § 5 a § 6 upravující zajištění odborné podpory výkonu státní správy v oblasti integrované prevence a postavení odborně způsobilých osob, jež nabyla účinnosti dnem vyhlášení, tj. dne 1. března 2002. Zákon obsahuje tři přílohy: příloha č. 1 obsahuje výčet průmyslových činností, na něž se daná právní úprava vztahuje, příloha č. 2 uvádí seznam hlavních znečišťujících látek pro stanovování emisních limitů a příloha č. 3 stanoví hlediska pro určování nejlepších dostupných technik.

Zákon byl již krátce po svém přijetí několikrát novelizován[13], což si vyžádalo vyhlášení jeho úplného znění pod číslem 435/2006 Sb. Od té doby byl již znovu několikrát novelizován[14] a vzhledem k přijetí nové směrnice 2010/75/EU o průmyslových emisích (integrované prevenci o omezování znečištění) se očekávají další změny nezbytné k zajištění souladu českého právního řádu s evropskou úpravou. Dne 2. března 2011 se poprvé sešla rozšířená pracovní skupina, jež má za úkol představit možný způsob transpozice směrnice o průmyslových emisích do českého právního řádu. Je pravděpodobné, že bude vyhlášeno nové úplné znění zákona o IPPC.

Zákon o IPPC z větší části přebírá text směrnice 96/61/ES. Směrnice ovšem nestanoví přesné podmínky pro členské státy, neplatí bezprostředně, pouze zavazuje

---

[12] Integrovaný registr znečišťování byl zákonem č. 25/2008 Sb. o integrovaném registru znečišťování životního prostředí a integrovaném systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí a o změně některých zákonů s účinností od 16. ledna 2008 oddělen do samostatné právní úpravy.

[13] Zákon č. 521/2002 Sb. ze dne 14. listopadu 2002, kterým se mění zákon o integrované prevenci a zákon o ochraně ovzduší,
zákon č. 437/2004 Sb. ze dne 24. června 2004, kterým se mění stavební zákon, zákon o integrované prevenci a zákon o veřejných zakázkách,
zákon č. 695/2004 Sb. ze dne 9. prosince 2004 o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů,
zákon č. 444/2005 Sb. ze dne 12. října 2005, kterým se mění zákon o územních finančních orgánech a další zákony a
zákon č. 222/2006 Sb. ze dne 25. dubna 2006 kterým se mění zákon o integrované prevenci. Tento zákon představoval rozsáhlou novelizaci zákona o IPPC za účelem sjednocení textu se směrnicí Rady 96/61/ES.

[14] Zákon č. 25/2008 Sb. ze dne 16. ledna 2008, o integrovaném registru znečišťování životního prostředí a integrovaném systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí a o změně některých zákonů,
zákon č. 227/2009 Sb. ze dne 17. června 2009, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o základních registrech a
zákon č. 281/2009 Sb. ze dne 22. července 2009, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím daňového řádu.

členské státy, aby řádně a včas zajistily transpozici požadavků směrnice do národních právních řádů. Zákon o IPPC je tak hlavně procesním předpisem, neboť přizpůsobení se národním podmínkám si vyžádalo zejména úpravu postupu při vydávání integrovaného povolení, stanovení příslušných orgánů k vydání integrovaného povolení a úpravu podmínek pro uplatňování sankcí. Zákon o IPPC je zákonem horizontálním, neboť z logiky věci se týká více složek životního prostředí. Vztah zákona o IPPC a tzv. složkových předpisů je založen na principu speciality zákona o IPPC. Zákon o IPPC v zásadě staví na složkových předpisech, neboť limity emisních hodnot stanovené v povolení nesmí být nižší než limity ve složkových předpisech. Duplicitě řízení podle složkových zákonů a zákona o IPPC zabraňuje systém tzv. přímých novel, kdy je ve složkovém zákoně výslovně uvedeno, že se určitý správní akt nevydá, je-li jeho vydání nahrazeno postupem v řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona o IPPC. Složkové zákony se nadále používají pro zařízení, která nespadají do působnosti zákona o IPPC, pokud jejich provozovatel dobrovolně nepožádal o integrované povolení.

Ustanovení § 45 zákona o IPPC upravuje vztah tohoto zákona k zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Podle tohoto ustanovení pro zařízení, která spadají do působnosti zákona o IPPC, nelze vydat stavební povolení, dokud rozhodnutí o udělení integrovaného povolení nenabylo právní moci. Přes rozsáhlé diskuse, kde byly namítány zejména procesní obtíže a časová náročnost takového postupu, je dané řešení v souladu s principem prevence. Nemohou být povoleny stavby takových zařízení, která by později nebyla schopná splňovat podmínky z hlediska ochrany životního prostředí. Stavební zákon původně zavedl v § 15 odst. 1, písm. e) tzv. speciální stavební úřady pro stavby podléhající integrovanému povolení. Tyto speciální stavební úřady byly zrušeny zákonem č. 68/2007 Sb. s účinností ode dne 4. dubna 2007 a stavební povolení pro zařízení podléhající zákonu o IPPC udělují obecné stavební úřady.

K zákonu o IPPC bylo vydáno několik prováděcích předpisů. Prvním z nich je *vyhláška č. 554/2002 Sb.,* ze dne 16. prosince 2002, kterou se stanoví vzor žádosti o vydání integrovaného povolení, rozsah a způsob jejího vyplnění. Zavedení povinného vzoru žádosti se projevilo jako účelné, neboť integrované povolení nahrazuje řadu povolení, souhlasů a stanovisek, jež by musely být vydány podle zvláštních

(složkových) předpisů. Z důvodu značné složitosti je v příloze v části B vyhlášky uveden návod na vyplnění této žádosti. Vyhláška byla novelizována *vyhláškou č. 363/2010 Sb.*, ze dne 29. listopadu 2010, nicméně se jedná jen o „kosmetickou“ úpravu. Příloha se vzorem žádosti, s uvedeným rozsahem a způsobem jejího vyplnění zůstala nezměněna.

Dalším prováděcím předpisem je *nařízení vlády č. 63/2003 Sb.*, ze dne 13. ledna 2003, o způsobu a rozsahu zabezpečení systému výměny informací o nejlepších dostupných technikách. Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále také MPO) má za úkol zabezpečit systém výměny informací a zřídit Fórum pro výměnu informací o nejlepších dostupných technikách.

Nařízení vlády č. 145/2008 Sb., ze dne 26. března 2008, kterým se stanoví seznam znečišťujících látek a prahových hodnot a údaje požadované pro ohlašování do integrovaného registru znečišťování životního prostředí nahradilo *nařízení vlády č. 368/2003 Sb.*, o integrovaném registru znečišťování, a *vyhlášku č. 572/2004 Sb.*, kterou se stanoví forma a způsob vedení evidence podkladů nezbytných k ohlašování do integrovaného registru znečišťování, jež byly zrušeny zákonem č. 25/2008 Sb., o integrovaném registru znečišťování.

Shrnutí

V oblasti životního prostředí mezinárodní právo chránilo nejprve pouze určité, zpravidla živočišné, druhy z ekonomických důvodů. Postupně se přístup k ochraně životního prostředí měnil a z úpravy přeshraničního znečištění, přes složkový přístup se dostal až k současnému globálnímu přístupu. Ze své podstaty nemůže mezinárodní právo dosahovat stejné úrovně ochrany jako právo unijní či národní. Nicméně jeho role v ochraně životního prostředí je nezbytná, neboť právě mezinárodní právo často stanoví určité minimální požadavky a standardy pro podrobnější právní úpravu na regionální či národní úrovni.

Evropská unie je dnes důležitým aktérem v oblasti ochrany životního prostředí. I přes neexistenci ustanovení zmiňujících životní prostředí v původní Smlouvě o založení Evropského společenství (SES) z roku 1957, se začalo ES zajímat o tuto problematiku a již v roce 1973 byl přijat První akční program v oblasti životního prostředí. V praxi akčních programů se pokračovalo i po začlenění 3 článků týkajících se životního prostředí do SES Jednotným evropským aktem v roce 1986. Z hlediska

IPPC je významný Pátý akční program, v němž je poprvé zdůrazněna nutnost nakládat s životním prostředím jako celkem. Dnes je IPPC stěžejním prvkem politiky životního prostředí EU. V roce 1996 byla přijata první směrnice IPPC (směrnice 96/61/ES), dnes nahrazená směrnicí 2008/1/ES, jež je jejím kodifikovaným zněním s některými dílčími úpravami. V souladu s principy integrace a komplexního přístupu k životnímu prostředí byla dne 24. listopadu 2010 přijata nová směrnice 2010/75/EU o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění), jež nahradí dosud účinnou směrnici 2008/1/ES. Tato nová směrnice o průmyslových emisích je výsledkem přepracování 7 směrnic s některými podstatnými změnami, které si kladou za cíl jednak odstranit nedostatky zjištěné během 15-tiletého fungování IPPC (upřesnit problematická ustanovení, zjednodušením postupů snížit administrativní zátěž příslušných úřadů apod.), jednak zavést a zajistit dodržování přísnějších limitů emisí vypouštěných do ovzduší.

Směrnice 96/61/ES byla do českého právního řádu plně implementována zákonem č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění. Zákon o IPPC s ohledem na národní podmínky upřesňuje některá ustanovení směrnice, zvláště upravuje postup při vydávání integrovaného povolení, určuje orgány příslušné k vydání povolení, upravuje podmínky účasti veřejnosti či podmínky pro uplatňování sankcí. Po několikanásobné novelizaci, za účelem zpřehlednění textu, bylo vyhlášeno jeho úplné znění pod číslem 435/2006 Sb. Vzhledem k přijetí nové směrnice o průmyslových emisích se očekávají změny zákona o IPPC za účelem zajištění souladu národní právní úpravy s úpravou evropskou. Zákon o IPPC nenahrazuje složkové předpisy, podle kterých jsou vydávána rozhodnutí, stanoviska, vyjádření a souhlasy nahrazená integrovaným povolením, ale je ve vztahu k nim zákonem speciálním.

3. PRINCIPY PRÁVNÍ ÚPRAVY IPPC

Cílem IPPC není vytvořit úpravu z hlediska složkového přístupu, ale zajistit prevenci a ochranu životního prostředí jednotným integrovaným povolením, jež zahrnuje a nahrazuje povolení vydávaná na základě některých složkových právních předpisů (tj. pro ovzduší, vodu, půdu a odpady).

Podstatou zákona o IPPC je dosáhnout maximální možné prevence průmyslového znečišťování všech složek životního prostředí a zabezpečit tak plnou slučitelnost právního řádu České republiky v této oblasti s právem evropským. Principem se rozumí obecné pravidlo sloužící ke sjednocování legislativy i jako interpretační pomůcka v případě nejasností či pochybností[15]. V právní úpravě IPPC se uplatňují princip prevence, princip nejvyšší hodnoty, princip trvale udržitelného rozvoje, princip komplexního a integrovaného přístupu, princip nejlepší dostupné techniky a princip transparentnosti a účasti veřejnosti.

Princip prevence

Princip prevence (*principle of prevention*, *principe de prévention*) spočívá v předcházení vzniku škod na životním prostředí užíváním přiměřených preventivních opatření - nejlépe použitím opatření přímo u zdroje - před vypracováním plánu, realizací díla nebo započetím činnosti, o které je předem známo, že může mít negativní dopad na životní prostředí. Princip prevence je obecným právním principem, nicméně v oblasti životního prostředí získává zvláštní význam.

Právo životního prostředí bylo po dlouhou dobu jen právo ex post, tedy právo, které pouze reagovalo na nastalé problémy. Ovšem předcházení škodám na životním prostředí je z dlouhodobého hlediska mnohem levnější, snadnější a představuje menší riziko jak pro životní prostředí, tak pro veřejné zdraví[16] .

Pro omezování znečištění životního prostředí je princip prevence jedním z nejdůležitějších principů, neboť zabraňuje samotnému vzniku znečištění. Aktivní prevence vlivů na životní prostředí je jádrem většiny institutů, které se v právu životního prostředí uplatňují. Jedním z hlavních nástrojů v této oblasti je povinnost

[15] Damohorský, Milan a kol.: *Právo životního prostředí*. 2. vydání. Praha : C.H. Beck, 2007, str. 48.

[16] „Chránit životní prostředí je drahé. Nedělat nic nás bude stát mnohem víc.“ Annan, Kofi; Světový summit o udržitelném rozvoji, Johannesburg, 2002.

obdržet povolení k provozu zařízení, s jehož činností jsou spojeny jisté negativní vlivy na životní prostředí. Není možné zakázat veškeré znečištění a veškeré škody na životním prostředí, protože téměř každá lidská činnost má neblahé důsledky na životní prostředí a život společnosti by se tím stal nemožným. Omezit znečištění na nulovou hodnotu ale není nezbytné, protože ekosystémy jsou schopny absorbovat určité množství znečistění a dokáží se s ním samy vyrovnat, pokud míra znečištění nepřesáhne určitou kritickou hranici. Byť uvažování je jednoduché, otázkou zůstává zmíněná kritická hranice.

Průmyslovou činnost nelze zakázat i přesto, že představuje jisté riziko pro životní prostředí. Řešení přijaté v rámci úpravy IPPC spočívá v povolení činností škodlivých pro životní prostředí, pokud nepřekročí hranice, nad které je poškození životního prostředí nepřijatelné. Průmyslová a zemědělská činnost je tak podrobena postupu, který stanoví limity znečištění podle nebezpečí nebo škodlivých dopadů, které daná činnost představuje pro životní prostředí či veřejné zdraví.

Princip nejvyšší hodnoty

Princip nejvyšší hodnoty znamená, že stejně jako lidský život a zdraví je životní prostředí nenahraditelnou hodnotou pro každého, a je nutné jim zajistit odpovídající úroveň ochrany. Princip nejvyšší hodnoty ovšem nepředstavuje princip absolutní, který by požadoval zastavení veškeré činnosti mající negativní vliv na životní prostředí. Tento princip je zakotven v Listině základních práv a svobod v čl. 35 odst. 3 podle něhož *nesmí nikdo při výkonu svých práv ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem*. Princip nejvyšší hodnoty je důležitým principem, který zdůrazňuje jedinečnost a nenahraditelnost životního prostředí, byť připouští omezení jeho ochrany existencí jiných veřejných zájmů.

Princip trvale udržitelného rozvoje

Jedním z cílů zákona o IPPC je zajistit trvale udržitelný rozvoj. Princip trvale udržitelného rozvoje (*sustainable development*, *developpement durable*) je definován v zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí jako *„rozvoj, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů“*. Princip trvale

udržitelného rozvoje spojuje potřebu ekonomického rozvoje, sociální potřeby lidí a nezbytnou ochranu životního prostředí. Jeho cílem je najít jistou rovnováhu mezi těmito požadavky. Trvale udržitelný rozvoj se odráží i v principu nejlepší dostupné techniky, v němž se omezení dopadů určité činnosti na životní prostředí porovnává s ekonomickou náročností takového řešení.

Princip komplexní a integrované ochrany

Princip komplexní a integrované ochrany, jež je základem pro celou právní úpravu IPPC, vychází z poznání, že životní prostředí nemůžeme rozdělit na jednotlivé složky, ale že jednotlivé složky jsou navzájem provázány. Poškození či ohrožení jedné složky přechází do složek jiných, což způsobuje degradaci životního prostředí jako celku. Rozdílné přístupy k jednotlivým složkám spíše podporují přenos znečištění napříč složkami. Pouze komplexní a jednotný přístup k životnímu prostředí, může zabránit přesunu znečištění z jedné složky do druhé. Aby nedocházelo k přesunu znečištění nejen mezi složkami, ale i mezi státy, je nezbytný jednotný přístup při stanovení podmínek integrovaného povolení v rámci EU.

V rámci IPPC je princip integrace vyjádřen jako povinnost hodnocení vlivu činností zařízení na životní prostředí jako celek. Integrované povolení je jednotné povolení, jež nahrazuje rozhodnutí, stanoviska a vyjádření vydávaná podle zvláštních (složkových) právních předpisů, a umožňuje komplexně řešit dopady dané činnosti na životní prostředí jako celek. Účelem postupu IPPC je docílit omezení znečištění vznikajícího v důsledku činností zařízení představujících zvýšené riziko pro životní prostředí.

Požadavek na vydání jednoho povolení namísto původně požadovaných rozhodnutí, stanovisek a vyjádření usnadňuje postup pro žadatele o povolení. Integrované povolení je vydáváno jedním povolovacím orgánem (krajský úřad či Ministerstvo životního prostředí (dále také MŽP), což zároveň umožňuje ocenit celkovou situaci životního prostředí v dané oblasti a regulovat případný přenos znečištění mezi jednotlivými složkami životního prostředí, což při původním složkovém přístupu nebylo možné. Komplexní posuzování celkového vlivu zařízení na životní prostředí klade vysoké nároky na příslušné úřady. Za účelem zajištění odbornosti je zákonem zakotvena účast příslušných správních úřadů, jejichž správní akty jsou nahrazeny integrovaným povolením (§ 8 odst. 1, písm. b) a § 9 odst. 1. zákona o IPPC),

a institut odborně způsobilých osob, které se vyjadřují k použití nejlepších dostupných technik (§ 6 a § 11 odst. 1 zákona o IPPC).

Projevem principu komplexní a integrované ochrany je i požadavek ustanovení § 13 odst. 3, věty druhé zákona o IPPC, podle nějž emisní limity uvedené v integrovaném povolení nesmí snižovat úroveň ochrany zakotvené v příslušných složkových předpisech.

Princip nejlepší dostupné techniky

Důležitým principem, na kterém je založeno určování emisních limitů, a podstatou procesu IPPC je princip nejlepší dostupné techniky[17]. Jedná se o povinnost provozovatelů použít takové techniky a postupy, které odpovídají nejlepším dostupným technikám a jejich emisním hodnotám, ovšem pouze pokud jsou „dostupné za rozumných podmínek“ (§ 2 písm. b), bod 2. zákona o IPPC), tedy nepředstavují pro provozovatele ekonomicky příliš nákladné řešení. V souladu s principem komplexní a integrované ochrany životního prostředí jsou tyto nejlepší dostupné techniky sdíleny na evropské úrovni[18]. Za tímto účelem jsou členské státy povinny zřídit orgán odpovědný za výměnu informací o nejlepších dostupných technikách (článek 17 odst. 4 směrnice 2008/1/ES. Povolovací správní orgány jsou povinny brát tyto nejlepší dostupné techniky v úvahu při stanovení závazných podmínek za účelem zajištění vysoké úrovně ochrany životního prostředí.

Princip transparentnosti a účasti veřejnosti

Princip transparentnosti a účasti veřejnosti umožňuje jednak aktivní spoluúčast veřejnosti na procesu stanovování podmínek povolení provozu, jednak možnost přístupu všech zájemců k relevantním dokumentům v průběhu řízení. Bod 24 preambule směrnice 2008/1/EU zdůrazňuje nutnost účasti veřejnosti při rozhodování o otázkách životního prostředí, neboť jeho ochrana je veřejným zájmem. Směrnice 2008/1/ES v preambuli bodech 25 a 26 uvádí, že je nutno podporovat účast veřejnosti na přijímání rozhodnutí a že by veřejnost měla mít možnost *„vyjádřit své názory a obavy, neboť se tím zvyšuje zodpovědnost a transparentnost rozhodovacího procesu a přispívá k uvědomělému vztahu veřejnosti k otázkám životního prostředí a k veřejné podpoře*

[17] Blíže viz kapitola 6.

[18] Podle zákona o IPPC se těmito nejlepšími dostupnými technikami rozumí nejlepší dostupné techniky bez ohledu na to, zda jsou používány nebo vyráběny v České republice (§ 2 písm. e), bod 2. zákona o IPPC).

učiněných rozhodnutí“. Podle zákona o IPPC má kdokoliv možnost vyjádřit se k předložené žádosti (§ 8 odst. 2, věta třetí zákona o IPPC), přičemž tyto připomínky musí být v celém rozsahu vypořádány v odůvodnění rozhodnutí o povolení (§ 13 odst. 5, věta první zákona o IPPC).

Shrnutí

Cílem právní úpravy IPPC je dosáhnout zlepšení kvality životního prostředí jako celku. Princip prevence je obecným právním principem, nicméně v oblasti práva životního prostředí, kde jsou škody na životním prostředí často nenávratné, získává zvláštní význam. Tento princip zdůrazňuje nutnost řešení příčin problémů a předcházet jejich vzniku namísto pouhého řešení důsledků.

Význam principu prevence v oblasti ochrany životního prostředí posiluje princip nejvyšší hodnoty, podle něhož je životní prostředí nenahraditelnou hodnotou. Ačkoli je životní prostředí jedinečné a zajištění dostatečné kvality životní prostředí je nezbytnou podmínkou přežití nejen člověka, ale i jiných organismů, není jeho ochrana absolutní. Požadavek na ochranu životního prostředí je omezen korektivem v podobě principu trvale udržitelného rozvoje.

Podle tohoto principu je nutno brát v úvahu nejen požadavek na ochranu životního prostředí, ale i nutnost jistých sociálních potřeb společnosti a ekonomického rozvoje. Pro zajištění uspokojení základních životních potřeb budoucích generací je nezbytné najít rovnováhu mezi těmito požadavky.

Princip komplexní a integrované ochrany vychází ze skutečnosti, že životní prostředí není pouhou sumou jeho jednotlivých složek, ale že se jedná o vzájemně provázaný systém. Pro zajištění účinné ochrany životního prostředí je nutné zabránit přenosu znečištění mezi jednotlivými složkami životního prostředí. Nezbytná je i spolupráce na nadnárodní úrovni. K úspěšnému posouzení celkového vlivu činnosti na životní prostředí nestačí vydávání povolení podle složkových právních předpisů příslušnými orgány. Jedno integrované povolení, které nahrazuje rozhodnutí, stanoviska a vyjádření vydávané podle složkových právních předpisů, vydávané jedním povolovacím místem je projevem komplexního a integrovaného přístupu.

Nosným principem IPPC je princip nejlepší dostupné techniky. Jeho cílem je zajistit maximální možnou ochranu životního prostředí použitím nejlepších postupů a metod z hlediska jejich dopadů na životní prostředí pod podmínkou ekonomické

únosnosti. Tento princip se snaží dosáhnout jisté rovnováhy mezi požadavkem na ochranu životního prostředí a požadavkem provozovatele na ekonomickou náročnost takového řešení.

V souladu s principem transparentnosti a účasti veřejnosti je veřejnosti umožněno podílet se na rozhodování o činnostech, které mohou mít negativní vliv na životní prostředí. Zajištění přístupu veřejnosti posiluje transparentnost celého procesu integrovaného povolování a její aktivní spoluúčast přispívá k uvědomělému vztahu veřejnosti k životnímu prostředí.

4. ZÁKLADNÍ NÁSTROJE ZÁKONA O IPPC

Základní myšlenkou IPPC je předcházení samotnému vzniku znečištění spíše než řešení problémů *ex post* a *ad hoc*, které bývá zpravidla méně účinné a nákladnější. Tradičním a jedním z hlavních nástrojů prevence je institut povolení. Nejinak je tomu i v oblasti IPPC, kde základem právní úpravy je integrované povolení nezbytné k provozu určitého zařízení. Dalšími základními prvky právní úpravy IPPC je vymezení, koho se povinnost obdržet integrované povolení týká a jaké jsou jejich základní povinnosti.

4.1. INTEGROVANÉ POVOLENÍ

Integrované povolení je definováno v § 2 písm. g) zákona o IPPC jako *rozhodnutí, kterým se stanoví podmínky k provozu zařízení, včetně provozu činností přímo spojených s provozem zařízení v místě a které se vydává namísto rozhodnutí, stanovisek, vyjádření a souhlasů vydávaných podle zvláštních právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí, ochrany veřejného zdraví a v oblasti zemědělství, pokud to tyto předpisy umožňují.*

Jedná se o rozhodnutí, stanoviska, vyjádření a souhlasy (viz příloha č. 1) vydávané podle následujících právních předpisů:

- zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon) ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ovzduší), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), ve znění pozdějších předpisů,

- zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Správní úřady příslušné k vydávání nahrazovaných správních aktů se procesu povolování účastní jen prostřednictvím vyjádření[19] se k žádosti o povolení (§ 9 odst. 1 zákona o IPPC), jež jim je zaslána úřadem, který o této žádosti rozhoduje (§ 8 odst. 1, písm. b) zákona o IPPC). Tyto správní úřady v souladu s principem speciality zákona o IPPC ztrácí svou kompetenci vydat v daném řízení tyto správní akty[20].

Integrované povolení obsahuje závazné podmínky k provozu zařízení a jeho dodržování je pravidelně kontrolováno. Bez patřičného povolení nesmí provozovatel zařízení provozovat. Integrované povolení je povolením in rem, tudíž se vztahuje k danému zařízení, nikoli k osobě provozovatele. Proto práva i povinnosti z tohoto povolení přecházejí nebo se převádějí na právního nástupce provozovatele a jsou pro něj závazná (§ 17 zákona o IPPC).

Povolení musí obsahovat obecné náležitosti podle § 68 správního řádu a dále specifické náležitosti stanovené v § 13 odst. 3 zákona o IPPC. Vedle označení osoby provozovatele a popisu zařízení, jeho umístění a popisu činností s ním spojených jsou nejdůležitější částí IP závazné podmínky provozu zařízení.

4.2. DOTČENÁ ZAŘÍZENÍ

V souladu se směrnicí 2008/1/ES se zákon o IPPC snaží o maximální prevenci znečištění z průmyslových činností. Teoreticky by za účelem dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí měly být podrobeny integrovanému přístupu všechna průmyslová zařízení, či jiná zařízení, která jsou způsobilá negativně ovlivnit stav

[19] Na rozdíl od závazného stanoviska dotčených orgánů podle ustanovení §149 odst. 1 a 3 správního řádu, které je závaznou podmínkou pro vydání určitého rozhodnutí a které v případě vydání zamítavého stanoviska znemožňují jeho vydání (viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. vydání, C. H. Beck, Praha 2007, str. 206), vyjádření je prezentací jejich odborného názoru, který není pro osoby, jímž je určen, právně závazný a je možné mu oponovat (viz Hendrych, D. a kol.: Správní právo, obecná část, 6. vydání, C. H. Beck, Praha 2006, str. 269).

[20] Tichá, Tereza: *Procesní prostředky ochrany životního prostředí*. Praha: Univerzita Karlova, 2005, str. 76.

životního prostředí. Ve skutečnosti by takový přístup nebyl vhodný z více důvodů. Tento integrovaný přístup by jednak představoval značnou administrativní zátěž pro příslušné úřady, jednak má vzhledem k průmyslovým emisím význam jen když dané zařízení produkuje více druhů emisí (emise do ovzduší, vody, půdy či produkce odpadů). Proto je úprava procesu IPPC omezena jen na provozovatele průmyslové nebo zemědělské činnost, jejichž zařízení splňuje definici podle § 2 písm. a) zákona o IPPC: *zařízením se rozumí stacionární technická jednotka, ve které probíhá jedna či více průmyslových činností uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu, a jakékoli další s tím přímo spojené činnosti, které po technické stránce souvisejí s průmyslovými činnostmi uvedenými v příloze č. 1 k tomuto zákonu probíhajícími v dotčeném místě a mohly by ovlivnit emise a znečištění, nejde-li o stacionární technickou jednotku používanou k výzkumu, vývoji a zkoušení nových výrobků a procesů*. Jedná se o činnosti dosahující určité kapacity z oblasti energetiky, výroby a zpracování kovů, zpracování nerostů, chemického průmyslu, nakládání s odpady a ostatních průmyslových činností, mezi které jsou zařazeny např. papírenský průmysl, jatka, kafilérie, potravinářský a krmivářský průmysl, zařízení intenzivního chovu drůbeže nebo prasat či povrchová úprava látek[21]. I provozovatelé, jejichž zařízení nenaplňují podmínky v příloze č. 1 zákona o IPPC, mají možnost požádat o vydání integrovaného povolení. V případě dobrovolné žádosti je postup shodný s postupem uplatňovaným u povinných subjektů (§ 2 písm. a), část věty za středníkem zákona o IPPC). Zákon jim tak poskytuje možnost získat jedno komplexní povolení namísto několika povolení podle složkových předpisů, což může představovat jak časovou, tak finanční výhodu.

Vymezení pojmu zařízení je nezbytné pro celý systém IPPC. Podle poznámky k příloze 1 zákona o IPPC jsou kapacity zařízení uváděné ve vztahu k projektovaným výrobním kapacitám, tj. stavu, kterého může být dosaženo, nikoli kapacity skutečně využívané. Pokud není výrobní kapacita uvedena v žádné dokumentaci (ať již ve stavebním povolení nebo pouhé dokumentaci od výrobce zařízení), bude podstatný faktický stav. V případě, že provozovatel provozuje více zařízení stejné kategorie na stejném místě, jejich výrobní kapacity se sčítají. Integrované povolení se vztahuje

[21] Směrnice 2010/75/EU obsahuje některé nové činnosti, na něž se bude vztahovat úprava IPPC (viz příloha I směrnice 2010/75/EU).

k jednotlivým provozům, nikoli ke všem provozům jednoho provozovatele, proto může být vydáno více povolení pro různá zařízení jednoho provozovatele.[22]

Pokud má provozovatel pochybnosti o tom, zda se jedná o zařízení podle zákona o IPPC, může se obrátit na MŽP či krajský úřad s žádostí o zařazení[23].

Druhy zařízení z hlediska přechodných podmínek

V rámci procesu IPPC se rozlišuje mezi několika druhy zařízení. Důvodem je jednak stáří zařízení a s tím spojené postupy a užívané technologie, jednak skutečnost, že většina stávajících zařízení je již předmětem některých povolení. Proto je vhodné stávajícím zařízením ponechat dodatečnou lhůtu pro získání integrovaného povolení.

Směrnice 2008/1/ES rozlišuje mezi tzv. stávajícím zařízením a novým zařízením. Za stávající zařízení jsou považována ta zařízení, jež byla uvedena do provozu nebo jejichž provoz byl povolen do 30. října 1999, nebo která jsou předmětem žádosti o povolení, pokud byla uvedena do provozu nejdéle ke dni 30. října 2000 (článek 2, bod 4 směrnice 2008/1/ES). Pro tato stávající zařízení byla povinnost získat a přizpůsobit se integrovanému povolení posunuta ke dni 30. října 2007 (tj. do 8 let od vstupu směrnice 96/61/ES v platnost). Do této doby mohly být provozovány podle stávajících právních předpisů, tedy směrnic uvedených v tehdejší příloze II směrnice 96/61/ES (dnes příloha II směrnice 2008/1/ES).

Pro nová zařízení je nutnost integrovaného přístupu zdůrazněna již ve fázi návrhu, neboť vhodně zvolené technologie podle principu BAT umožní jak nižší množství emisí, tak účinnější využívání energií. V souladu s článkem 21 odst. 1 směrnice 96/61/ES jsou členské státy povinny zajistit soulad právních předpisů s touto směrnicí do 30. října 1999, tedy nová zařízení jsou povinna mít integrované povolení k tomuto datu.

Národní právní úprava musela vzít v úvahu jak požadavky směrnice 96/61/ES, tak specifické podmínky dané přistoupením ČR k EU ke dni 1. května 2004, tedy více než čtyři roky po vstupu směrnice v platnost. Protože nebyla dohodnuta přechodná

[22] Za podmínky § 2 písm. a) zákona o IPPC, že se nejedná o přímo spojené činnosti, které po technické stránce souvisejí s činnostmi podle přílohy 1 a které se nacházejí na stejném místě.

[23] Maršák, Jan; Slavík, Jan a kol.: *Integrovaná prevence a omezování znečištění, Stručný průvodce provozovatele zařízení s praktickými výklady zákona o integrované prevenci*. Ministerstvo životního prostředí, 2007, str. 11.

období, musela všechna zařízení obdržet integrované povolení taktéž do 30. října 2007 (článek 5 odst. 1 směrnice 96/61/ES).

Zákon o IPPC rozlišuje více typů zařízení podle data uvedení zařízení do provozu, podání žádosti resp. vydání stavebního povolení pro dané zařízení. V závislosti na jednotlivých typech zařízení je upravena povinnost podat žádost o integrované povolení do 31. března 2003[24], doložit integrované povolení současně s návrhem na užívání stavby[25], či mít integrované povolení před stavebním povolením[26]. Pro stávající zařízení[27] byla zachována lhůty vyplývající z požadavků příslušné směrnice, tzn. povinnost mít integrované povolení ke dni 30. října 2007.

4.3. POVINNOSTI PROVOZOVATELŮ ZAŘÍZENÍ

V souladu s požadavky směrnice 2008/1/EU se povinnosti z ní vyplývající váží na provozovatele. Provozovatelem se podle § 2 odst. i) zákona o IPPC rozumí *právnická nebo fyzická osoba, která provozuje, nebo bude provozovat zařízení*. Generální sekretariát pro životní prostředí u Evropské komise upřesnil, že provozovatelem je každá osoba, která má moc a schopnost zajistit respektování závazných podmínek. Může se jednat jak o vlastníka, tak o osobu, která zařízení pouze drží či využívá. Provozovatelem je tedy osoba, která má kontrolu nad zařízením a není nutně jeho vlastníkem. Odpovědnost za dodržování povinností leží na provozovateli. Mezi základní povinností provozovatele uvedené v § 16 zákona o IPPC patří povinnost provozovat zařízení v souladu s podmínkami uvedenými v integrovaném povolení, dále povinnost vést evidenci a konečně povinnost provozovatele zařízení spolupracovat s úřady, která se rozpadá do dílčích povinností (povinnost ohlásit plánovanou změnu v provozu zařízení, mimořádné situace a havárie a povinnost spolupracovat při kontrole plnění závazných podmínek provozu).

---

[24] Zařízení, které bylo uvedeno do provozu do 1. ledna 2003, nejedná-li se o stávající zařízení, nebo které sice nebylo k tomuto datu uvedeno do provozu, ale pro něž bylo vydáno stavební povolení (§ 43 zákona o IPPC).

[25] Zařízení, pro které byla podána žádost o stavební povolení, ale toto nebylo do 31. prosince 2002 vydáno (§ 45 odst. 2 zákona o IPPC).

[26] Zařízení pro něž byla žádost o stavební povolení podána po 1. lednu 2003 a pokud k tomuto datu nebylo stavební povolení vydáno (§ 45 odst. 1 zákona o IPPC).

[27] Zařízení, pro které byla podána žádost o stavební povolení do 30. října 1999 a které bylo uvedeno do provozu do 30. října 2000, za podmínky, že bude provozováno i po 30. říjnu 2007.

Shrnutí

Principem IPPC je snaha o zabránění přenosu znečištění z jedné složky životního prostředí na druhou. Hlavním nástrojem je integrované povolení, což je správní rozhodnutí, které nahrazuje rozhodnutí, stanoviska, vyjádření a souhlasy vydávané podle složkových předpisů. Integrované povolení je nezbytnou podmínkou k provozu zařízení. Jedná se o rozhodnutí *in rem*, proto práva a povinnosti z něj vyplývající jsou spojena s provozem daného zařízení a převádí se, resp. přechází na právního nástupce provozovatele.

Procesu IPPC jsou obligatorně podrobena jen některá zařízení, nicméně zákon o IPPC umožňuje na základě dobrovolné žádosti provozovatele vydat integrované povolení i pro ostatní tzv. fakultativní zařízení. Tzv. obligatorní zařízení představují a priori nejvýznamnější zařízení z hlediska velikosti a množství či nebezpečí produkovaného znečištění. Podle zákona o IPPC se jedná o ta zařízení, v nichž probíhá jedna či více činností uvedených v příloze č. 1. Některé činnosti jsou upřesněny pomocí prahových hodnot, jež představují projektovanou výrobní kapacitu nebo jeho jiný parametr zařízení. V případě nejasností ohledně zařízení, se provozovatel může obrátit na krajský úřad nebo MŽP s žádostí o jeho případné zařazení do příslušné kategorie přílohy č. 1 zákona o IPPC.

Zařízení byla posuzována rozdílně zpravidla v závislosti na datu uvedení do provozu, podání žádosti či vydání stavební povolení. Důvodem tohoto odlišného přístupu bylo obtížnější přizpůsobení se již existujících zařízení, nebo zařízení, která již získala stavební povolení, pro něž byly stanoveny delší lhůty pro získání integrovaného povolení. Naopak nová zařízení jsou povinna obdržet integrované povolení před vydáním stavebního povolení. Ode dne 1. listopadu 2007 není možno provozovat žádné zařízení podle zákona o IPPC (ať již tzv. stávající nebo nové) bez platného integrovaného povolení.

Vedle povinnosti obdržet a provozovat zařízení v souladu s tímto povolením, mají provozovatelé zařízení i další povinnosti, za jejichž dodržování odpovídají. Jedná se např. o povinnost ohlásit změny v provozu, mimořádné situace a havárie, vést evidenci údajů o plnění závazných podmínek a při kontrole spolupracovat s příslušnými správními úřady.

5. PROCES IPPC

V oblasti životního prostředí je většina evropských právních předpisů přijímána formou směrnice a úprava IPPC není výjimkou. Směrnice stanoví povinnosti, jejichž dodržování jsou členské státy povinny zajistit, nikoliv způsob jakým toho mají docílit. Proto většina ustanovení zákona o IPPC obsahuje úpravu postupu pro vydání integrovaného povolení, stanovení kompetencí správních úřadů při výkonu státní správy v této oblasti a úpravu podmínek uplatňování sankcí[28]. Směrnice 96/61/ES ponechala členským státům možnost výběru mezi vydáním integrovaného povolení v jednom samostatném řízení nebo více plně koordinovaných povolovacích řízení. Zákon o IPPC zvolil možnost koncentrace procesu o vydání integrovaného povolení do jediného řízení a tento proces je v zákoně podrobně upraven. Řízení o vydání integrovaného povolení se skládá z několika základních fází. Po podání žádostí o vydání integrovaného povolení následuje její rozeslání k vyjádření správních úřadů, účastníků, odborně způsobilé osoby, dotčeného státu či veřejnosti a její zveřejnění. Fakultativní součástí procesu o vydání integrovaného povolení je ústní jednání o žádosti. Nejdůležitější fází je samotné rozhodnutí o žádosti. Následovat může podání odvolání proti rozhodnutí podle zákona o IPPC nebo použití opravných prostředků podle správního řádu. Pokud bylo integrované povolení vydáno, je nezbytnou součástí i následná kontrola integrovaného povolení a případné udělení sankcí při nedodržení povinností z integrovaného povolení vyplývajících.

Důležitým prvkem v procesu IPPC je účast veřejnosti. Předmětem integrovaného povolení jsou zařízení, které mohou mít značný negativní dopad na životní prostředí a veřejné zdraví. V souladu s principy Aarhuské úmluvy[29] je nutno zajistit účast veřejnosti, aby měla možnost seznámit se s případnými dopady provozu zařízení, případně vyjádřit připomínky a výhrady. Přístup veřejnosti do procesu o rozhodování posiluje transparentnost celého řízení.

---

[28] Tichá, Tereza; IPPC v právním řádu Evropského Společenství a České republiky *in Implementace směrnice o integrované prevenci a omezování znečištění v České republice v letech 2003-2007*. Ministerstvo životního prostředí, 2009, str. 22.

[29] Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí, Aarhus 1998; pro Českou republiku vstoupila v platnost dne 4. října 2004 na základě zákona č. 124/2004 Sb. m. s. Význam role veřejnosti a principy Aarhuské úmluvy, jíž je EU smluvní stranou, jsou zdůrazněny v preambuli směrnice 2008/1/ES.

5.1. VZTAH ZÁKONA O IPPC KE SPRÁVNÍMU ŘÁDU

Správní řád[30] je obecným právním předpisem, který upravuje postup správních orgánů při výkonu jejich působnosti. Zákon o IPPC je ke správnímu řádu zákonem speciálním. Subsidiárně se ustanovení správního řádu použijí jen v případě, že zákon o IPPC neobsahuje speciální úpravu. Výslovně je tento vztah zakotven v ustanovení § 46 odst. 5 větě první zákona o IPPC. Správní řád je připomenut i v ustanovení § 13 odst. 3 zákona o IPPC, který upravuje náležitosti rozhodnutí o integrovaném povolení[31].

Zákon o IPPC v § 46 odst. 5 větě druhé vylučuje použití správního řádu pro ustanovení týkající se odborně způsobilých osob. Konkrétně se jedná o ustanovení § 6, který upravuje kdo může být odborně způsobilou osobou, resp. její zápis či výmaz ze Seznamu odborně způsobilých osob, a § 11 o vyjádření odborně způsobilé osoby.

5.2. ŽÁDOST O VYDÁNÍ INTEGROVANÉHO POVOLENÍ

Žádost je stěžejním dokumentem pro následující proces rozhodování o vydání integrovaného povolení. Úplná a kvalitně zpracovaná žádost může zjednodušit celé řízení. Z důvodu značného rozsahu údajů nezbytných k jejímu řádnému vyplnění mají provozovatelé možnost požádat o její předběžné projednání za účelem odstranění případných nedostatků a urychlení procesu rozhodování. Samotné řízení je zahájeno podáním žádosti.

5.2.1. NÁLEŽITOSTI ŽÁDOSTI O VYDÁNÍ IP

Žádosti o vydání integrovaného povolení můžeme rozlišit do tří skupin z hlediska osoby žadatele a obsahu žádosti. Základem je žádost povinně podaná provozovatelem pro zařízení spadající do působnosti zákona o IPPC. Druhým typem je dobrovolně podaná žádost pro zařízení, kde nejsou vykonávány činnosti podle přílohy č.1 zákona o IPPC, a třetím je žádost podaná z důvodu podstatné změny

[30] Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů.

[31] Ustanovení § 13 odst. 3 zákona o IPPC podle něhož „…úřad …vydá integrované povolení, které kromě obecných náležitostí stanovených správním řádem obsahuje…“ odkazuje na § 68 a násl. správního řádu.

v provozu zařízení. V prvních dvou případech jsou náležitosti žádosti shodné, ve třetím případě může příslušný úřad rozhodnout o tom, že některé z náležitostí nebudou vyžadovány (§ 19a odst. 1 zákona o IPPC).

Směrnice 2008/1/EU uvádí v článku 6 minimální požadavky na obsah žádosti o povolení. Zákon o IPPC upřesňuje požadavky kladené na obsah žádosti. Vyhláškou č. 554/2002 Sb., ve znění vyhlášky č. 363/2010 Sb., byl na základě ustanovení § 47 zákona o IPPC stanoven vzor žádosti o povolení v příloze A dané vyhlášky. Jedná se o jednotný vzor pro všechna zařízení spadající do procesu IPPC. Z důvodu značné rozmanitosti zahrnutých činností[32] je řada položek alternativních. V příloze B vyhlášky č. 554/2002 Sb. jsou upřesněny pokyny k rozsahu a způsobu vyplnění žádosti, což se z důvodu přinejmenším počátečních nejasností v pojmech či nezbytných podkladech ukázalo jako velice vhodné.

Žádost musí obsahovat údaje nezbytné pro identifikaci provozovatele a zařízení, včetně charakteristiky stavu území, kde se zařízení nachází. Odbornou částí žádosti je popis používaných surovin, technologií k předcházení vzniku odpadu, vypouštěných emisí a opatření k jejich monitorování apod. Návrh závazných podmínek provozu na základě porovnání zařízení s nejlepšími dostupnými technikami je jednou z nejdůležitější součástí žádosti, neboť tím provozovatel vyjadřuje svoji představu o budoucím provozu zařízení. Pro zapojení účasti veřejnosti je nezbytnou součástí stručné netechnické shrnutí těchto údajů.

I z náležitostí žádosti vyplývá změna přístupu k ochraně životního prostředí, neboť důraz je kladen i na vstupy do zařízení a jejich efektivní využívání v souladu s nejlepšími dostupnými technikami, nikoli jen na odstranění vzniklého znečištění resp. jeho přenos užitím koncových technologií.

Ze zkušeností získaných za víc než osm let praxe s IPPC vyplývá, že rychlost a úspěšnost celého procesu ze značné části závisí na kvalitě zpracování žádosti. I přes rozsáhlé informační kampaně zvláště před limitními termíny[33] (tj. v závislosti na typu zařízení povinnost podat žádost o IP do dne 31. března 2003 a povinnost obdržet IP do dne 30. října 2007), mnohé žádosti nesplňovaly požadavky vyplývající

[32] Blíže viz kapitola 4.2.

[33] Zajíček, Petr; Miláček, Milan: Implementace směrnice rady 96/61/ES (IPPC) v resortu zemědělství *in Implementace směrnice IPPC v České republice v letech 2003-2007, Sborník příspěvků*. Ministerstvo životního prostředí, 2009, str. 50.

z vyhlášky č. 554/2002 Sb. Nejčastějšími problémy byl neúplný popis zařízení a s ním přímo spojených činností, chybějící údaje či neúplný popis používaných technologií, chybějící rozhodnutí, stanoviska, vyjádření a souhlasy, jež měla být IP nahrazena, apod. K odstranění těchto nedostatků napomáhá institut předběžného projednání žádosti.

5.2.2. PŘEDBĚŽNÉ PROJEDNÁNÍ ŽÁDOSTI O VYDÁNÍ IP

Zkušenosti provozovatelů a agentur zabývajících poradenstvím v oblasti IPPC ukazují, že nejsnáze řízení o vydání IP proběhlo u těch zařízení, jejichž provozovatelé začali jednat s příslušným krajským úřadem, resp. Ministerstvem životního prostředí, již před oficiální zahájením řízení[34]. Zákon o IPPC prostřednictvím úpravy poskytnutí předběžné informace o úplnosti žádosti dává provozovatelům příležitost zahájit spolupráci před samotným podáním žádosti. Tato spolupráce je výhodná pro obě strany, neboť včasná komunikace výrazně napomohla k odstranění nedostatků souvisejících s podáním žádosti.

Zákon o IPPC upravuje tuto možnost v § 33 odst. a), resp. § 29 odst. i). Protože zákon o IPPC neobsahuje další ustanovení upravující odchylně institut podání předběžné informace, použije se ustanovení § 139 správního řádu o předběžné informaci.

V souladu se zákonem o IPPC může o předběžné projednání požádat pouze provozovatel zařízení. Správní úřad mu na základě žádosti poskytne předběžnou informaci o tom, *zda lze určitý záměr uskutečnit jen za předpokladu vydání rozhodnutí nebo podmiňujícího úkonu* a o tom, *podle jakých hledisek bude posuzovat žádost o vydání rozhodnutí nebo podmiňujícího úkonu, popřípadě za jakých předpokladů lze žádosti vyhovět*.

Žádost o poskytnutí předběžné informace má formu podání podle § 37 správního řádu, musí tedy splňovat jeho náležitosti. Poskytnutá předběžná informace se nemůže týkat řešení otázky, kterou nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout, tj. předběžné

[34] Blíže viz Brabencová, Jana: Problémy při tvorbě vyjádření k žádostem o vydání integrovaného povolení v oblasti odpadového hospodářství *in EIA - IPPC - SEA*. Ročník IX, říjen 2004, číslo 4, str. 10.

otázky podle § 57 správního řádu. Předběžná informace je vždy písemná, jedná se o jiný správní úkon podle části čtvrté správního řádu a v zásadě má formu sdělení[35].

V téže věci lze předběžnou informaci požadovat jen jednou. V případě žádosti o poskytnutí předběžné informace o úplnosti žádosti se „toutéž věcí“ rozumí žádost o vydání IP pro konkrétní zařízení. Pokud by ovšem došlo k podstatným změnám právních nebo skutkových okolností, nic nebrání tomu, aby správní úřad na základě správního uvážení posoudil danou věc jako nikoli totožnou a předběžnou informaci o úplnosti žádosti poskytl.

Správní řád poskytuje možnost požádat o předběžnou informaci i po zahájení řízení. Zákon o IPPC, jež je ke správnímu řádu zákonem speciálním, správně tuto možnost nepovolil.[36] Možnost požádat o předběžnou informaci i po zahájení řízení podle správního řádu se v procesu IPPC neuplatní. Po zahájení řízení je správní úřad povinen přezkoumat úplnost žádosti, o čemž vyrozumí provozovatele. Poskytnutí předběžné informace o úplnosti žádosti i po zahájení řízení by bylo zbytečným duplicitním úkonem.

Doba platnosti předběžné informace může být správním orgánem omezena. Doba platnosti vázaná k určitému datu či určité skutečnosti je v předběžné informaci uvedena. Nicméně tato možnost se v procesu IPPC nevyužívá. Pokud se poskytnutá předběžná informace dostala do rozporu s právním předpisem, který nabyl účinnosti po jejím vydání, nebo pokud došlo ke změně okolností rozhodných pro její obsah, přestává platit ze zákona bez nutnosti na to upozornit provozovatele, jemuž byla předběžná informace poskytnuta. V případě IPPC se může jednat např. o přijetí nového vzoru žádosti, který bude vyžadovat nové údaje či pokud se změní stav zařízení a informace uvedené v žádosti nebudou odpovídat skutečnosti. Předběžná informace je od počátku neplatná, pokud byla vydána na základě údajů nepravdivých, neúplných, zkreslených nebo žadatelem zatajených.

---

[35] Úkony podle části čtvrté jsou podle L. Jemelky úkony s nižší intenzitou právních účinků, než mají správní rozhodnutí, protože se jimi nezakládají, nemění ani neruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby. Přestože nezasahují přímo do práv těchto osob, mohou mít poměrně velký význam, neboť mohou sloužit jako podklad pro další postup. Sdělením se rozumí vytváření, zpracovávání, předávání, popř. využívání informací, které slouží potřebám veřejné správy, nebo sdělování informací navenek. Blíže viz Jemelka, L; Pondělníčková, K; Bohadlo, D.: *Správní řád. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2009.

[36] Institut předběžné informace je použitelný, pouze stanoví-li tak zvláštní zákon (§ 139 odst. 1) správního řádu), který upřesňuje jeho podmínky. Zákon o IPPC dává provozovateli zařízení možnost požádat o poskytnutí předběžné informace o úplnosti žádosti a to před jejím podáním, jímž se zahajuje řízení o vydání integrovaného povolení (§ 33 písm. a), § 29 písm. i) a § 3 odst. 1, věta druhá zákona o IPPC).

Nenaplnění předběžné informace, nebo její nesprávný obsah, z nějž provozovatel v dobré víře vycházel, může být podle okolností důvodem vzniku odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem[37].

Pokud příslušný krajský úřad (resp. MŽP) odmítne poskytnout předběžnou informaci o úplnosti žádosti, provozovatel má možnost podat stížnost podle § 175 správního řádu.

5.3. PODÁNÍ ŽÁDOSTI

Podání žádosti o poskytnutí předběžné informace o úplnosti žádosti pro vydání IP je fakultativní součástí procesu IPPC. Nejedná se o součást řízení o vydání IP, neboť řízení je zahájeno až dnem podání žádosti.

Provozovatel podá žádost úřadu příslušnému k vydání IP. Věcně příslušným úřadem je ve většině případů krajský úřad (§ 33 odst. a) zákona o IPPC). Výjimkou jsou zařízení, jejichž provoz může významně nepříznivě ovlivnit životní prostředí jiného státu; v takových případech je věcně příslušné MŽP (§ 29 odst. b) zákona o IPPC). Místní příslušnost úřadu je odvislá od místa činnosti provozovatele podle § 11 odst. 1, písm. a) správního řádu. V případě podání žádosti věcně či místně nepříslušnému úřadu se bude postupovat podle § 12 správního řádu.

Žádost se podává v elektronické nebo v listinné a elektronické podobě. V případě využití druhé možnosti je řízení o vydání IP zahájeno až dnem, kdy byla doručena žádost v listinné podobě. Podání v elektronické podobě je nutno podepsat zaručeným elektronickým podpisem[38]. V obou případech má úřad možnost vyžádat si elektronické údaje v podobě listinné resp. upustit od elektronické podoby některých dokumentů. Pokud úřad požaduje některé elektronické dokumenty v listinné podobě, musí tento požadavek oznámit provozovateli do 20 dnů od doručení žádosti se stanovením přiměřené lhůty k jeho splnění. Po tuto dobu se řízení přerušuje. Z praktických důvodů jsou v listinné podobě požadovány zpravidla mapové, obrazové

[37] Viz zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.

[38] Podle § 37 odst. 4 správního řádu musí být elektronické podání podepsáno elektronickým podpisem podle zákona č. 227/2000 Sb. ze dne 29. června 2000 o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu), ve znění pozdějších předpisů.

nebo grafické dokumenty. Jedná se o dokumenty, jejichž převedení do elektronické podoby by bylo neúměrně nákladné, nebo naopak, které jsou v elektronické podobě obsaženy v přílohách náročných na datovou kapacitu.

Příslušný úřad má 20 dní od doručení žádosti (ode dne, kdy žádost došla úřadu[39]) na ověření její úplnosti. Pokud je žádost neúplná, úřad vyzve provozovatele k jejímu doplnění a určí lhůtu, ve které tak musí učinit[40]. Pokud do 20 dnů nevyzve provozovatele k jejímu doplnění, uplatní se zákonná domněnka, podle níž žádost obsahuje veškeré náležitosti. Od účinnosti novely zákona o IPPC zákonem č. 222/2006 Sb., tj.od dne 1. června 2006, má ovšem úřad i po uplynutí 20-ti denní lhůty možnost vyzvat provozovatele k doplnění podkladů, bez nichž není možné v řízení pokračovat. Zároveň úřad stanoví přiměřenou lhůtu potřebnou k jejich doplnění. Lhůta je určena po dohodě mezi úřadem a provozovatelem a s ohledem na složitost a rozsah doplňovaných údajů.

Délka lhůt k doplnění žádosti nebo podkladů není stanovena zákonem, a proto úřad v souladu s § 39 odst. 2 správního řádu může na základě žádosti provozovatele a pokud se domnívá, že je to zapotřebí, lhůtu určenou k jejich doplnění přiměřeně prodloužit. Po tuto dobu se řízení přerušuje, tudíž se doba nezapočítává do zákonem vymezených lhůt k jednotlivým fázím řízení o vydání IP. Účastníci řízení musí být s doplněnými podklady seznámeni.

Pokud provozovatel ve stanovené lhůtě nedoplnil žádost nebo podklady, je úřad povinen řízení o vydání integrovaného povolení zastavit. Zastavení řízení není rozhodnutím ve věci samé, proto se pro případnou znovu podanou žádost neuplatní překážka řízení „rei iudicatea“[41]. Provozovatel může znovu požádat o vydání IP a zároveň musí znovu zaplatit správní poplatek.

Z důvodu ekonomie řízení může úřad provozovatele vyzvat k doplnění kopií žádosti v listinné nebo v elektronické podobě na elektronických nosičích dat podle počtu účastníků řízení a dotčených správních úřadů.

---

[39] Viz § 37 odst. 6, věta druhá správního řádu.

[40] Provozovatelé, kteří podávali žádost o vydání IP ke dni 31. březnu 2003, toho z důvodu časové tísně často využívali. Podaná žádost obsahovala jen kusé údaje, jiní podávali pouze prázdné formuláře. Nicméně formálně byla povinnost podat žádost jim vyplývající z § 43 zákona o IPPC splněna a po nutném přerušení řízení za účelem doplnění podkladů získali dodatečnou lhůtu na již řádné vyplnění žádosti. Blíže viz Svobodová, Lucie; Zagorová, Jitka: Zkušenosti z prvního roku aplikace systému IPPC v zemědělsko-potravinářském komplexu *in EIA-IPPC-SEA*. Ročník IX, červenec 2004, číslo 3, str. 11.

[41] Viz § 3 odst. 6 zákona o IPPC a § 48 odst. 2 správního řádu.

5.3.1. ROZESLÁNÍ A ZVEŘEJNĚNÍ ŽÁDOSTI

Do 7 dnů ode dne, kdy úřad shledá žádost úplnou, ji zašle k vyjádření účastníkům řízení kromě provozovatele, příslušným správním úřadům, a dotčenému státu[42]. Ve stejné lhůtě je úřad povinen žádost zveřejnit. Ke zveřejnění se kromě tradičně užívané úřední desky[43] úřadu a úřední desky obce, na jejímž území je nebo má být zařízení umístěno, využívá portál veřejné správy[44]. S ohledem na značnou odbornost žádosti a její rozsah (často obsahuje několikastránkové odborné nákresy, grafické dokumenty apod.) se zveřejňuje pouze stručné shrnutí údajů podle § 4 odst. 1 písm. d) zákona o IPPC. Stručným shrnutím údajů se rozumí uvedení základních informací o osobě provozovatele, popis zařízení a činností, preventivních opatření, přehled hlavních variant technologie, správní akty, resp. podklady pro správní akty, jež mají být IP nahrazeny a návrh závazných podmínek provozu. Tyto údaje musí být shrnuty všeobecně srozumitelným způsobem bez technických podrobností. Společně s tímto „netechnickým shrnutím žádosti“ musí být zveřejněna i informaci o tom, kdy a kde lze do žádosti nahlížet, pořizovat z ní výpisy, opisy a kopie.

Tyto údaje musí být vyvěšeny jak na portálu veřejné správy, tak na úředních deskách po dobu 30 dnů. Zákon o IPPC upřesňuje, že v případě pochybností o počátku běhu této lhůty, se za den zveřejnění považuje den vyvěšení na portálu veřejné správy. Zveřejnění informací na portálu veřejné správy je nezbytné pro zajištění informovanosti a účasti veřejnosti na řízení. S ohledem na povahu zařízení podrobených procesu IPPC, jejich možných dopadů na životní prostředí a veřejné zdraví, je nutné informovat značné množství osob. Portál veřejné správy je centrálním systémem, kde jsou zveřejňována všechna řízení o vydání IP. Tento portál je pro veřejnost snadno přístupný, na rozdíl od úředních desek příslušných obcí. Byť musí být zajištěn dálkový přístup i k těmto úředním deskám (viz § 26 správního řádu), je pro veřejnost mnohem náročnější zjistit informace o řízení o vydání IP, neboť musí ověřit každou úřední desku jednotlivých

[42] Blíže viz kapitola 5.4.3.
[43] Viz § 26 správního řádu.
[44] Portálem veřejné správy se podle § 2 písm. q) zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů rozumí informační systém vytvořený a provozovaný se záměrem usnadnit veřejnosti dálkový přístup k pro ni potřebným informacím z veřejné správy a komunikaci s ní. Jedná se o informační systém provozovaný Ministerstvem vnitra, jež je přístupný na adrese http://portal.gov.cz.

obcí. Zajištění snadného přístupu k informacím je naplněním požadavku článku 15 směrnice 2008/1/ES i jednoho z pilířů Aarhuské úmluvy.

5.4. ÚČAST NA ŘÍZENÍ

Řízení o vydání IP se neodehrává jen mezi provozovatelem a příslušným úřadem izolovaně od ostatních vlivů. V souladu s principem transparentnosti a přístupu veřejnosti se na řízení o vydání IP podílí i další subjekty. Jedná se o další účastníky řízení, příslušné správní úřady, dotčený stát, odborně způsobilou osobu či agenturu a veřejnost[45]. Povinnosti úřadu zveřejnit žádost (resp. její stručné shrnutí) odpovídá právo každého se k ní vyjádřit. Možnost každého vyjádřit se není kvalitativně shodná s vyjádřením poskytovaným subjekty, jimž je žádost zaslána úřadem.

5.4.1. ÚČAST PŘÍSLUŠNÝCH SPRÁVNÍCH ÚŘADŮ

Příslušným správním úřadem se podle § 8 odst. 1 písm. a) zákona o IPPC rozumí správní úřad, jehož správní akt je integrovaným povolením nahrazován. Jedná se o „složkové správní úřady“, jež se mají svým vyjádřením podílet na odbornosti řízení o vydání IP.

Všem příslušným správním úřadům je úřadem zaslána žádost se všemi podklady[46]. Po obdržení žádosti mají příslušné správní úřady lhůtu 30-ti dnů na vypracování a zaslání vyjádření k žádosti. Ve svých vyjádřeních mají zejména zhodnotit provozovatelem navržení závazné podmínky k provozu zařízení z hlediska své působnosti v rámci složkových předpisů. Pokud navržené závazné podmínky neodpovídají úrovni ochrany zakotvené ve složkových předpisech, příslušné správní úřady ve svých vyjádřeních upraví, případně navrhnou doplnění těchto podmínek.

Při poskytování vyjádření mají příslušné správní úřady postavení dotčených orgánů podle § 136 odst. 1 písm. b) správního řádu, neboť poskytují vyjádření, jež je podkladem pro rozhodnutí úřadu.

---

[45] V této kapitole se pojmem „účast na řízení“ rozumí účastenství v širokém slova smyslu, tedy účast i jiných subjektů než účastníků v užším slova smyslu (tj. osob, které se na rozhodování podílejí a mohou činit některé úkony jako např. podat odvolání).

[46] Srov. § 3 odst. 4, věta druhá zákona o IPPC.

Zákon o IPPC v ustanovení § 9 odst. 2 výslovně uvádí, že vyjádření nejsou správními rozhodnutími, jedná se o vyjádření ve smyslu části čtvrté správního řádu (§ 154 až 158 správního řádu). Vyjádření tedy nemají závaznou povahu podle § 149 správního řádu. V opačném případě by integrovaný charakter povolení ztratil smysl, neboť by se jednalo pouze o souhrn povinností vyplývajících ze složkových předpisů. Význam integrovaného přístupu spočívá právě v možnosti skutečného komplexního přístupu k ochraně životního prostředí, s cílem zajistit vysokou ochranu životního prostředí jako celku.

Poskytnutí vyjádření je omezeno lhůtou 30-ti dnů po obdržení žádosti. K vyjádřením, která budou zaslána po této lhůtě, úřad nebude přihlížet[47]. Naopak s vyjádřeními zaslanými ve lhůtě je vždy povinen se v odůvodnění rozhodnutí o IP v plném rozsahu vypořádat (§ 13 odst. 5 zákona o IPPC), tedy buď požadavky obsažené ve vyjádření do podmínek integrovaného povolení zahrnout, nebo odůvodnit proč tak neučinil, nebo učinil jen zčásti.

Zvláštní povahu mají vyjádření poskytnutá krajskou hygienickou stanicí, která podle ustanovení § 35 písm. a) zákona o IPPC posuzuje žádost z hlediska ochrany veřejného zdraví. Výjimka spočívá v povinnosti úřadu vždy v plném rozsahu podmínky uvedené v jeho vyjádření do integrovaného povolení zahrnout (§ 13 odst. 5 věta druhá zákona o IPPC), nikoliv zahrnout jen zčásti či odůvodnit proč tak neučinil.

Případné opožděné zaslání vyjádření či dokonce nečinnost příslušných správních úřadů nemá za následek „opomenutí ochrany“ dané složky životního prostředí, neboť ustanovení § 13 odst. 6 zákona o IPPC ukládá povolujícímu úřadu povinnost vždy (tzn. i v případě, že neobdrží vyjádření od příslušných správních úřadů) zahrnout do závazných podmínek IP podmínky, postupy a opatření, které by jinak byly stanoveny na základě složkových právních předpisů. Toto ustanovení sleduje jeden ze základních principů integrovaného povolení, tj. že úroveň ochrany životního prostředí nesmí poklesnout pod úroveň stanovenou ve složkových předpisech.

[47] Viz § 9 odst. 4 zákona o IPPC.

5.4.2. ÚČAST VEŘEJNOSTI

Přístup veřejnosti do procesu IPPC umožňuje úřadu získat objektivnější informace o vztahu veřejnosti k zařízení. Důležitá je i vzdělávací role, neboť čím rozsáhlejší bude poskytování informací o integrovaném povolování, tím větší bude obecné povědomí o otázkách životního prostředí.

Účastí veřejnosti se v této kapitole rozumí účast jiných subjektů na řízení než provozovatele, příslušných správních úřadů a dotčeného státu. Účast veřejnosti na řízení o vydání IP můžeme rozlišit na účast tzv. plnohodnotnou či kvalifikovanou a účast tzv. konzultativní[48]. V prvním případě se jedná o subjekty, jež zákon o IPPC kvalifikuje jako účastníky řízení o vydání IP, v případě druhém jde o účast veřejnosti ve smyslu „každý“.

Zákon o IPPC v § 7 vymezuje účastníky řízení o vydání IPPC. Účastníkem je vždy provozovatel zařízení, obec a kraj, na jejichž území je nebo má být zařízení umístěno. Obec nebo kraj, na jejichž území sice zařízení není a nemá být umístěno, ale jejichž životní prostředí může být ovlivněno v důsledku jeho činnosti, jsou účastníky pouze za podmínky, že se úřadu, který rozhoduje o vydání IP, písemně přihlásí do 8 dnů ode dne zveřejnění stručného shrnutí údajů podle § 8 odst. 2 zákona o IPPC. Za stejné podmínky, tj. písemné přihlášení úřadu ve lhůtě 8 dnů, jsou účastníky řízení také občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti, zaměstnavatelské svazy nebo hospodářské komory, jejichž předmětem činnosti je prosazování a ochrana profesních nebo veřejných zájmů.

Vymezení účastníků rozšiřuje ustanovení § 7 odst. 2 zákona o IPPC, neboť za ně považuje i ty, kdo by jimi byli podle složkových právních předpisů, pokud již jimi nejsou podle odst. 1. Jedná se např. o správce vodního toku, který je na základě ustanovení § 115 odst. 5 vodního zákona[49] účastníkem řízení o vydání integrovaného povolení, pokud může vydáním IP dojít k ovlivnění vodních poměrů v povodí[50].

S ohledem na požadavky vyplývající ze směrnice 2008/1/ES je nutno zajistit efektivní účast veřejnosti. Směrnice v ustanovení článku 2 bodech 14) a 15) rozlišuje

---

[48] Viz např. Šrytr, Jan: Účast veřejnosti v integrovaném povolování *in Implementace směrnice IPPC v České republice v letech 2003-2007, Sborník příspěvků*. Ministerstvo životního prostředí, 2009, str. 61.

[49] Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

[50] Petržílek, Petr; Tichá, Tereza: *Předpisy o integrované prevenci a omezování znečištění*, 1. vydání, Praha: ABF, a.s., Nakladatelství Arch, 2003, str. 26.

mezi veřejností a tzv. dotčenou veřejností, přičemž dotčenou veřejností se rozumí veřejnost, která je nebo by mohla být rozhodováním ovlivněna, nebo která má na tomto rozhodování určitý zájem, přičemž podmínka dostatečného zájmu se považuje za splněnou u nevládních organizací podporující ochranu životního prostředí. Členské státy jsou povinny zajistit dotčené veřejnosti včasné a účinné možnosti účasti na řízení o vydání, resp. změnách IP, a následně informace o vydaných rozhodnutích (článek 15 směrnice 2008/1/ES). Předpokladem účasti je samozřejmě dostatečné poskytování informací. Jedná se o povinnost poskytnout dotčené veřejnosti informace o podané žádosti, příslušných úřadech apod. Podle přílohy V zmíněné směrnice má dotčená veřejnost právo předkládat příslušnému úřadu své připomínky ještě před přijetím rozhodnutí, přičemž k nim musí být přihlédnuto. Směrnice vyžaduje, aby příslušníci dotčené veřejnosti, kteří prokáží dostatečný zájem, měli možnost dosáhnout přezkoumání rozhodnutí soudem. Směrnice 2008/1/ES tak zcela přebírá a naplňuje tři pilíře Aarhuské úmluvy.

EU, resp. tehdejší ES se stalo smluvní stranou Aarhuské úmluvy v únoru roku 2005. Základní myšlenkou Aarhuské úmluvy je, že větší informování občanů a jejich zapojení do rozhodování o otázkách týkajících se životního prostředí povede k dosažení vyšší ochrany životního prostředí. Jejím cílem je zajistit ochranu práva každé osoby na život v příznivém životním prostředí. Aby bylo tohoto cíle dosaženo, má každý zároveň povinnost chránit a zlepšovat stav životního prostředí. K naplnění těchto práv a povinností je nejprve nutno zajistit občanům přístup k informacím o životním prostředí, zajistit účast veřejnosti na rozhodování o záležitostech, které mají vliv na životní prostředí a zajistit jim možnost soudního přezkumu v těchto záležitostech.

Povinnost poskytovat informace veřejnosti vyžadovaná Aarhuskou úmluvou a článkem 15 odst. 1 a přílohy V směrnice 2008/1/ES, je dostatečně zajištěna úpravou obsaženou v ustanovení § 8 zákona o IPPC. Při zveřejňování žádosti je úřad povinen zajistit ochranu některých citlivých údajů. Zákon o IPPC v ustanovení § 8 odst. 4 zmiňuje ochranu obchodního tajemství, osobních údajů a dalších údajů chráněných podle zvláštních právních předpisů (odkazuje např. na zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, a na zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů). Úřad zajistí ochranu jen těch údajů, jež jsou provozovatelem jako chráněné označeny v žádosti. K tomu slouží postup upravený ve vyhlášce č. 554/2002 Sb., kterou se stanoví vzor žádosti

o vydání integrovaného povolení, rozsah a způsob jejího vyplnění, podle kterého provozovatel uvede údaje chráněné podle zvláštních právních předpisů ve zvláštní samostatné příloze k žádosti a označí ji jako přílohu obsahující chráněné údaje. K ochraně údajů musí být naplněny dvě kumulativní podmínky; musí zde být zájem na jejich ochraně a zároveň musí být provozovatelem jako chráněné označeny v žádosti[51]. Úřad se ovšem nesmí spokojit s pouhým převzetím názoru provozovatele a musí zkoumat, zda údaj označený jako chráněný skutečně naplňuje podmínky podle výše uvedených právních předpisů[52].

Z hlediska seznámení se s žádostí mají účastník a veřejnost odlišné postavení. Zatímco účastníkovi úřad žádost o vydání IP zašle, veřejnost (tj. každý, kdo není účastníkem) se s ní musí seznámit sama. Je nutno zdůraznit, že v oblasti IPPC je přístup k informacím dostatečně zajištěn a to nejen na základě povinného zveřejňování žádostí podle zákona o IPPC, ale i prostřednictvím informačních systémů, které byly vytvořeny k podpoře procesu IPPC. Jedná se o informační portál IPPC provozovaný Ministerstvem průmyslu a obchodu, ve spolupráci s MŽP, Ministerstvem zemědělství, Českou inspekcí životního prostředí a CENIA, který poskytuje souhrnné informace z oblasti IPPC[53], a o Informační systém provozovaný MŽP, na kterém jsou zpřístupňovány dokumenty z probíhajících i ukončených povolovacích řízení o IP[54].

Druhý pilíř Aarhuské úmluvy a požadavky vyplývající ze směrnice 2008/1/ES jsou taktéž zcela naplněny ustanoveními zákona o IPPC. Účastí veřejnosti na rozhodování o IP se rozumí právo podávat své vyjádření k žádosti o vydání IP a povinnost příslušných povolovacích úřadů k těmto vyjádřením náležitě přihlédnout.

---

[51] Šrytr, Jan: Účast veřejnosti v integrovaném povolování. *in Implementace směrnice o integrované prevenci a omezování znečištění v České republice v letech 2003-2007 : Sborník příspěvků*. Ministerstvo životního prostředí, 2009, str. 63.

[52] Je možné se setkat s praxí, kdy provozovatel označí jako chráněné údaje všechny údaje s výjimkou těch, které jsou podle ustanovení § 8 odst. 4 věty druhé zákona o IPPC považovány za povinně zveřejňované (jedná se o základní údaje o provozovateli, popis zařízení, stručné shrnutí údajů, popis zdrojů emisí a dalších vlivů zařízení a návrh závazných podmínek) s odkazem na ochranu obchodního tajemství. K tomu, aby takový postup byl možný, by „chráněné údaje“ musely naplňovat zákonné znaky uvedené v § 17 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, tj. údaje 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. Pokud nesplňují tyto podmínky, musí být v žádosti zveřejněny, neboť jedním z předpokladů efektivní účasti je možnost seznámit se s podklady rozhodnutí. Blíže viz Šrytr, Jan: Účast veřejnosti v integrovaném povolování *in Implementace směrnice IPPC v České republice v letech 2003-2007, Sborník příspěvků*. Ministerstvo životního prostředí, 2009, str. 64.

[53] Informační portál IPPC je přístupný na adrese http://www.ippc.cz.

[54] Informační systém MŽP je přístupný na adrese http://www.env.cz/ippc.

Toto právo je zaručeno každému, pokud své vyjádření zašle příslušnému úřadu ve lhůtě 30 dnů, po kterou musí být na portálu veřejné správy a úředních deskách vyvěšeno stručné shrnutí údajů žádosti a informace kdy a kde lze do žádosti nahlížet. Na rozdíl od příslušných správních úřadů nejsou vyjádření veřejnosti omezena působností složkových zákonů a každý se tedy může vyjadřovat k žádosti jako celku. Samozřejmě se nejedná o vyjádření pro úřad závazné, ale nejsou ani zcela bez významu; úřad je povinen se s nimi zcela vypořádat v odůvodnění rozhodnutí o IP. K vyjádřením, která budou zaslaná po lhůtě, se nepřihlíží. Zákon o IPPC v tomto případě nerozlišuje mezi účastníkem podle § 7 zákona o IPPC a veřejností podle ustanovení § 8 téhož zákona, neboť úřad se musí v odůvodnění rozhodnutí zcela vypořádat se všemi vyjádřeními v plném rozsahu, aniž by k nim přistupoval rozdílně v souvislosti s tím, kdo je podal. Počátek běhu lhůty pro zaslání vyjádření je odlišný. Pro účastníky lhůta počíná běžet poté, co žádost obdrželi, pro veřejnost počíná lhůta běžet po zveřejnění netechnického shrnutí na portálu veřejné správy a úřední desce povolovacího úřadu a obce, kde se zařízení nachází nebo má nacházet. Zákon upřesňuje, že v případě pochybností se za den zahájení zveřejnění považuje den zveřejnění na portálu veřejné správy[55].

Zajištění přístupu veřejnosti k soudnímu přezkumu (nebo přezkumu u jiného nezávislého orgánu) je třetím pilířem Aarhuské úmluvy. Také článek 16 směrnice 2008/1/ES vyžaduje, aby členské státy zajistily dotčené veřejnosti přístup k právní ochraně, aby mohla napadat hmotnou nebo procesní nezákonnost rozhodovacích aktů nebo nečinnost ve vztahu k účasti veřejnosti. Dotčenou veřejností se rozumí i ti, kteří by mohli být rozhodnutím ovlivněni. Podle ustanovení § 81 odst. 1 správního řádu může odvolání podat pouze účastník. Pokud by se řízení účastnilo více než třicet účastníků, použije se ustanovení § 144 správního řádu pro řízení s velkým počtem účastníků, což znamená usnadnění doručování písemností či oznámení úřadu (o zahájení řízení, o podaném odvolání atp.). Velký počet účastníků zvyšuje administrativní náklady a může být překážkou pro rychlý proces, nicméně „ kvalifikovaná“ účast veřejnosti je

[55] Toto upřesnění je nutné především z důvodu dosažení právní jistoty, neboť by mohla nastat situace, že jedna a tatáž osoba by zaslala své vyjádření k žádosti zveřejněné na úřední desce příslušné obce, nicméně podle data zveřejnění žádosti na portálu veřejné správy by již 30-ti denní lhůta uplynula. Otázkou by byl případný postup podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem z důvodu opožděného zveřejnění informací na úřední desce a ztrátu možnosti vyjádřit se k podané žádosti.

nezbytná pro dosažení sledovaného cíle – totiž ochranu a dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku.

5.4.3. ÚČAST DOTČENÉHO STÁTU

Integrované povolení je vydáváno pro zařízení, která mají škodlivý vliv na kvalitu životního prostředí. Životní prostředí ani znečištění neznají hranice. Emise produkované zařízením mohou ovlivnit kvalitu životního prostředí i v rozsahu desítek kilometrů. Emise vypouštěné do vzduchu či vody jsou typickým příkladem. Dopady na kvalitu životního prostředí jiné oblasti ale mohou mít i nevhodně skladované odpady. Uvolněné látky se mohou dostat do spodních vod a ohrozit veřejné zdraví apod. Přenos znečištění z provozu zařízení může nepříznivě ovlivnit životní prostředí okolních tzv. dotčených států.

Na základě požadavku vyplývajícího z článku 18 směrnice 2008/1/ES jsou členské státy povinny zajistit informování dotčeného státu o řízení o vydání IP pro zařízení s přeshraničními vlivy. Zákon o IPPC obsahuje pouze několik ustanovení týkajících se úpravy postavení dotčeného státu. Neupravuje postup pro postoupení žádosti dotčenému státu ani postup pro případné projednání jeho připomínek; úpravu těchto otázek ponechává na příslušných mezinárodních smlouvách, kterými je Česká republika vázána (ustanovení § 8 odst. 3 a § 10 zákona o IPPC, článku 10 Ústavy). Informace dotčenému státu o tom, že byla podána žádost o integrovaném povolení ohledně zařízení s přeshraničními vlivy, bude poskytnuta prostřednictvím diplomatické nóty Ministerstva zahraničních věcí. Procesní postup pro podání vyjádření dotčeného státu bude zřejmě řešen v rámci prováděcích protokolů k obecným mezinárodním smlouvám zakotvujícím zásady spolupráce mezi Českou republikou a sousedními státy[56].

K řízení o vydání IP pro zařízení s přeshraničními vlivy je věcně příslušné MŽP. Pokud by provozovatel nesprávně podal žádost o IP krajskému úřadu, krajský úřad ji postoupí MŽP a provozovatele o tom uvědomí (ustanovení § 12 správního řádu). MŽP poté, co shledá žádost úplnou, postoupí žádost dotčenému státu ke zveřejnění a

[56] Petržílek, Petr; Tichá, Tereza: *Předpisy o integrované prevenci a omezování znečištění*, 1. vydání, Praha: ABF, a.s., Nakladatelství Arch, 2003, str. 103.

k vyjádření (ustanovení § 8 odst. 1 písm. c) a odst. 3 zákona o IPPC). Dotčený stát není považován za účastníka ve smyslu ustanovení § 7 zákona o IPPC.

Pokud by dotčený stát požádal o projednání svého vyjádření k žádosti, lhůty pro vydání IP by se prodloužily o dobu tohoto projednávání. Lhůty pro zaslání vyjádření účastníků a veřejnosti zůstávají zachovány.

Zákon o IPPC ani jiný právní předpis nevymezuje, co se rozumí zařízením s možným přeshraničním vlivem. Patrně by se jednalo o zařízení, které by tak provozovatel označil, případně které by tak označilo MŽP; bylo by za něj považováno zařízení, u kterého proběhlo posuzování vlivů záměrů s vlivy přesahujícími hranice států, tzv. přeshraniční EIA[57]. Podle dostupných údajů nebylo za více než osm let účinnosti zákona o IPPC žádné zařízení posouzeno jako zařízení s přeshraničními vlivy[58].

5.4.4. ÚČAST ODBORNĚ ZPŮSOBILÝCH OSOB

Vedle vyjádření příslušných správních úřadů ve vztahu k jednotlivým složkovým předpisům a vyjádření veřejnosti k celé žádosti je vhodné získat i odborné vyjádření posuzující žádost komplexně. Za tímto účelem zákon o IPPC v ustanovení § 6 upravuje postavení tzv. odborně způsobilých osob (dále také „OZO“).

OZO je osoba, která je na základě splnění podmínek stanovených zákonem zapsána do Seznamu odborně způsobilých osob. OZO je do Seznamu OZO zapsána vždy pro konkrétní kategorie činností podle přílohy č. 1 zákona o IPPC. Seznam OZO vede MŽP a pravidelně ho zveřejňuje ve Věstníku MŽP ve formě dodatku k Seznamu OZO nebo úplného znění Seznamu OZO a na portálu veřejné správy. K zapsání do Seznamu OZO musí osoba prokázat odbornou způsobilost podle ustanovení § 6 odst. 3 dodáním podkladů dosvědčujících její odbornou úroveň, dostatečné technické, administrativní a organizační zázemí a odbornou praxi v oboru, odpovídající vzdělání, znalosti a schopnosti pro výkon OZO, jde-li o fyzickou osobu, případně dostatečný počet zaměstnanců, kteří toto splňují, jde-li o právnickou osobu. Osoba, která chce být zapsána do Seznamu OZO pro více kategorií činností, musí být odborně způsobilá pro

[57] Tichá, Tereza: Zákon o integrované prevenci ve vztahu k některým dalším právním předpisům *in České právo životního prostředí*, 1/2003, str.50.
[58] Zdroj: http://www.env.cz/ippc, konzultováno dne 6. května 2011.

každou z těchto činností. O tom, zda je osoba odborně způsobilá rozhoduje v závislosti na věcném vymezení rozsahu její činnosti MŽP po dohodě s Ministerstvem průmyslu a obchodu nebo Ministerstvem zemědělství. Zákon výslovně uvádí, že na zápis do seznamu OZO není právní nárok, tzn. že i v případě splnění požadavků o odbornosti je ponecháno rozhodnutí na správním uvážení MŽP. Na řízení o zápisu osoby do Seznamu OZO se podle ustanovení § 46 odst. 5 věty druhé zákona o IPPC nepoužije správní řád, tzn. že osoba žádající o zápis nemá právo na použití opravných prostředků ani jiné ochrany podle správního řádu.

Novela zákona o IPPC zákonem č. 222/2006 Sb. představovala změnu v postavení OZO, jež byla nutná pro zajištění konformity s právem EU. Před touto úpravou OZO mohla být pouze právnická osoba, na základě novelizace může být OZO jak právnická tak fyzická osoba, tuzemská nebo zahraniční[59].

Komplexní posuzování žádosti klade vysoké nároky na povolující úřady. OZO je pak odborným garantem celého procesu, neboť musí mít dostatečné znalosti jak ohledně ochrany životního prostředí, tak ohledně jednotlivých kategorií činností pro něž tuto činnost vykonává. Před novelou zákonem č. 222/2006 Sb. se OZO vždy povinně vyjadřovala k celé žádosti o vydání IP i k vyjádření příslušných správních úřadů, účastníků a veřejnosti. K tomuto účelu byla lhůta k zaslání vyjádření delší o 35 dní, tj. 75 dní od doručení žádosti. V současné době je rozhodnutí o vyžádání si odborného vyjádření od OZO ponecháno na úvaze úřadu. Úřad má také možnost upřesnit zda se má vyjádřit k celé žádosti nebo jen k aplikaci BAT; spolu se zkrácením doby poskytnuté k vyjádření na 45 dnů od obdržení žádosti novela přispěla k urychlení řízení.

Pokud úřad o zpracování odborného vyjádření požádá, musí o tom neprodleně informovat účastníky. K zajištění objektivnosti odborného vyjádření nesmí OZO poskytovat vyjádření u zařízení, u kterých se sama podílela na žádosti, která provozuje nebo k nimž má jiný podobný vztah (viz ustanovení § 6 odst. 4 zákona o IPPC). Vyjádření OZO je pak zveřejněno po dobu 30 dní na portálu veřejné správy a na úřední desce úřadu, zveřejnění na úřední desce obce, kde se zařízení nachází nebo má nacházet,

[59] Zahraniční osoba může být zapsána do Seznamu OZO, pokud byla založena podle práva členského státu EU, jde-li o právnickou osobu nebo je státním příslušníkem EU, jde-li o fyzickou osobu, a je držitelem k oprávnění výkonu OZO podle předpisů jiného členského státu (viz § 6 odst. 6 a 7 zákona o IPPC).

není povinné. Ani odborné vyjádření OZO není pro úřad závazné, úřad je pouze povinen se s ním vypořádat v odůvodnění rozhodnutí o IP.

Kromě OZO byla odborná podpora IPPC původně poskytována i Agenturou integrované prevence (AIP), která byla zřízena na základě ustanovení § 5 zákona o IPPC. AIP byla příspěvková organizace založená za účelem zajištění odborné podpory výkonu státní správy v oblasti IPPC. AIP byla původně součástí Českého ekologického ústavu (ČEÚ). Od dne 1. dubna 2005 se ČEÚ změnil na příspěvkovou organizace MŽP CENIA, českou informační agenturu životního prostředí a činnost AIP vykonává oddělení integrované prevence. CENIA byla vytvořena s cílem koordinovat, hodnotit a interpretovat informace o životním prostředí zejména ve vztahu k ochraně lidského zdraví a kvalitě života. Jednou z oblastí jejích činností je podpora výkonu státní správy v oblasti IPPC[60] .

Ačkoliv byla AIP OZO ze zákona, musela CENIA po značných kritikách splnit stejné podmínky jako jiné OZO. Dnes je CENIA odborně způsobilou osobou pro většinu z činností uvedených v příloze č. 1 zákona o IPPC.

Oprávnění k výkonu OZO zaniká výmazem ze Seznamu OZO. Zákon o IPPC uvádí některé důvody, kdy je MŽP povinno vymazat OZO ze Seznamu OZO. Jedná se o zánik právnické osoby nebo smrt či prohlášení za mrtvého u fyzické osoby, ztrátu odborné způsobilosti a opakované nebo závažné porušení povinností vyplývajících ze zákazu střetu zájmů podle ustanovení § 6 odst. 4 zákona o IPPC. Výčet důvodů k povinnému výmazu OZO ze Seznamu OZO Ministerstvem životního prostředí je demonstrativní, neboť MŽP je povinno vymazat OZO ze Seznamu i na její žádost. Je vhodné poznamenat, že v případě OZO – právnické osoby je osvědčení o odborné způsobilosti právnické osoby povinně doplněno přílohou se seznamem jejích zaměstnanců s vymezenými kategoriemi činností, pro něž jsou odborně způsobilí. V případě změny je pro OZO vydáno aktualizované osvědčení s novým seznamem.

5.5. ÚSTNÍ JEDNÁNÍ

Ústní jednání je fakultativní součástí řízení o vydání IPPC. Do pěti dnů po uplynutí lhůty pro obdržení odborného vyjádření OZO, případně do 5 dnů od uplynutí

[60] Vzniká CENIA, česká informační agentura životního prostředí. *EIA-IPPC-SEA* , 2005, č. 3, str. 16.

lhůty pro podání vyjádření účastníky a příslušnými správními orgány, pokud o odborné vyjádření OZO nepožádal[61], má úřad možnost rozhodnout, zda nařídí ústní jednání či nikoli. Pokud ovšem účastník o ústní jednání požádá, je úřad povinen ho nařídit. Účastník řízení tak může učinit ve lhůtě pro podání vyjádření. Žádost o nařízení ústního jednání není nutně součástí vyjádření zaslaného účastníkem. Účastník tak může učinit i dodatečně, po jejím zaslání. Zákon tuto možnost implicitně předpokládá v ustanovení § 12 odst. 2 zákona o IPPC, neboť pokud úřad požádal o odborné vyjádření OZO, má účastník lhůtu 45 dnů na podání žádosti o konání ústního jednání. Pokud úřad o vyjádření OZO nepožádal, zůstává lhůta pro žádost účastníka na konání ústního jednání 30 dnů od obdržení žádosti o vydání IP.

Zákon umožňuje konat ústní jednání, ale zároveň dbá na zajištění rychlosti řízení, neboť pokud mezi účastníky a úřadem nepanují neshody ohledně žádosti a závazných podmínek provozu, bylo by konání ústního jednání nadbytečné a zbytečně by prodlužovalo celý proces vydání IP. Před účinností novely zákonem č. 222/2006 Sb. bylo ústní jednání nařizováno obligatorně ex lege. K ústnímu jednání byly vždy povinně přizvány i příslušné správní úřady a OZO. Tato úprava byla v počátcích pochopitelná, neboť s řízením o vydání IP neměly subjekty žádné zkušenosti a v žádostech a navrhovaných podmínkách byly časté chyby. Ústní jednání slouží k vyjasnění nesrovnalostí, nejasností či nedostatků v žádosti nebo navrhovaných závazných podmínkách provozu. Při ústním jednání se většinou dohodnou konečné závazné podmínky provozu zařízení. Za tímto účelem má úřad možnost přizvat k ústnímu jednání OZO, Českou inspekci životního prostředí a příslušné správní úřady.

Zákon o IPPC neupravuje otázku přístupu veřejnosti k ústnímu jednání. Podle správního řádu je ústní jednání neveřejné. Veřejné bude, jen pokud tak krajský úřad či MŽP v případě řízení o žádosti pro zařízení s přeshraničními vlivy rozhodne na základě ustanovení § 49 odst. 2 správního řádu. Nicméně veřejnost, která má zájem zúčastnit se ústního jednání, má možnost tak učinit jako člen občanského sdružení, které se ve lhůtě osmi dnů přihlásilo jako účastník řízení o vydání IP (viz ustanovení § 12 odst. 1 věta druhá zákona o IPPC).

[61] V případě účasti dotčeného státu na řízení by se lhůty pro nařízení ústního jednání posuzovaly individuálně.

5.6. ROZHODNUTÍ O ŽÁDOSTI

Cílem řízení je vydání IP. Úřad je povinen rozhodnout o jeho vydání nebo o zamítnutí žádosti o jeho vydání na základě informací získaných v průběhu řízení do 45 dnů od uplynutí 30-ti denní lhůty pro vyjádření se příslušných správních úřadů nebo do 45 dnů po ode dne obdržení odborného vyjádření od OZO, pokud o něj úřad požádal. Pokud se úřad domnívá, že se jedná o složitější případ, může požádat odvolací orgán o prodloužení doby k vydání rozhodnutí o dalších 45 dnů. Příslušným orgánem je MŽP pro řízení rozhodovaná krajským úřadem, pokud by o žádosti rozhodovalo v první instanci MŽP, orgánem příslušným k prodloužení lhůty by byl orgán rozhodující o rozkladu, tedy ministr na návrh rozkladové komise podle ustanovení § 152 odst. 2 a 3 správního řádu. Co se rozumí „složitějším případem“ závisí na správním uvážení úřadu. Mohlo by se jednat o rozhodování o IP pro zařízení s přeshraničními vlivy, zařízení, u nějž nebyly ani v případném ústním jednání odstraněny významné nesrovnalosti apod.

Lhůty stanovené zákonem o IPPC pro jednotlivé procesní kroky úřadu jsou až na výjimky lhůty pořádkové[62], nikoli prekluzivní. Pokud by tedy úřad nerozhodl v zákonem stanovené lhůtě nebo neučinil některé z jiných procesních kroků v dané lhůtě, neznamená to domněnku vydání rozhodnutí o IP[63].

Úřad může žádost zamítnout nebo vydat povolení. Při rozhodování o žádosti úřad vychází z údajů obsažených v žádosti provozovatele, musí vzít v úvahu vyjádření příslušných správních úřadů, účastníků, OZO, veřejnosti a je vázán vyjádřením krajské hygienické stanice v oblasti veřejného zdraví. Při posuzování žádosti musí vzít v úvahu i zeměpisné umístění zařízení a místní podmínky životního prostředí. Pokud by žadatel nedoplnil žádost nebo podklady ve lhůtě stanovené úřadem, řízení bude zastaveno. Řízení bude zastaveno i pokud žadatel vzal svou žádost zpět (ustanovení § 66 odst. 1 písm. a) správního řádu). Správní řád upravuje v ustanovení § 66 další důvody k zastavení řízení.

V souladu s požadavky směrnice a principem transparentnosti je zajištěno zveřejnění rozhodnutí. Podle ustanovení § 13 odst. 8 zákona o IPPC úřad do 5 dnů po

---

[62] Výjimkou je např. lhůta 5 dnů na rozhodnutí úřadu zda nařídí ústní jednání či nikoli (viz § 12 odst. 1 zákona o IPPC).

[63] Maršák, Jan; Slavík, Jan a kol.: *Integrovaná prevence a omezování znečišťování, Stručný průvodce provozovatele zařízení s praktickými výklady zákona o integrované prevenci* Ministerstvo životního prostředí, 2007, str. 17.

nabytí právní moci zveřejní po dobu 60 dnů rozhodnutí na portálu veřejné správy. Na své úřední desce pak po stejnou dobu zveřejní informaci, kde a kdy je možno do rozhodnutí nahlédnout. Zároveň má krajský úřad povinnost zaslat vydaná rozhodnutí MŽP a to do 7 dnů po nabytí právní moci rozhodnutí o žádosti.

5.6.1. ZAMÍTNUTÍ VYDÁNÍ IP

Pokud se úřad domnívá, že žádost nesplňuje požadavky vyplývající ze zákona o IPPC nebo složkových právních předpisů žádost zamítne a IP nevydá. Žádost zamítne i pokud teoreticky navržené závazné podmínky splňují požadavky zmíněných zákonů, ale technicky jsou neproveditelné[64].

Cílem IPPC není „zákaz veškerých průmyslových činností“, cílem je najít řešení k zajištění ochrany životního prostředí při zachování průmyslové činnosti. Proto zamítnutí žádosti je krajním řešením, pokud nebude možno zajistit dostatečnou ochranu životního prostředí pomocí závazných podmínek provozu zařízení. Rozhodnutí o zamítnutí žádosti musí splňovat obecné náležitosti stanovené správním řádem.

5.6.2. VYDÁNÍ IP

Pokud úřad neshledá podmínky k zamítnutí žádosti, vydá integrované povolení. Rozhodnutí musí vedle obecných náležitostí podle ustanovení § 67 až 69 správního řádu obsahovat i náležitosti upřesněné zákonem o IPPC (ustanovení § 13 odst. 3 zákona o IPPC). Nejdůležitější částí rozhodnutí a cílem celého řízení jsou závazné podmínky provozu zařízení. Závazné podmínky musí být přesně a jasně vymezeny, aby bylo možné provádět jejich kontrolu. Na rozdíl od úpravy obsažené ve složkových předpisech v rámci určení závazných podmínek může úřad stanovit limity přísnější.

Obecné zásady pro závazné podmínky povolení jsou stanoveny článkem 3 směrnice IPPC. Příslušné orgány musí stanovit závazné podmínky IP tak, aby byla učiněna všechna vhodná preventivní opatření proti znečišťování zejména využitím nejlepších dostupných technik, nedocházelo k významnému znečišťování, byla dodržena hierarchie způsobů nakládání s odpady, energie byla využívána účinně, aby

[64] Viz ustanovení § 13 odst. 2 zákona o IPPC.

bylo předcházeno haváriím a omezovány jejich následky a aby po ukončení provozu zařízení bylo možné zabránit jakémukoliv riziku znečištění a lokalitu provozu bylo možné uvést zpět do uspokojivého stavu. Tato kritéria, k nimž je úřad povinen přihlédnout, jsou obsažena v příloze č. 3 zákona o IPPC. Provozovatel je povinen v žádosti o vydání IP navrhnout tyto závazné podmínky. Závazné podmínky v IP představují výsledek dialogu mezi úřadem a provozovatelem, při splnění požadavků na ně kladených zákonem o IPPC.

Ustanovení § 13 odst. 4 zákona o IPPC vymezuje údaje, které musí být povinně zahrnuty v závazných podmínkách provozu. Jedná se zvláště o emisní limity, podmínky pro nakládání s odpady, podmínky pro hospodárné využití surovin a energie, podmínky týkající se možných rizik havárií a jejich následků, případně další podmínky nutné pro zajištění ochrany životního prostředí a lidského zdraví, způsob kontroly a vyhodnocování výsledků. Z hlediska primárního dopadu na životní prostředí jsou nejvýznamnějším údajem emisní limity, neboť jejich dosažení ovlivňuje každodenní činnost zařízení, často jsou důvodem k nákupu nových technologií, je-li to potřebné k jejich dosažení.

Pro určení závazných podmínek provozu zařízení se vychází z BAT a upřesněny jsou na základě standardů kvality životního prostředí. Úřad musí při určování podmínek vzít v úvahu technické charakteristiky zařízení, jeho umístění a místní podmínky životního prostředí. Není možné, aby úřad na základě BAT nařídil použití konkrétní techniky. Provozovatel může dostát limitům v závazných podmínkách i s použitím jiné techniky, než která je považována za BAT.

Hodnoty emisních limitů, jež jsou klíčové pro celý systém IPPC, se určují na základě porovnání požadavků na ochranu životního prostředí s požadavky ekonomické náročnosti jejich dosažení. Emisní limity jsou definovány v ustanovení § 2 písm. c) zákona o IPPC jako nejvýše přípustná emise znečišťujících látek vyjádřená určitou veličinou, která nesmí být za určité časové období překročena. Při určování emisních limitů pro konkrétní zařízení úřad vychází z BAT a lokální situace zařízení, přičemž emisní limity stanovené v IP nesmí být nižší než požadavky vyplývající ze složkových právních předpisů. Jedinou výjimku obsahuje zákon o IPPC v ustanovení § 14 odst. 4, podle něhož může úřad stanovit výjimku z emisních limitů na dobu maximálně šesti měsíců. Podmínkou, v souladu s požadavkem na zajištění vysoké úrovně ochrany

životního prostředí jako celku, je, že provozovatel plánuje učinit opatření ke snížení znečištění (tzn. že krátkodobý provoz nesplňující emisní limity je odůvodněn začleňováním nového postupu do provozu, který do budoucna zajišťuje vyšší ochranu životního prostředí).

Emisní limity jsou porovnávány se standardy kvality životního prostředí. Standardem kvality životního prostředí se rozumí souhrn požadavků, které musí životní prostředí splňovat v daném místě a čase. Těmito požadavky budou zejména imisní limity (ukazatele a hodnoty přípustného znečištění vod, přípustná úroveň znečištění ovzduší, hodnoty nejvýše přípustného obsahu škodlivých látek v půdě), hygienické limity (zejména zákon o veřejném zdraví), limity pro využití území (např. stavební zákon) či např. maximální rozsah holin podle lesního zákona. Význam standardu kvality životního prostředí spočívá v tom, že objektivně omezuje míru správního uvážení při použití BAT[65]. Nestačí-li emisní limity stanovené na základě BAT k dodržení standardů kvality životního prostředí, musí být stanoveny dodatečné podmínky, aby bylo těchto standardů dosaženo (např. zastavení provozu při dosažení limitních hodnot emisí). Ustanovení § 15 odst. 3 zákona o IPPC umožňuje úřadu zmírnit požadavky na provoz zařízení, pokud je možné dosáhnout splnění některého z požadavků standardu kvality životního prostředí jen při nesplnění jiného. Úřad tuto skutečnost zohlední v IP, pokud bude takovýmto postupem dosaženo vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku.

5.7. VZTAH IPPC A EIA

Zákon o IPPC několikrát odkazuje na zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále zákon o EIA), který posuzuje vlivy konkrétních záměrů na životní prostředí. Oba zákony posuzují vlivy na životní prostředí jako celek, jejich cíle jsou ale odlišné. Zatímco cílem procesu podle zákona o IPPC je vydání IP se stanovenými závaznými podmínkami pro konkrétní zařízení, dokumentace EIA hodnotí vlivy určitých záměrů na životní prostředí ještě před jejich realizací.

[65] Blíže viz Petržílek, Petr; Tichá, Tereza, *Předpisy o integrované prevenci a omezování znečištění.* 1. vydání, Praha: ABF, a.s., Nakladatelství ARCH, 2003, str. 70.

Oblast působnosti zákonů není stejná. Zákon o EIA hodnotí vlivy v zákoně vymezených záměrů na veřejné zdraví a vlivy na životní prostředí, zahrnující vlivy na živočichy a rostliny, ekosystémy, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní památky a na jejich vzájemné působení a souvislosti (viz ustanovení § 2 zákona o EIA). Rozsah posuzování EIA překračuje rámec ochrany životního prostředí, neboť je posuzován i vliv záměrů na hmotné statky vytvořené člověkem. Za záměry podle zákona o EIA se považují stavby, činnosti a technologie uvedené v příloze č. 1 zákona, jejichž provedení by mohlo závažně ovlivnit životní prostředí. Okruh záměrů podléhajících posuzování vlivů na životní prostředí a typy průmyslových a zemědělských činností uvedených v příloze č. 1 zákona o IPPC se z větší části překrývají. Ovšem ne každé zařízení podléhající posuzování vlivů na životní prostředí musí obdržet IP (např. liniové stavby, odlesnění nebo zalesnění nelesního pozemku, zařízení pro nakládání s radioaktivními látkami, sportovní a rekreační areály, přístavy atp.) a ne každé nové zařízení ve smyslu zákona o IPPC musí projít procesem EIA (např. zařízení na úpravu a zpracování mléka o kapacitě nižší než 50 000 hl/rok). Posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona o EIA se vztahuje pouze na nová, budoucí zařízení, zatímco povinnost získat IP mají i zařízení již existující.

Stanovisko, jež je výsledkem procesu EIA, je odborným podkladem pro příslušné úřady k vydání IP, není však hmotně-právně závazné. Pro zařízení, která spadají do působnosti zákona o EIA, musí úřad příslušný pro vydání IP požadavky týkající se ochrany životního prostředí uvedené v stanovisku zahrnout do IP, nebo uvést důvody, pro které tak neučinil nebo učinil jen zčásti (ustanovení § 13 odst. 5 zákona o IPPC). Proto není proces EIA zahrnut do řízení o vydání IP, ale zpravidla mu předchází. V případě, že stanovisko EIA není vydáno do doby, kdy příslušný úřad má rozhodnout o IP, je třeba tuto fázi řízení o vydání IP přerušit a dokončit nejprve proces podle zákona o EIA, tedy vydat stanovisko k posuzovanému záměru. Byť zákon o IPPC tuto situaci procesně neřeší, jedná se o logický postup příslušného úřadu[66].

[66] Blíže viz Petržílek, Petr; Tichá, Tereza, *Předpisy o integrované prevenci a omezování znečištění.* 1. vydání, Praha: ABF, a.s., Nakladatelství ARCH, 2003, str. 31 a 32.

5.8. SPRÁVNÍ POPLATEK

S některými procesními úkony v rámci integrovaného povolování je spojeno zaplacení správního poplatku[67]. Zákonodárce se rozhodl pro stanovení pevné částky za vydání integrovaného povolení a za vydání rozhodnutí o změně integrovaného povolení[68]. Pevně stanovená částka na jednu stranu neumožňuje individuálně ohodnotit náročnost celého povolovacího řízení a poplatek v závislosti na něm zvýšit či snížit. Na druhou stranu pevně stanovené částky za vydání integrovaného povolení, resp. vydání rozhodnutí o změně IP představují zcela transparentní systém, což je v souladu s principem transparentnosti IPPC.

Vydání IP resp. rozhodnutí o změně IP je podmíněno zaplacením správního poplatku. Podle § 5 odst. 1 zákona 634/2004 Sb. o správních poplatcích se správní poplatek hradí správnímu úřadu příslušnému k provedení úkonu, tj. krajskému úřadu[69] nebo MŽP v případě tzv. zařízení s přeshraničním vlivem[70]. Správní poplatek je příjmem rozpočtu kraje[71], resp. příjmem státního rozpočtu, je-li příslušným správním úřadem MŽP[72].

Výše správního poplatku je odlišná v závislosti na tom, jedná-li se o:

- vydání IP k provozu zařízení uvedenému v příloze č. 1[73],
- vydání rozhodnutí o IP při podstatné změně zařízení uvedeného v příloze č. 1,
- vydání IP nebo jeho změny při podstatné změně zařízení neuvedeného v příloze č. 1.

---

[67] Zákon o IPPC v části jedenácté změnil tehdy účinný zákon č. 368/1992 Sb. o správních poplatcích zpoplatněním některých procesních úkonů v rámci integrovaného povolování. Zákon č. 358/1992 Sb. o správních poplatcích byl nahrazen zákonem č. 634/2004 o správních poplatcích s účinností od dne 17. ledna 2005.

[68] Viz Položka 93 zákona č. 634/2004 Sb. o správních poplatcích., ve znění pozdějších předpisů.

[69] Viz § 33 odst. a) zákona o IPPC.

[70] Viz § 29 odst. b) zákona o IPPC.

[71] Viz § 8 odst. 1 písm. d) zákona č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

[72] Viz § 6 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

[73] Před účinností zákona č. 634/2004 Sb. o správních poplatcích bylo nutno poplatek zaplatit již při podání žádosti o vydání IP k zařízením uvedeným v příloze č. 1 zákona o IPPC. Dnes je zpoplatněno, tak jako v ostatních případech, samotné vydání IP nebo rozhodnutí o jeho změně.

Zpoplatněny jsou pouze podstatné změny zařízení, tj. změny, které mohou mít významně nepříznivé účinky na člověka nebo životní prostředí. Dobrovolné žádosti o vydání IP jsou podporovány i sníženou výší správního poplatku[74]. Je-li vydání rozhodnutí o změně IP vydáno z podnětu příslušného úřadu podle § 19 odst. 1 písm. b) zákona o IPPC, není předmětem správního poplatku.

Správní poplatek stanovený pevnou částkou je dle § 5 odst. 2 zákona o správních poplatcích splatný před vydáním IP, resp. před vydáním rozhodnutí o změně IP. Pokud není poplatek zaplacen, vyzve krajský úřad, resp. MŽP žadatele, aby tak učinil do 15-ti dnů ode dne následujícího po doručení výzvy a zároveň ho upozorní na možné důsledky nezaplacení správního poplatku. Nebude-li správní poplatek zaplacen ani ve stanovené dodatečné lhůtě, příslušný úřad řízení o vydání IP, resp. vydání rozhodnutí o změně IP zastaví. Pokud ovšem byl správní poplatek zaplacen sice po stanovené lhůtě, ale rozhodnutí o zastavení řízení dosud nenabylo právní moci, postupuje příslušný úřad tak, jako by byl poplatek zaplacen včas. Rozhodnutí o zastavení řízení z důvodu nezaplacení správního poplatku pozbývá platnosti a v řízení se pokračuje, pokud je tento poplatek zaplacen nejpozději do konce běhu odvolací lhůty proti rozhodnutí o zastavení řízení[75].

Je-li řízení o vydání IP nebo o jeho změně zastaveno, musí žadatel znovu podat žádost a znovu zaplatit správní poplatek. Zákon č. 634/2004 Sb. o správních poplatcích upravuje možnost vrácení správního poplatku, pokud jej žadatel o vydání resp. o změnu IP zaplatil až po nabytí právní moci rozhodnutí o zastavení řízení. Podle § 7 odst. 4 tohoto zákona příslušný úřad vrátí na žádost žadatele maximálně 50 % zaplaceného poplatku. Skutečná výše vráceného poplatku bude na správním uvážení příslušného úřadu.

5.9. ODVOLÁNÍ

Pouze účastníci řízení podle § 7 zákona o IPPC[76] jsou oprávněni podat odvolání proti rozhodnutí vydanému v rámci procesu integrovaného povolování. Podle správního

[74] Správní poplatek za vydání IP pro zařízení uvedené v příloze č. 1 zákona o IPPC je 30 000 Kč. Za vydání rozhodnutí o podstatné změně pro tato zařízení zaplatí provozovatel 10 000 Kč. Pro fakultativní zařízení je jak za vydání IP, tak za jeho podstatnou změnu výše poplatku 5 000 Kč.
[75] Viz § 5 odst. 4 zákona č. 634/2004 o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.
[76] Blíže viz kapitola 5.4.2.

řádu[77] rozhoduje o odvolání podaném proti rozhodnutí krajského úřadu MŽP. Opravným prostředkem podaným proti rozhodnutí vydaným MŽP je podle § 152 správního řádu rozklad, o němž rozhoduje ministr životního prostředí na základě návrhu rozkladové komise.

Odvolání je nutno podat ve lhůtě 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí o IP. Podle § 13 odst. 7 zákona o IPPC se k podanému odvolání vyjadřuje MPO nebo Ministerstvo zemědělství (dále také MZe) v závislosti na oblasti působnosti jim vymezené podle kategorie činnosti zařízení[78]. Tato ministerstva posuzují, zdali došlo k pochybení při použití nejlepších dostupných technik při stanovení závazných podmínek provozu. MŽP vždy zašle odvolání nebo rozklad proti rozhodnutí Ministerstvu zdravotnictví, které se k odvolání vyjadřuje z hlediska ochrany veřejného zdraví. Tyto ústřední správní úřady zašlou svá vyjádření do 15 dnů ode dne obdržení odvolání nebo rozkladu. MŽP resp. ministr životního prostředí při rozhodování o odvolání nebo rozkladu z těchto vyjádření vychází, což je obecně chápáno jako povinnost zapracovat případné připomínky do rozhodnutí, event. uvést důvody, pro které je neakceptovali, příp. akceptovali jen zčásti.

Rozhodnutí o odvolání mohou účastníci řízení napadnout u soudu do dvou měsíců od jeho doručení těmto účastníkům správní žalobou podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Podání žaloby však nemá samo o sobě odkladný účinek, vydané integrované povolení je proto až do případného zrušujícího rozhodnutí soudu platné a provozovatel může na jeho základě zařízení provozovat. Podle § 73 odst. 2 soudního řádu správního může soud na návrh žalobce přiznat odkladný účinek žaloby, pokud by výkon rozhodnutí znamenal nenahraditelnou újmu pro žalobce.

5.10. KONTROLA IP

Zákon o IPPC rozlišuje „běžnou“ kontrolu provozu zařízení, tj. kontrolu dodržování podmínek IP, a přezkum IP z hlediska aktuálnosti podmínek v něm stanovených. Podmínky pro provoz zařízení uvedené v IP jsou stanoveny na základě

[77] Viz § 81 a další zákona č. 500/2004 Sb. správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
[78] Viz § 30 písm. a) a § 31 písm. a) zákona o IPPC.

BAT dostupných v dané oblasti činnosti v daném čase. S ohledem na rychlost vědeckého vývoje a v souladu s principem prevence je nutno zajistit jejich pravidelnou kontrolu.

Zákon o IPPC v § 18 stanoví obligatorní důvody pro provedení přezkumu závazných podmínek IP pro provoz zařízení. Pokud nenastane některý z důvodů uvedených v odstavci 2 § 18 zákona o IPPC, je úřad povinen přezkoumat závazné podmínky provozu zařízení alespoň každých 8 let. Úřad zkoumá, zda se okolnosti provozu zařízení nezměnily natolik, že by vyžadovaly změnu závazných podmínek IP. Tyto okolnosti mohou být vyvolány samotným provozovatelem (změna zařízení nebo závažné porušení podmínek integrovaného povolení), vědeckým vývojem (změna BAT), změnou předpisů (změna požadavků na provozní bezpečnost nebo emisních limitů nebo standardů kvality životního prostředí) anebo objektivní příčinou (významné zhoršení životního prostředí v daném místě v důsledku provozu zařízení)[79]. Ohlášení změny v provozu zařízení provozovatelem je podle § 18 odst. 3 zákona o IPPC pouze fakultativním důvodem přezkumu závazných podmínek IP.

Úřad zahajuje kontrolu buď z vlastního podnětu, nebo na základě podnětu zvenčí, zpravidla na základě zjištění České inspekce životního prostředí. Je ponecháno na rozhodnutí příslušného úřadu, zda provede kontrolu na místě, nebo pouze přezkoumá podklady předložené provozovatelem. Volba bude záviset na důvodu zahájení kontroly. Administrativní kontrola předložených dokumentů bude plně dostačující pro kontrolu vyvolanou změnou emisních limitů. Naopak pro kontrolu v důsledku významného zhoršení kvality životního prostředí v daném místě bude nezbytné provedení místního šetření. Příslušným úřadem k provedení kontroly závazných podmínek provozu je úřad příslušný pro vydání IP, tedy krajský úřad, resp. MŽP pro zařízeni s přeshraničními vlivy[80]. Podrobněji je provedení kontroly upraveno v zákoně č. 552/1991 Sb. o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů. Jedná se zvláště o vymezení pravomocí úřadů při provádění kontroly. Zákon uvádí např. právo vstupovat do zařízení a provozů, právo požadovat předložení dokladů, písemností nebo poskytnutí pravdivých a úplných skutečností o zjišťovaných skutečnostech. Z ustanovení § 36 zákona o IPPC vyplývá, že úřad nebo ČIŽP mohou i odebírat vzorky. O provedeném přezkoumání závazných

[79] Petržílek, Petr; Tichá, Tereza, *Předpisy o integrované prevenci a omezování znečištění.* 1. vydání, Praha: ABF, a.s., Nakladatelství ARCH, str. 37.
[80] Viz § 33 písm. b) a § 29 písm. e) zákona o IPPC.

podmínek IP úřad vypracuje protokol, s jehož obsahem jsou kontrolované osoby seznámeny, a informuje Českou inspekci životního prostředí a příslušnou krajskou hygienickou stanici. Krajská hygienická stanice jako orgán ochrany veřejného zdraví a Česká inspekce životního prostředí mohou provádět kontroly závazných podmínek stanovených v IP nebo povinností uložených zákonem o IPPC v mezích své působnosti[81].

Na základě skutečností zjištěných při přezkumu úřad rozhodne o dalším postupu. Pokud úřad zjistí porušení závazných podmínek, zahájí správní řízení o uložení opatření k nápravě. Zároveň stanoví přiměřenou lhůtu k uskutečnění této nápravy. Po dobu běhu lhůty k provedení opatření k nápravě se pro tentýž důvod nepoužijí ustanovení § 37 a 38 zákona o IPPC o správních deliktech. Pokud se úřad domnívá, že je v důsledku změny okolností nutno změnit závazné podmínky IP a jedná-li se o podstatnou změnu v provozu zařízení[82], vyzve provozovatele, aby v přiměřené lhůtě jím stanovené podal žádost o změnu IP. Nejedná-li se o podstatnou změnu, provede změnu IP úřad sám. V praxi nejméně používanou možností, neboť se jedná o poslední možné řešení a značný zásah do provozu zařízení, je vydání správního rozhodnutí o zastavení provozu zařízení nebo jeho části[83]. Úřad vydá rozhodnutí o zastavení provozu i v případě, že provozovatel v dané lhůtě neučinil opatření k nápravě nebo nepodal žádost o změnu IP. Dojde-li k zastavení provozu z jakéhokoliv důvodu, je provozovatel povinen odstranit rizika pocházející ze zařízení po ukončení jeho činnosti v souladu s opatřeními uvedenými v závazných podmínkách. Vzhledem k závažnosti možných následků na životní prostředí spojených s pokračováním provozu zařízení, může úřad stanovit, že odvolání proti rozhodnutí o učinění opatření k nápravě, o podání žádosti o změnu IP nebo o zastavení provozu zařízení nemá odkladný účinek. Pokud se na základě provedeného přezkumu plnění závazných podmínek nezjistí jejich porušení a není-li důvod pro jejich změnu, vydá úřad potvrzení o souladu s IP.

Na kontrole plnění podmínek IP se podílí i Česká inspekce životního prostředí, jež je odborným orgánem státní správy pověřeným dozorem nad respektováním zákonných norem v oblasti životního prostředí. Zákon o IPPC v ustanovení § 34

[81] Blíže viz ustanovení § 35 písm. b) a § 34 písm. a) zákona o IPPC.

[82] Podstatnou změnou v provozu zařízení se rozumí změna v provozu zařízení, která může mít podle uvážení úřadu významné nepříznivé účinky na člověka nebo životní prostředí.

[83] Lze si představit situaci, že by bylo přezkoumáváno zařízení v důsledku změny místních podmínek životního prostředí.

upravuje její působnost v rámci IPPC. ČIŽP pouze kontroluje plnění povinností vyplývající z IP a stanovených zákonem o IPPC, nepřísluší ji přezkoumávání aktuálnosti závazných podmínek IP. Na základě výsledku provedené kontroly je oprávněna omezit nebo zastavit provoz zařízení nebo jeho části, pokud by jeho další provoz znamenal závažné poškození nebo ohrožení životního prostředí nebo značné materiální škody. Ačkoliv ČIŽP řeší významné případy porušení povinností v oblasti IPPC, k zastavení provozu přistupuje jen výjimečně[84]. ČIŽP je oprávněna rozhodovat o správních deliktech podle ustanovení § 37 zákona o IPPC. Pokud se ovšem domnívá, že je nutno změnit závazné podmínky provozu zařízení, musí dát příslušnému úřadu podnět k jejich přezkoumání.

Nová směrnice o průmyslových emisích podrobněji upravuje otázku inspekcí, přičemž vychází z doporučení Evropského parlamentu a Rady 2001/331/ES, *kterým se stanoví minimální kritéria pro inspekce ochrany životního prostředí v členských státech.* Nejvýznamnějším krokem jsou povinné prohlídky na místě všech zařízení minimálně každý rok, resp. každé tři roky. Četnost prohlídek bude záviset na posouzení míry rizika, jež zařízení představuje pro životní prostředí. Pro určení míry rizika se musí vycházet z možného a skutečného dopadu na životní prostředí a lidské zdraví, historie dodržování podmínek IP a účasti provozovatele v systému EMAS podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1221/2009 ze dne 25. listopadu o dobrovolné účasti organizací v systému Společenství pro environmentální řízení podniků a auditu (tzv. EMAS III). Vedle pravidelných kontrol podle plánu inspekcí článek 23 směrnice o průmyslových emisích upravuje i inspekce mimořádné, které mají být provedeny co nejdříve za účelem prošetření závažných stížností, havárií, mimořádných událostí nebo případů nedodržení podmínek IP. Mimořádné inspekce mají být prováděny i před udělením, přezkoumáním nebo aktualizací IP. Po každé kontrole na místě je příslušný orgán povinen vypracovat zprávu o plnění podmínek a případných nutných opatřeních. Tato zpráva bude zpřístupněna veřejnosti. Podle stávající situace lze předpokládat, že tyto pravidelné a mimořádné inspekce bude zajišťovat ČIŽP spolu s příslušným úřadem.

[84] Např. rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Plzeň, zn. 43/OOO/0712398.04/07/ZKH ze dne 30. 6. 2007 o zastavení provozu lakovny společnosti AMI AUTOINTERIÉR, s. r. o. (Velká Hleďsebe), která byla provozována bez příslušného IP.

5.11. ZMĚNA IP

Změna IP je jedním z institutů IPPC, který zajišťuje vysokou úroveň ochrany životního prostředí. Integrované povolení se vydává na dobu neurčitou, nicméně alespoň po osmi letech musí být proveden přezkum plnění závazných podmínek IP (není-li proveden dříve na základě obligatorních důvodů nebo na základě podnětu zvenčí).

Jednou z povinností provozovatele je nahlásit plánovanou změnu v provozu zařízení. Je na posouzení úřadu, zda se jedná o podstatnou změnu v provozu zařízení podle ustanovení § 2 písm. j) nebo „prostou“ změnu v provozu zařízení podle ustanovení § 2 písm. h) zákona o IPPC. Konečné rozhodnutí o podstatnosti změny je ponecháno na správním uvážení příslušného úřadu, nicméně spolupráce s odborným aparátem ČIŽP se jeví jako vhodné řešení. Žádost o změnu IP v případě podstatné změny může podat provozovatel dobrovolně nebo na základě výzvy úřadu po provedené kontrole plnění závazných podmínek. V řízení o změně IP se postupuje podle ustanovení pro vydání IP v předem stanoveném rozsahu závažnosti změn, úřad může ovšem stanovit, že některé náležitosti žádosti se nevyžadují (např. charakteristika stavu území).

Jedná-li se o změnu v provozu zařízení, která vyžaduje změnu IP a nejedná-li se o podstatnou změnu v provozu zařízení, provede tuto změnu sám úřad bez nutnosti podávat žádost o změnu IP.

5.12. PŘECHOD A ZÁNIK IP

Ačkoliv integrované povolení musí obsahovat identifikační údaje provozovatele (viz ustanovení § 13 odst. 2 písm. a) a b) zákona o IPPC), jedná se o akt „in rem“. Práva a povinnosti vyplývající z IP se vážou na konkrétní zařízení a jsou závazné i pro právní nástupce provozovatele. Ustanovení § 17 zákona o IPPC dále zakotvuje povinnost právních nástupců oznámit přechod IP úřadu do 10 dnů od účinnosti převodu nebo přechodu práv a povinností. Z toho vyplývá, že k přechodu IP na právního nástupce není nutný souhlas úřadu. Zákon neřeší situaci převodu části zařízení. Úřad by měl

patrně přezkoumat, zda může být zařízení provozováno podle stávajícího IP a nový provozovatel části zařízení by měl požádat o vydání nového IP pro část zařízení.

Zákon o IPPC v ustanovení § 20 uvádí důvody zániku IP. Jedná se o zánik provozovatele, ukončení provozu zařízení a nevyužívání IP bez vážného důvodu po určitou dobu.

Z výše uvedeného vyplývá, že IP nezaniká v případě změny provozovatele, ale pouze v případě zániku provozovatele bez právního nástupce. Provozovatelem zařízení může podle ustanovení § 2 písm. j) být jak právnická tak fyzická osoba. Zánik provozovatele - právnické osoby řeší ustanovení § 68 obchodního zákoníku a ustanovení § 20a občanského zákoníku. V případě zániku provozovatele - fyzické osoby se bude postupovat podle ustanovení § 7 odst. 2 občanského zákoníku.

Před samotným ukončením provozu zařízení je provozovatel povinen učinit opatření k vyloučení rizik možného znečištění životního prostředí a ohrožování zdraví člověka stanovených v závazných podmínkách IP. Článek 3 odst. 1 písm. f) směrnice IPPC se zmiňuje pouze o povinnosti provozovatele po úplném ukončení provozu navrátit místo zpět do uspokojivého stavu. Co je to „uspokojivý stav“ směrnice nedefinuje. Nová směrnice o průmyslových emisích tento pojem podrobněji specifikuje v článku 22. Pokud provozovatel používá nebezpečné látky způsobilé kontaminovat půdu nebo podzemní vodu, vypracuje tzv. základní zprávu s popisem situace v místě provozu. Po úplném ukončení provozu bude hodnocen skutečný stav ve srovnání s původním stavem popsaným v základní zprávě. V případě významného znečištění půdy nebo podzemních vod v důsledku provozu zařízení učiní provozovatel kroky nezbytné k odstranění znečištění tak, aby bylo dané místo uvedeno do stavu popsaného v základní zprávě. Není-li vyžadováno vypracování základní zprávy, učiní provozovatel po úplném ukončení činnosti nezbytná opatření, aby místo v důsledku kontaminace půdy nebo podzemní vody nepředstavovalo žádné významné riziko pro lidské zdraví nebo životní prostředí.

Dalším důvodem zániku IP je jeho nevyužívání, např. neuvedení zařízení do provozu, po dobu delší než osm let. Toto ustanovení představuje obranu proti častým praktikám, kdy provozovatel nenahlásí ukončení provozu, aby se vyhnul povinnosti učinit opatření k odstraněním rizik při ukončení činnosti uvedená v závazných podmínkách IP. Vzhledem k možným závažným dopadům na lidské zdraví a životní

prostředí a vzhledem k pozdější obtížné dohledatelnosti provozovatele se jeví jako vhodné zkrátit tuto dobu z osmi na tři roky[85].

5.13. SPRÁVNÍ DELIKTY A POKUTY

Hlava VI zákona o IPPC vymezuje správní delikty a některé liberační důvody. Správní delikty jsou rozděleny podle maximální možné výše ukládané pokuty. O správní delikt podle zákona o IPPC s maximální výší pokuty 1 000 000 Kč se jedná, pokud provozovatel nesplní ohlašovací povinnost ohledně plánované změny v provozu zařízení nebo ohledně mimořádné situace, havárie či havarijního úniku znečišťujících látek, dále pokud uvede v žádosti o vydání IP nesprávné údaje nebo ve stanovené lhůtě nepodá žádost o změnu IP. Za závažnější správní delikt v podobě provozu zařízení bez platného IP, bez pravomocného rozhodnutí o podstatné změně IP, v rozporu s podmínkami IP nebo pokud provozovatel v dané lhůtě neučiní opatření k nápravě nebo nezastaví provoz zařízení, může být uložena pokuta až do výše 7 000 000 Kč.

Liberačním důvodem podle zákona o IPPC je skutečnost, že provozovatel vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení povinnosti zabránil. Příslušný orgán může od pokuty upustit, pokud provozovatel zajistil odstranění následků a přijal nezbytná opatření k zabránění obnovy nebo trvání protiprávního stavu. ČIŽP, krajský úřad nebo krajská hygienická stanice při ukládání pokut za správní delikty přihlédnou k jeho závažnosti, délce trvání a jeho následkům na životní prostředí nebo lidské zdraví. V praxi jsou až na výjimky[86] pokuty ukládány na dolní hranici a průměrná výše ukládaných pokut je 100 000 Kč[87].

Ustanovení § 36, jež je součástí hlavy V zákona o IPPC upravuje možnost udělení pořádkové pokuty za nesplnění povinné součinnosti při kontrole dodržování

---

[85] Směrnice o průmyslových emisích uvádí tři roky jako maximální dobu pro pravidelné kontroly zařízení představujících nejmenší riziko pro lidské zdraví a životní prostředí. Podle francouzské úpravy (článek R. 512-74 Code de l'environnement) povolení pro provoz zařízení zanikne pokud se nevyužívá tři roky po udělení IP nebo pokud je provoz přerušen na dva po sobě jdoucí roky.

[86] Blíže viz případ ČIŽP č. 0902911 kdy byla ZEVO, spol. s.r.o. uložena pokuta ve výši 7 000 000 Kč za správní delikt, kterého se společnost dopustila tím, že v období od 24. 7. 2008 do 19. 2. 2009 udržovala protiprávní stav tím, že provozovala zařízení„*ZEVO, spol. s r.o. - Bioplynová stanice Velký Karlov*" bez platného integrovaného povolení.

[87] Blíže viz *Výroční zpráva 2009 Česká inspekce životního prostředí*. Česká inspekce životního prostředí. 2010, str. 45, *Výroční zpráva 2010 Česká inspekce životního prostředí*. Česká inspekce životního prostředí. 2011, str. 74.

podmínek IP. Pořádková pokuta do 100 000 Kč může být uložena i opakovaně, nicméně úhrn těchto pokut nesmí přesáhnout částku 1 000 000 Kč. Velikost uložené pokuty bude záležet na správním uvážení příslušného orgánu. Podle ustanovení § 36 zákona o IPPC je tímto orgánem úřad (krajský úřad nebo MŽP) nebo ČIŽP. I přesto, že i krajská hygienická stanice je povinna kontrolovat plnění závazných podmínek IP, není oprávněna ukládat provozovateli pořádkové pokuty za neposkytnutí součinnosti.

Shrnutí

Zákon o IPPC je transpozičním zákonem pro směrnici 96/61/ES, resp. její konsolidované znění vydané pod číslem 2008/1/ES. Nejrozsáhlejší část zákona o IPPC tvoří úprava procesního schématu pro vydávání IP, stanovení kompetencí a úprava sankcí. Zákon o IPPC je speciálním zákonem ke správnímu řádu, jež se použije subsidiárně na otázky zákonem neupravené.

Stěžejním dokumentem, na jehož základě je celé řízení o vydání integrovaného povolení zahájeno, je žádost o vydání IP. Zákon proto podrobně upravuje náležitosti žádosti. Její nejdůležitější součástí je návrh závazných podmínek provozu zařízení.

Za účelem urychlení a usnadnění postupu je provozovateli umožněno žádost předběžně projednat s příslušným úřadem z hlediska její úplnosti. Příslušným úřadem je zpravidla krajský úřad s výjimkou zařízení s přeshraničním vlivem, kdy je příslušné MŽP.

Vzhledem k značnému rozsahu žádosti je možno ji podat jak v elektronické, tak v elektronické a listinné podobě. Zpravidla z technických důvodů úřad nemusí vyžadovat převedení všech listinných dokumentů do elektronické podoby (zejména mapové nebo grafické podklady) nebo naopak může vyžádat elektronické podklady v tištěné podobě (přílohy náročné na datovou kapacitu). Není-li žádost úplná, úřad požádá o její doplnění. Není-li ve stanovené lhůtě doplněna, úřad řízení o vydání IP zastaví.

Zákon o IPPC podrobně upravuje i otázku zveřejnění žádosti o vydání IP, neboť její zveřejnění je základem pro účast veřejnosti, jež je jedním z principů procesu IPPC. Procesu integrovaného povolování se účastní tzv. příslušné správní úřady, tedy správní úřady, jejichž rozhodnutí, stanoviska, vyjádření a souhlasy jsou IP nahrazovány. Příslušné správní úřady se k žádosti vyjadřují z hlediska své působnosti podle složkových právních předpisů. V souladu s Aarhuskou úmluvou je zajištěna účast

veřejnosti. Veřejnosti je zaručeno právo na poskytování informací povinným zveřejňováním žádosti. Podle druhého pilíře (právo účastnit se na rozhodování) téže úmluvy a v souladu s požadavky směrnice IPPC má veřejnost právo podávat vyjádření, k nimž musí úřad při rozhodování náležitě přihlédnout. V souladu s třetím pilířem (zajištění přístupu k soudní ochraně) mají účastníci řízení možnost podat odvolání proti správnímu rozhodnutí o vydání nebo nevydání IP, příp. následnou žalobu ke správnímu soudu. Protože provoz zařízení podléhající IP může mít negativní vlivy i na území jiného státu, zákon předpokládá možnost účasti tohoto dotčeného státu při rozhodování o IP. Za účelem komplexního posouzení žádosti má úřad možnost vyžádat vyjádření odborně způsobilé osoby. Odborně způsobilá osoba, fyzická nebo právnická osoba zapsána v Seznamu OZO vedeného MŽP, je odborným garantem celého procesu integrovaného povolování. Ovšem ani její vyjádření není pro úřad závazné.

Fakultativní součástí postupu podle zákona o IPPC je ústní jednání, které slouží zejména k odstranění nejasností a upřesnění závazných podmínek provozu.

Výsledkem celého postupu je vydání IP. Úřad rozhodne o zamítnutí vydání IP v případě, kdy žádost nesplňuje požadavky vyplývající ze složkových zákonů nebo ze zákona o IPPC. V opačném případě IP vydá. V IP jsou uvedeny závazné podmínky provozu zařízení, které představují výsledek celého procesu IPPC.

Vydání IP nebo vydání rozhodnutí o podstatné změně IP je spojeno se správním poplatkem, který by měl pokrýt náklady na administrativní postup. Rozdílná výše správního poplatku podporuje vydávání IP i pro zařízení, jež povinně nepadají do působnosti zákona o IPPC. Nezaplacení správního poplatku může mít za následek i zastavení řízení.

Vztahuje-li se proces posuzování vlivů konkrétních záměrů na životní prostředí (EIA) na zařízení podléhající integrovanému povolování, uplatní se úprava obsažená v zákoně o IPPC. Proces EIA předchází vydání rozhodnutí o integrovaném povolení, neboť požadavky ze stanoviska EIA musí být v integrovaném povolení zahrnuty, nebo musí úřad uvést důvod, proč tak neučinil.

Účastníci mohou proti rozhodnutí krajského úřadu podat odvolání k MŽP, příp. mohou proti rozhodnutí MŽP v první instanci (tj. pro zařízení s přeshraničním vlivem) podat rozklad, o němž na základě návrhu rozkladové komise rozhodne ministr

životního prostředí. V souladu se soudním řádem správním mají poté účastníci možnost napadnout rozhodnutí o odvolání správní žalobou.

Z názvu *Integrated Prevention Pollution and Control* vyplývá, že kontrola tvoří důležitou součást celého procesu IPPC. Vzhledem k tomu, že je IP vydáváno na dobu neurčitou, jsou pravidelné kontroly jeho nezbytnou součástí. Zákon o IPPC uvádí důvody pro přezkum aktuálnosti závazných podmínek provozu uvedených v IP, který provádí úřad. Běžnou kontrolu dodržování povinností stanovených IP a zákonem o IPPC provádí Česká inspekce životního prostředí a krajská hygienická stanice. Podle závažnosti nedostatků zjištěných při přezkumu je úřad oprávněn rozhodnout i o zastavení provozu zařízení. Důležitost pravidelných kontrol na místě provozu zařízení je zdůrazněna ve směrnici o průmyslových emisích.

V případě změny v provozu zařízení není nutné žádat o vydání nového IP. Zákon předpokládá možnost změny IP, přičemž rozlišuje mezi podstatnou změnou v provozu zařízení a změnou v provozu. Vyhodnotí-li úřad změnu v provozu jako změnu podstatnou, vyzve provozovatele, aby ve stanovené lhůtě podal žádost o změnu IP. V případě změny „prosté“ úřad změnu IP provede sám. Dojde-li ke změně v provozu zařízení, která nemůže mít účinky na zdraví člověka nebo na životní prostředí, není nutná změna IP.

Integrované povolení je správní akt in rem, proto práva a povinnosti z IP přechází na právního nástupce provozovatele a jsou pro něj závazné. Pokud by došlo k zániku provozovatele bez právního nástupce, zaniklo by i IP. Dalším důvodem pro zánik IP je ukončení provozu zařízení nebo nevyužívání IP po dobu delší osmi let. S ukončením provozu je spojena povinnost provozovatele odstranit možná rizika pro lidské zdraví a životní prostředí, které by mohlo zařízení po ukončení činnosti představovat. Směrnice o průmyslových emisích podrobněji vymezuje pojem uspokojivý stav, do kterého je provozovatel povinen uvést místo provozu po jeho ukončení.

Za účelem dosažení spolupráce provozovatele při kontrole zařízení zákon o IPPC umožňuje úřadu a ČIŽP opakovaně udělit pořádkové pokuty. Zákon také upřesňuje správní delikty, kterých se provozovatel může dopustit, a případné liberační důvody. Pokuty, jež jsou jedinou možnou sankcí za správní delikty, může udělit úřad, ČIŽP nebo krajská hygienická stanice.

6. NEJLEPŠÍ DOSTUPNÉ TECHNIKY

Pojem „nejlepších dostupných technik“, jejichž použití je jedním ze základních principů IPPC, není v právu EU novinkou. Již v roce 1976 směrnice Rady 76/464/EHS o znečištění způsobeném určitými nebezpečnými látkami, vypouštěnými do vodního prostředí Společenství obsahuje ustanovení o nejlepších dostupných technických prostředcích, na jejichž základě mají být určeny emisní limity nebezpečných látek.

Rámcová směrnice 84/340/EHS o boji proti znečištění ovzduší z průmyslových závodů používala pojem BATNEEC (*Best Available Technology Not Entailing Excessive Costs*), tedy „nejlepší dostupné technologie nevyvolávající nepřiměřené náklady“. Pojmy „technologie“ a „nevyvolávající nepřiměřené náklady“ ovšem směrnice nedefinuje. Při určování emisních limitů musí povolující úřad vycházet vždy z nejlepších dostupných technik a citlivě zvážit dopad požadavků na ekonomickou situaci podniku. BATNEEC byl používán pouze pro oblasti emisí do ovzduší. Směrnice Rady 96/61/ES použila a definovala pojem BAT *(Best Available Techniques*), který se vztahuje komplexně na celé životní prostředí. Ač by se pojmy BATNEEC a BAT mohli zdát podobnými, velký rozdíl spočívá v nahrazení „technologie“ „technikou“. Zatímco technologie je konkrétní „*souhrn výrobních způsobů v určitém výrobním procesu*“, technika je pojem obecnější, „*souhrn lidských činností, pracovních postupů a prostředků*“[88]. Použití pojmu technika klade důraz na skutečnost, že používání BAT je spojeno s průmyslovými postupy a označuje skupinu technik zahrnutých v těchto postupech spíše než jednu technologii zvláště nezávislou na ostatních postupech. Další víceméně jen kosmetickou úpravou je odstranění „NEEC“. Ekonomický aspekt použité techniky je začleněn do definice pojmu BAT.

Ani v českém právu není princip použití nejlepší dostupné techniky věcí zcela novou. První zmínku obsahoval zákon č. 138/1973 Sb. o vodách např. v ustanovení § 23 odst. 1, podle něhož byla za účelem vypouštění odpadních nebo zvláštních vod stanovena povinnost *zajišťovat zneškodňování vypouštěných vod způsobem odpovídajícím současnému stavu technického pokroku*[89].

---

[88] Klimeš, Lumír: *Slovník cizích slov*, SPN - Pedagogické nakladatelství, akciová společnost. 7. vydání, Praha: SPN - Pedagogické nakladatelství, akciová společnost, 2005, str. 750.

[89] Blíže viz Petržílek, Petr; Tichá, Tereza, *Předpisy o integrované prevenci a omezování znečištění.* 1. vydání, Praha: ABF, a.s., Nakladatelství ARCH, 2003, str. 32.

6.1. DEFINICE BAT

Pojem nejlepších dostupných technik je jedním ze základních pojmů IPPC. Na základě BAT jsou určovány emisní limity, jež jsou jednou z nejdůležitějších částí závazných podmínek provozu zařízení. Pojem BAT je vymezen v ustanovení článku 2 bodu 12 směrnice IPPC. Definici doslovně přebírá zákon o IPPC v ustanovení § 2 písm. e). Nejlepšími dostupnými technikami se *rozumí nejúčinnější a nejpokročilejší stadium vývoje technologií, činností a způsobů jejich provozování, které ukazují praktickou vhodnost určitých technik navržených k předcházení a pokud to není možné tak k omezování emisí a jejich dopadů na životní prostředí, přičemž :*

- *„techniky“ představují jak použitou technologii, tak způsob, jakým je zařízení navrženo, vybudováno, provozováno, udržováno a vyřazováno z provozu,*
- *„dostupnými“ technikami se rozumí techniky vyvinuté v měřítku umožňujícím zavedení v příslušném průmyslovém odvětví za ekonomicky a technicky přijatelných podmínek s ohledem na náklady a přínosy, pokud jsou provozovateli za rozumných podmínek dostupné bez ohledu na to, zda jsou používány nebo vyráběny v České republice,*
- *„nejlepšími“ znamená nejúčinnější z hlediska dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku.*

Zákon upřesňuje, že při určování nejlepší dostupné techniky se musí přihlédnout k hlediskům uvedených v příloze č. 3 zákona o IPPC, kde znovu zdůrazňuje jejich použití s ohledem na očekávané náklady a přínosy, se zřetelem k principu prevence a principu předběžné opatrnosti. Zákon tedy nepožaduje uplatnění každé BAT bez ohledu na její náklady, výhody a nevýhody s ní spojené, ale snaží se najít jistou rovnováhu mezi technologií, která je nejšetrnější z pohledu ochrany životního prostředí a zároveň ekonomicky dostupná pro provozovatele.

6.2. POROVNÁNÍ POSTUPŮ S BAT

Použití nejlepších dostupných technik, tedy stanovení emisních limitů na základě BAT s přihlédnutím k technickým charakteristikám zařízení, jeho umístění a

místním podmínkám životního prostředí, je nezbytnou součástí procesu IPPC. Provozovatelé nejsou povinni používat BAT, ale při použití jiných postupů musí dosáhnout stejných parametrů z hlediska ochrany lidského zdraví a životního prostředí jako při jejich použití. Zákon o IPPC v ustanovení § 14 odst. 3 výslovně uvádí, že „*úřad vychází z použití nejlepších dostupných technik... aniž by však předepisoval použití jakékoli konkrétní metody či technologie*“.

Pro porovnání postupů používaných v zařízení s BAT je nejprve nutné provést podrobnou analýzu těchto postupů a zjistit o nich objektivní informace. Při srovnání se nevychází jen z velikosti hodnot emisí, ale je nutno zohlednit kritéria uvedená v příloze č. 3 zákona o IPPC. Mezi kritéria uvedená v příloze patří jak kritéria z oblasti ochrany životního prostředí, tak kritéria zdůrazňující technickou proveditelnost. Do první skupiny patří použití nízkoodpadové technologie, použití méně nebezpečných látek, množství a účinky emisí, prevence nebo omezení jejich dopadů a rizik s nimi spojených na minimum a množství a druh používaných surovin. Součástí je i klasická hierarchie odpadového hospodářství. Není-li možné předejít jeho vzniku (použití nízkoodpadové technologie), má být odpad zhodnocován (podpora zhodnocování a recyklace látek, příp. odpadů). Další skupina posuzovaných hledisek hodnotí dostupnost a vhodnost použití daného postupu. Jedná se o posouzení již úspěšně vyzkoušených srovnatelných procesů, technický pokrok vědeckých poznatků i dostupnost informací o BAT a dobu potřebnou k jejímu zavedení v konkrétním zařízení. Důležitým kritériem je i riziko havárií a závažnost jejich případných dopadů na životní prostředí.

Pro určení BAT pro konkrétní zařízení nejsou hlediska uvedená v příloze č. 3 zákona o IPPC jedinými kritérii. BAT jsou vypracovány na sektorové úrovni, s ohledem na oblast činnosti, zatímco závazné podmínky provozu zařízení jsou individuální, což umožňuje vzít v úvahu specifika zařízení. Proto musí být při porovnávání BAT s konkrétním zařízením přihlédnuto k místním podmínkám, tj. kvalitě životního prostředí v místě provozu zařízení, a k technické proveditelnosti požadavků[90] s ohledem na technický stav a umístění zařízení (viz ustanovení § 14 odst. 2 zákona o IPPC). Princip BAT ponechává úřadům určitý prostor ke správnímu uvážení.

[90] Viz ustanovení § 13 odst. 2 zákona o IPPC. Nejsou-li požadavky technicky proveditelné, je to důvodem k zamítnutí vydání IP.

BAT představují nejefektivnější a nejpokročilejší stádia vývoje činností v dané oblasti, která jsou technicky a ekonomicky dostupná. Základním znakem BAT je neustálý vývoj. Stávající BAT budou nahrazeny tzv. budoucími BAT, tj. novými technikami, které zajišťují vyšší ochranu životního prostředí, ale dosud nesplňují podmínku možnosti plošného zavedení v daném odvětví průmyslové činnosti. Vývoj BAT a následnou změnu závazných podmínek IP předpokládá i ustanovení § 18 odst. 2 písm. b) zákona o IPPC o přezkumu závazných podmínek v důsledku změny v nejlepších dostupných technikách. Podstatou stanovování závazných podmínek IP, zejména emisních limitů, na základě BAT je neustálé zvyšování jejich standardů. Vývoj nových technologií tak prostřednictvím zvyšování standardů BAT přispívá k zajištění lepší ochrany životního prostředí jako celku.

6.3. SYSTÉM VÝMĚNY INFORMACÍ

Tvorba systému výměny informací o BAT vychází z požadavku článku 17 odst. 2 směrnice IPPC, který Evropské komisi ukládá povinnost organizovat výměnu informací mezi členskými státy EU a jednotlivými průmyslovými odvětvími o BAT, souvisejícím monitoringu a jejich vývoji. Cílem nadnárodní výměny informací o BAT je vyrovnat nerovnovážný stav technologické úrovně v jednotlivých členských státech, aby bylo dosáhnuto co nejlepší ochrany životního prostředí jako celku. Je tedy důležité zajistit výměnu informací mezi veřejným a soukromým sektorem na evropské i národní úrovni. Nezbytnou podmínkou pro uplatnění BAT je dostupnost informací jak pro příslušné povolovací úřady tak pro provozovatele zařízení i širokou veřejnost. Zvláště úřady musí být informovány o BAT a emisních limitech s nimi spojených, neboť směrnice IPPC vyžaduje, aby k nim bylo při udělování IP přihlíženo.

Za výměnu informací na evropské úrovni je zodpovědné Generální ředitelství pro životní prostředí Evropské komise (DG Environment). Sekretariátem systému výměny informací je Evropská kancelář IPPC[91] (EIPPCB, *European Integrated Prevention and Pollution Control Bureau*) se sídlem ve španělské Seville, která provádí většinu technické a koordinační práce ohledně výměny informací o BAT. Za účelem

[91] EIPPCB bylo založeno v roce 1997 a je součástí *Joint Research Centre - Institute for Prospective Studies*.

výměny informací mezi členskými státy a příslušnými odvětvími průmyslu bylo založeno Fórum pro výměnu informací (*International Exchange Forum*, dále také IEF). Evropská komise je povinna každé tři roky zveřejnit výsledek této výměny informací.

Členské státy jsou povinny zřídit vlastní orgány odpovědné za výměnu informací o BAT. Národní systém výměny informací podle ustanovení § 27 odst. 2 zákona o IPPC zabezpečuje MPO ve spolupráci s MŽP, MZe, ČIŽP, krajskými úřady a agenturou CENIA. Systém výměny informací zahrnuje sledování vývoje BAT, zajišťování autorizovaných překladů dokumentů EU a jejich zveřejňování a výklad, zveřejňování a předávání informací o BAT, hodnocení aplikace BAT a předávání výsledků hodnocení BAT příslušným správním úřadům a příslušným orgánům EU.

Podrobnosti systému výměny informací upravuje nařízení vlády č. 63/2003 Sb., o způsobu a rozsahu zabezpečení systému výměny informací o nejlepších dostupných technikách. Nařízení převzalo strukturu systému výměny informací EU a na jeho základě byly vytvořeny technické pracovní skupiny (dále také TPS) a Fórum pro výměnu informací o nejlepších dostupných technikách. Technické pracovní skupiny zřizované výše uvedenými ministerstvy v rámci v oblasti jejich působnosti jsou nedílnou součástí systému výměny informací o nejlepších dostupných technikách. Hlavní pracovní náplní TPS je příprava podkladů pro příslušnou evropskou pracovní skupinu, sledování vývoje BAT na národní, evropské i světové úrovni v příslušném odvětví průmyslu, příprava překladů referenčních dokumentů, návrh jejich odborného výkladu a komentáře, posouzení jejich odborné úrovně a srozumitelnosti a poskytování informací o vývoji BAT. Technické pracovní skupiny jsou složeny z odborníků, zástupců průmyslových podniků a zástupců státních organizací. V současné době je zřízeno celkem 30 TPS, přičemž 20 skupin zřídilo MPO, 7 skupin MŽP a 3 skupiny MZe. TPS by měly vytvořit informační a odbornou základnu pro jednotlivé činnosti.

Činnost TPS sleduje a vyhodnocuje Fórum pro výměnu informací o nejlepších dostupných technikách, které bylo zřízeno nařízením vlády č. 63/2003 Sb. Fórum tvoří zástupci MPO, MŽP, MZe, ČIŽP, agentury CENIA, krajských úřadů a TPS. Fórum se zřizuje i za účelem přípravy jednotného postupu při jednáních v příslušných evropských orgánech, zejména IEF.

Nařízení vlády č. 63/2003 Sb. předpokládá zřízení informačního portálu pro celou agendu IPPC. Tento ústřední portál[92] je zřízen ve spolupráci Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva životního prostředí, Ministerstva zemědělství, ČIŽP, krajů a agentury CENIA. Informační portál poskytuje souhrnné informace o IPPC a to jak informace povinně zveřejňované podle zákona o IPPC, tak informace poskytované dobrovolně za účelem podpory procesu integrovaného povolování. Vysvětluje základní pojmy a principy IPPC a obsahuje veškeré dokumenty BREF i výklady těchto dokumentů.

6.4. BREF - REFERENČNÍ DOKUMENTY O BAT

Výsledkem výměny informací o BAT jsou tzv. BREF, referenční dokumenty o nejlepších dostupných technikách z angl. zkratky *Best Available Techniques Reference documents*. Dokumenty BREF nejsou právně závazné, jejich cílem není nařídit použití konkrétního postupu, ale pouze informovat o postupech, které v daném odvětví představují BAT. Příslušné orgány členských států používají referenční dokumenty BREF při určování závazných podmínek IP. Pokud nejsou dokumenty BREF vypracovány pro určité odvětví průmyslu, emisní limity závazných podmínek se určí podle složkových předpisů.

Dokumenty BREF jsou vypracovány technickými pracovními skupinami (*Technical Working Groups*, dále také TWG) složenými z expertů zastupujících Evropskou komisi, příslušné orgány členských států, zástupců dotčeného průmyslového odvětví a nevládních organizací zabývajících se ochranou životního prostředí. TWG mají zpravidla od 40 do 100 členů. Úkolem IEF je dohlížet na proces výměny informací a podávat připomínky k návrhům referenčních dokumentů.

Procedura přípravy dokumentů BREF je rozdělena do několika fází. Nejprve TWG vypracuje souhrn hlavních problémů týkajících se životního prostředí v dané oblasti, na který navazuje studie technik, které nejlépe umožňují vyřešení velkých problémů daného odvětví. Poté příslušná TWG určí nejlepší úroveň provedení dané činnosti na základě dostupných evropských a světových údajů. Následuje vypracování studie podmínek, na základě kterých byly tyto úrovně provedení ochrany životního

[92] Ústřední informační portál pro IPPC je dostupný na adrese http://www.ippc.cz.

prostředí dosaženy, spolu se studií nákladů nebo faktorů usnadňující zavedení těchto technik. Nejdůležitější fází vypracování dokumentů BREF a jeho cílem je výběr BAT a úroveň emisí nebo spotřeby, které jsou spojeny s touto oblastí průmyslové činnosti[93].

Pro snadné používání jsou všechny referenční dokumenty vypracovány podle jednotného modelu. Jednotlivé kapitoly obsahují souhrnnou zprávu o stavu daného průmyslového odvětví, nejdůležitější techniky používané v daném odvětví průmyslové činnosti, aktuální energetickou náročnost a hlavní emise, popis technik, které splňují kritéria BAT, doporučení konkrétních postupů a vývoj nových technik.

Dokumenty BREF jsou vypracovány pro konkrétní oblast průmyslové činnosti, kde popisují techniky splňující podmínky pro BAT s ohledem na dopad činnosti na životní prostředí a ekonomickou náročnost. Vedle odvětvových, vertikálních BREF dokumentů existují rovněž dokumenty BREF průřezové, horizontální. Tyto se používají pro činnosti společné pro více průmyslových činností, jako např. BREF týkající se obecných aspektů kontroly a dohledu, skladování nebezpečných látek, nakládání s odpadními látkami apod.[94]

Dokumenty BREF představují stav technik používaných v určité oblasti průmyslové činnosti v určité době. S ohledem na technický pokrok a vývoj ekonomických podmínek se BAT a s ním i dokumenty BREF stále mění. Pravidelná aktualizace dokumentů je tedy nevyhnutelná.

Současné nedostatky při používání BAT spočívají v uplatňování složkové právní úpravy i přes existenci BAT. Jedním z důvodů jsou příliš obecné a neurčité formulace ve směrnici IPPC a nejasný status dokumentů BREF ponechávající úřadům značný prostor pro správní uvážení. V praxi tak dochází k rozdílům při určování emisních limitů IP a tím i k poškozování konkurenčního prostředí. Velké rozdíly se týkají i přezkumu a kontroly IP. Z důvodu nedostatečné aplikace BAT při stanovování závazných podmínek IP směrnice o průmyslových emisích jejich roli významně posiluje zejména jasnou vazbou mezi emisními limity a BREF[95].

---

[93] De Bauw, G.: *Vers une approche intégrée de la pollution industrielle: la proposition de directive européenne sur l'IPPC*. Bruxelles: EIS, éd. Les cahiers de Europe environnement, 1994, str. 15.

[94] Souhrn všech aktuálních 33 dokumentů BREF je dostupný na webových stránkách EIIPCB http://eippcb.jrc.es. Je vhodné upřesnit, že začaly práce na dalším referenčním dokumentu BREF týkajícím se produkce dřevěných konstrukčních panelů a předpokládaný začátek práce na dokumentu BREF o ochraně dřeva pomocí chemických produktů je rok 2012.

[95] *Hodnocení aplikace nejlepších dostupných technik uplatňovaných v oblasti působnosti Ministerstva zemědělství ČR - pro kategorii zařízení č. 6.4, 6.5 a 6.6. (kategorizace podle Přílohy č. 1*

Směrnice o průmyslových emisích také přesněji vymezuje role Evropské komise, Fóra pro výměnu informací (IEF) a členských států v procesu výměny informací. Dokumenty BREF budou vypracovávat jednotlivé technické pracovní skupiny (TWG) a fórum IEF se následně vyjádří k otázkám procesu výměny informací. Závěry o BAT včetně hodnot emisí se budou přijímat hlasováním členských států dle regulativního postupu a budou přeloženy do všech oficiálních jazyků EU. Úrovně emisí přiřazené BAT z BREF budou hrát klíčovou roli při stanovování závazných podmínek provozu zařízení, neboť emise ze zařízení nesmí tyto emisní limity překročit. Směrnice posiluje roli BAT, ale umožňuje ve vymezených případech transparentní udělování výjimek, pokud tím nedojde k ohrožení místních podmínek životního prostředí.

Shrnutí

Pojem „nejlepší dostupné techniky“, často používaný pod zkratkou BAT (*Best Available Techniques*) je základním pojmem IPPC. Pojem BAT nahradil již dříve používaný pojem BATNEEC (nejlepší dostupné technologie nepředstavující nepřiměřené náklady). Ovšem až směrnice 96/61/ES podrobněji definovala BAT jako techniku, která odpovídá požadavkům na zavádění nejmodernějších technologií a přísné kontrole dopadů činnosti na životní prostředí. Zavádění BAT o zvyšování jejich standardů je cílem integrovaného povolování. Právní úprava ovšem neumožňuje nařízení použití jedné konkrétní technologie. BAT také usnadňují povolovací činnost příslušných úřadů, neboť na jejich základě určí emisní hodnoty pro jednotlivá zařízení. Při stanovování závazných podmínek na základě BAT musí úřady přihlédnout i k místním podmínkám životního prostředí a umístění a technickému stavu zařízení. Přímo v definici BAT je zakotven i ekonomický aspekt BAT, neboť jejich zavedení a použití musí být pro provozovatele ekonomicky přijatelné.

S ohledem na vývoj vědy a techniky se BAT stále vyvíjí. Směrnice IPPC proto předpokládá vytvoření systému výměny informací o BAT. Cílem je předejít rozdílům v technologických postupech členských států EU v průmyslových a zemědělských činnostech uvedených v příloze I směrnice. Na evropské úrovni je výměna informací zajišťována Evropskou kanceláří pro IPPC (EIIPCB), která koordinuje činnost

---

k zákonu č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci). Brno: Mendelova zemědělská a lesnická univerzita v Brně. 2008, str. 6.

jednotlivých technických pracovních skupin (TWG) a Fóra pro výměnu informací (IEF). TWG jsou složeny z expertů Evropské komise, příslušných orgánů členských států, zástupců příslušného průmyslového odvětví a zástupců nevládních organizací zapojených do ochrany životního prostředí. Každá TWG se zabývá přípravou jednoho referenčního dokumentu o BAT, tzv. BREF. Návrhy BREF jsou předloženy IEF, které se vyjadřuje k procesu výměny informací a podává připomínky k návrhům.

Směrnice zavazuje členské státy k vytvoření systému výměny informací i na národní úrovni. Systém výměny informací v České republice má stejnou strukturu jako úprava evropská. Na základě nařízení vlády č. 63/2003 Sb. MŽP, MPO a MZe vytvořily technické pracovní skupiny a MPO ve spolupráci s MŽP, MZe, kraji a agenturou CENIA vytvořilo Fórum pro výměnu informací o nejlepších dostupných technikách. Technické pracovní skupiny připravují podklady pro TWG, překládají a navrhují výklad referenčních dokumentů apod. Fórum sleduje a vyhodnocuje činnost TPS a zajišťuje jednotný postup při jednání v evropských orgánech. Součástí systému výměny informací je centrální informační portál, který shromažďuje souhrnné informace o IPPC.

Cílem systému výměny informací je podpora úřadů odpovědných za IP. Tyto úřady musí být informovány o aktuálním vývoji BAT a odvozených emisních limitech, protože jim směrnice ukládá, aby k nim přihlížely při vydávání povolení. Pro tento účel jsou vytvářeny BREF, nezávazné dokumenty, jež jsou výsledkem výměny informací o BAT mezi veřejným a soukromým sektorem. Dokumenty BREF slouží příslušným povolovacím úřadům pro snadnější určení konkrétní BAT a emisních hodnot s ní spojených, provozovatelům dotčených zařízení i široké veřejnosti. BREF jsou zpracovány pro jednotlivá průmyslová odvětví (tzv. BREF odvětvové) nebo pro činnosti společné více odvětvím (tzv. BREF průřezové). BREF jsou pravidelně aktualizovány a jsou dostupné na webových stránkách EIIPCB nebo na informačním portálu IPPC.

7. ZÁVĚR

Příznivé životní prostředí je nezbytnou podmínkou existence člověka. Člověk si postupně začal uvědomovat nutnost ochrany životního prostředí a dnes je právo životního prostředí rozvinutým oborem. Ochrana životního prostředí nejprve spočívala pouze v odstraňování negativních dopadů činností na životní prostředí použitím tzv. koncových technologií, jež jsou ovšem z hlediska jeho dlouhodobé ochrany nedostatečné, neboť nezabraňují přenosu znečištění mezi složkami životního prostředí. Komplexní způsob posuzování dopadů průmyslových činností na životní prostředí, který zabraňuje přenosu znečištění mezi jednotlivými složkami, zakotvil až proces integrovaného povolování.

Stejně jako nelze oddělit jednotlivé složky životního prostředí, nelze životní prostředí rozdělit ani podle politického uspořádání světa, ani podle kontinentů, neboť životní prostředí ani jeho znečištění neznají hranice. K úspěšné ochraně životního prostředí před znečištěním je zapotřebí spolupráce co nejširšího množství aktérů.

Evropská unie (dřívější Evropské společenství) je v oblasti práva životního prostředí jedním z hlavních hybatelů. Evropské právo životního prostředí je značně rozsáhlé a politika životního prostředí významně zasahuje do mnoha dalších oblastí. Většinu pramenů evropského práva životního prostředí tvoří směrnice. Výjimkou není ani proces integrovaného povolování. Základním dokumentem pro proces IPPC je směrnice Rady 96/61/ES, později nahrazená směrnicí 2008/1/ES. Tato směrnice bude nahrazena novou směrnicí 2010/75/EU o průmyslových emisích, jejímž cílem je odstranit problematická ustanovení, snížit administrativní zátěž a zajistit dodržování přísnějších limitů.

Do českého právního řádu byla směrnice 96/61/ES plně implementována zákonem č. 76/2002 Sb. o integrované prevenci a omezování znečištění. Zákon o IPPC je hlavně procesním předpisem, neboť upravuje postup při vydávání integrovaného povolení, určuje příslušné orgány, podmínky účasti veřejnosti a správní delikty. Zákon o IPPC je speciální ke složkovým právním předpisům. K zákonu bylo vydáno několik prováděcích právních předpisů, např. vyhláška obsahující vzor pro podání žádosti o integrované povolení či nařízení vlády upravující systém výměny informací o nejlepších dostupných technikách.

Cílem integrovaného přístupu je dosažení vyšší úrovně ochrany životního prostředí jako celku. Tento komplexní přístup umožňuje odstranit nebo omezit vznik emisí a odpadů vznikajících činnostmi uvedenými v příloze č. 1 zákona o IPPC. V úpravě procesu integrovaného povolování jsou obsaženy principy prevence, nejvyšší hodnoty, trvale udržitelného rozvoje, nejlepších dostupných technik, komplexní a integrované ochrany a transparentnosti a přístupu veřejnosti. Tyto principy zdůrazňují nutnost ochrany životního prostředí, aby bylo zachováno v určité kvalitě i pro budoucí generace. Životní prostředí je považováno za nenahraditelnou hodnotu, nikoli však jedinou; výsledkem procesu integrovaného povolení je nalezení jisté rovnováhy mezi průmyslovou činností a ochranou životního prostředí jako celku. Komplexní a integrovaná ochrana spočívá v posouzení celkových dopadů (zahrnující emise do ovzduší, vody, půdy, produkci odpadů, použití přírodních zdrojů, energetickou náročnost, prevenci nehod a navrácení místa zpět do uspokojivého stavu po ukončení provozu zařízení) určitého zařízení na životní prostředí a jejich řízení tak, aby byly v souhrnu co nejmenší. Zajištění přístupu veřejnosti a rozsáhlé poskytování informací o podaných žádostech i průběhu řízení o vydání IP přispívá k uvědomělému vztahu veřejnosti k životnímu prostředí.

Výsledkem procesu podle zákona o IPPC je vydání integrovaného povolení, jež nahrazuje rozhodnutí, vyjádření, stanoviska a souhlasy vydávané podle jednotlivých složkových předpisů. Jednotlivá nahrazovaná rozhodnutí, vyjádření, stanoviska a souhlasy nejsou souhrnně uvedena v žádném právním předpise. Pouze ve složkových předpisech je uvedeno, že rozhodnutí, vyjádření, stanoviska nebo souhlasy se nevydají, pokud je jejich vydání nahrazeno postupem v řízení o vydání integrovaného povolení. Přehlednějším řešením pro provozovatele by jistě bylo, pokud by zákon o IPPC obsahoval seznam nahrazovaných správních aktů.

Integrované povolení jsou povinni získat provozovatelé zařízení, jejichž činnost představuje vysoké riziko negativního vlivu na životní prostředí. Jedná se o ta zařízení, jež provozují některou z průmyslových nebo zemědělských činností uvedenou v příloze č. 1 zákona a dosahují uvedené kapacity. Vydávání integrovaného povolení pro zařízení, jež představují malé riziko pro životní prostředí nebo riziko pouze pro jednu složku životního prostředí, by bylo neefektivní a zbytečně administrativně náročné. Zákon o IPPC vedle těchto obligatorních zařízení zná i tzv. fakultativní

zařízení, která jsou podrobena procesu integrovaného povolování na základě dobrovolné žádosti provozovatele. Období, ve kterém museli provozovatelé zařízení obdržet integrované povolení, nebylo pro všechna zařízení stejné. Zákon o IPPC rozdělil zařízení do několika skupin podle data podání žádosti o stavební povolení, příp. podle data uvedení zařízení do provozu. Zákon ponechal delší lhůtu k získání integrovaného povolení pro zařízení již existující. Naopak nová zařízení musela obdržet integrované povolení před vydáním stavebního povolení, pokud o jeho vydání jejich provozovatelé požádali po 1. lednu 2003. Limitním datem byl v souladu se směrnicí IPPC 30. říjen 2007, po němž již není možné provozovat zařízení bez platného integrovaného povolení.

Zákon o IPPC upravuje proces integrovaného povolování. Proces IPPC je správním řízením. V případě, že zákon o IPPC určitou situaci neupravuje, použije se správní řád.

Stěžejním dokumentem pro vydání IP je žádost o jeho vydání, což je rozsáhlý odborný dokument, jehož náležitosti jsou vymezeny v zákoně o IPPC; vzor žádosti o vydání IP tvoří přílohu A vyhlášky č. 554/2002 Sb. Podstatnou součástí žádosti jsou provozovatelem navrhované závazné podmínky provozu zařízení, jež jsou základem pro vydání IP, a stručné shrnutí údajů všeobecně srozumitelným způsobem, jež je důležité pro zajištění účasti veřejnosti. Kvalitně zpracovaná žádost usnadní a urychlí průběh procesu IPPC. K usnadnění procesu integrovaného povolování slouží předběžné projednání žádosti. Za účelem urychlení řízení ponechává zákon o IPPC provozovateli možnost požádat příslušný úřad o poskytnutí předběžné informace o úplnosti žádosti. Při podstatných změnách v provozu zařízení je provozovatel povinen podat novou žádost o změnu IP; v tomto případě úřad stanoví, které z náležitostí nebudou vyžadovány.

Zákon o IPPC umožňuje provozovatelům podat žádost jak v elektronické, tak v listinné podobě. Pro usnadnění ekonomické či technické náročnosti je úřad oprávněn požadovat určité dokumenty v elektronické či naopak v listinné podobě. Integrovaný přístup se projevuje i v existenci jednoho povolovacího místa. Tímto je zpravidla krajský úřad. Pouze pro případ zařízení s přeshraničními vlivy, tj. pro zařízení, jehož provoz může významně nepříznivě ovlivnit životní prostředí jiného státu, je příslušné MŽP. V souladu s požadavkem na transparentnost řízení a na účast veřejnosti je stručné

shrnutí údajů žádosti zveřejněno na úředních deskách příslušného úřadu a obce, kde má být či je zařízení umístěno, a na portálu veřejné správy.

Na řízení o vydání IP se kromě provozovatele a příslušného úřadu podílí i další subjekty. Vyjádřit se k podané žádosti v oblasti své působnosti mohou správní úřady, které by byly příslušné k vydání nahrazovaných správních aktů. Povolovací orgán je povinen se s jejich připomínkami vypořádat. Výjimkou je vyjádření krajské hygienické stanice, neboť její připomínky z oblasti ochrany veřejného zdraví musí úřad do podmínek IP zahrnout. Také veřejnosti je zajištěno právo nejen na poskytování informací o podaných žádostech, ale i právo se k těmto žádostem vyjadřovat, přičemž úřad je k podaným vyjádřením povinen při rozhodování náležitě přihlédnout. Vyjádřit se k podané žádosti může i stát, jehož životní prostředí může být významně nepříznivě ovlivněno provozem zařízení.

Zatímco příslušné správní úřady se vyjadřují k žádosti pouze v rámci své působnosti, veřejnost se může vyjádřit k celému rozsahu žádosti. Vyjádření odborně způsobilé osoby (OZO) je odborné vyjádření k celému rozsahu žádosti. Zákon o IPPC poskytuje úřadům možnost požádat o vyjádření OZO. Na rozdíl od předchozí úpravy se jedná o pouhou možnost, nikoliv povinnost. Zákon o IPPC vytvořil institut odborně způsobilé osoby, aby odlehčil vysoké nároky kladené na odbornost povolovacích úřadů. Nicméně ani vyjádření OZO není pro úřad závazné.

Právo na přístup k právní ochraně je zaručeno účastníkům řízení. Ti mají možnost podat odvolání proti rozhodnutí o IP. Účastníkem je vždy provozovatel, kraj a obec, na jejichž území se zařízení nachází či bude nacházet. Zákon dále přiznává postavení účastníků obcím a krajům, jejichž území může být provozem zařízení ovlivněno, občanským sdružením, obecně prospěšným společnostem, zaměstnavatelským svazům nebo hospodářským komorám, pokud se jako účastníci úřadu přihlásili do osmi dnů od zveřejnění stručného shrnutí žádosti.

Ústní jednání je od účinnosti novely zákonem č. 222/2006 Sb. fakultativní součástí procesu integrovaného povolování. Ústní jednání usnadňuje a urychluje další postup v případě neshod a nejasností, v opačném případě by jeho konání bylo nadbytečné a docházelo by pouze k prodlužování procesu rozhodování o vydání IP.

Výsledkem procesu IPPC je rozhodnutí o vydání IP. Cílem je vydání IP, pouze pokud záměr provozovatele nesplňuje podmínky vyžadované zákonem o IPPC nebo

složkovými předpisy, nebo jsou-li provozovatelem navržené závazné podmínky technicky neproveditelné, úřad rozhodne o zamítnutí vydání IP. K zajištění transparentnosti procesu IPPC musí úřad vydané rozhodnutí zveřejnit. Integrované povolení obsahuje vedle identifikace provozovatele a zařízení závazné podmínky provozu zařízení. Při jejich stanovování vychází z nejlepších dostupných technologií s přihlédnutím ke konkrétní situaci zařízení. Podstata použití BAT pro určení emisních limitů spočívá v tom, že vývoj vědy a techniky, vytváření nových technologií a postupů umožňuje dosáhnout nižších hodnot emisí. Sám průmysl tak zvyšuje úroveň ochrany životního prostředí jako celku.

Proces posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) a proces IPPC se mohou vztahovat na stejná zařízení a proto zákon o IPPC upravuje jejich vzájemný vztah. Proces EIA, který posuzuje vlivy konkrétních záměrů na životní prostředí, předchází vydání integrovaného povolení, neboť požadavky uvedené ve výsledném stanovisku musí být zahrnuty do IP, nebo musí úřad uvést, proč tak neučinil. Zlepšením by bylo používání stejných hodnot pro určení kapacity činností uvedených v přílohách obou zákonů.

S podáním žádosti o vydání IP je spojeno zaplacení správního poplatku. Výše poplatku je stanovena paušální částkou, což na jedné straně zajišťuje dostatečnou transparentnost procesu IPPC, na druhou stranu ale nebere v úvahu různou administrativní náročnost celého procesu. Stanovením odlišné výše poplatků zákon zvýhodňuje dobrovolně podané žádosti o vydání IP. Zaplacení správního poplatku je nezbytnou podmínkou pro průběh procesu IPPC; nezaplatí-li provozovatel správní poplatek, bude řízení zastaveno.

Účastníci řízení mají možnost podat odvolání proti rozhodnutí o žádosti. O odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu rozhoduje MŽP. Je-li úřadem, který napadené rozhodnutí vydal, MŽP, o opravném prostředku - rozkladu - rozhodne ministr životního prostředí na základě návrhu rozkladové komise.

Kontrola dodržování podmínek IP, jak vyplývá ze samotného názvu *Integrated Pollution Prevention and Control*, je nedílnou součástí procesu IPPC. Význam kontroly zdůrazňuje i nová směrnice o průmyslových emisích, která zvyšuje četnost pravidelných prohlídek na každé tři, resp. každý rok u zařízení nejvýznamnějších z hlediska míry rizika, jež představují pro životní prostředí, nenastane-li dříve některý z mimořádných

důvodů k provedení kontroly zařízení. Kontrolu aktuálnosti závazných podmínek IP jsou provádějí krajské úřady, běžnou kontrolu vykonávají ČIŽP a krajské hygienické stanice. Nejvýznamnější možnou sankcí za nedodržení závazných podmínek provozu zařízení je zastavení provozu zařízení.

Administrativní náročnost procesu IPPC snížila novela zákona o IPPC z roku 2006, která zavedla rozlišování mezi změnou a podstatnou změnou zařízení. V prvním případě není nutné žádat o změnu IP, neboť úřad provede jeho změnu sám. Ve druhém případě je nutné podat žádost o změnu IP, přičemž úřad stanoví, které náležitosti nebude požadovat.

Integrované povolení je správní akt in rem, proto v případě převodu či přechodu celého zařízení přechází práva a povinnosti z IP na právního nástupce. Zákon ovšem neupravuje situaci při převodu či přechodu pouze části zařízení. Patrně by obě nově vzniklá zařízení měla postupovat podle stávajícího IP a zažádat o změnu IP tak, aby odpovídalo nově vzniklé situaci.

Zákon vymezuje důvody zániku IP a spojuje s ním jisté povinnosti. Vedle povinnosti provozovatele oznámit ukončení provozu se jedná o povinnost navrátit místo provozu v uspokojivý stav. Problematický pojem „uspokojivý“ je upřesněn ve směrnici o průmyslových emisích. Provozovatelé pracující s nebezpečnými látkami způsobilými kontaminovat půdu nebo spodní vodu budou povinni vypracovat základní zprávu o jejich stavu. Po ukončení provozu se bude porovnávat uspokojivý stav se stavem popsaným v základní zprávě a pouze v případě významného znečištění půdy nebo podzemních vod má provozovatel povinnost uvést místo do stavu popsaného ve zprávě. Směrnice tedy počítá s určitým znečištěním životního prostředí v důsledku provozu zařízení. Provozovatel, jenž není povinen vypracovat základní zprávu, učiní pouze taková opatření, aby místo z hlediska kontaminace půdy a podzemních vod nepředstavovalo významné riziko pro člověka a životní prostředí. Přesné posouzení uspokojivého stavu je tak stále ponecháno na příslušných úřadech.

Závazné podmínky provozu zařízení jsou určovány na základě nejlepších dostupných technik, jež jsou nejúčinnější z hlediska ochrany životního prostředí a zároveň ekonomicky i technicky dostupné pro provozovatele zařízení. Kromě dvanácti hledisek uvedených v příloze č. 3 zákona o IPPC musí úřad při stanovení nejlepších dostupných technik přihlédnout i ke konkrétní situaci zařízení, tj. k jeho technickým

charakteristikám, umístění a místním podmínkám životního prostředí. Tento přístup umožňuje provozovateli pokračovat v průmyslové činnosti a zároveň umožňuje zajistit účinnější ochranu pro místní životní prostředí. Nezbytný je ovšem odborný přístup povolovacích orgánů. Zákon jim ponechává jistou míru správního uvážení pro stanovení závazných podmínek provozu zařízení.

Nejlepší dostupné techniky se mění nejen v čase, v důsledku vývoje vědy a techniky, ale odlišné jsou i mezi členskými státy. Pro zajištění ochrany životního prostředí jako celku je nutné vyrovnat nerovnovážný stav technologické úrovně mezi jednotlivými členskými státy. Za tímto účelem směrnice o IPPC vyžaduje vytvoření evropského systému výměny informací o BAT mezi členskými státy a dotčenými oblastmi průmyslu. K zajištění této výměny informací bylo založeno Fórum pro výměnu informací složené ze zástupců členských států, představitelů průmyslu a nevládních organizací zabývající se ochranou životního prostředí; Evropská kancelář IPPC koordinuje výměnu informací. Součástí evropského systému výměny informací o BAT jsou i technické pracovní skupiny (TWG), které připravují referenční dokumenty BREF.

Národní systém výměny informací je upraven nařízením vlády č. 63/2003 Sb., na základě kterého byly vytvořeny jednotlivé pracovní skupiny, jejichž úkolem je mimo jiné překlad a výklad dokumentů BREF, sledování vývoje BAT v oblasti jejich činnosti a příprava podkladů pro evropské technické pracovní skupiny. Nařízením vlády bylo zřízeno i Fórum pro výměnu informací o nejlepších dostupných technikách, které má za úkol dohlížet na činnost technických pracovních skupin. Podstatným požadavkem v procesu integrovaného povolování je účast veřejnosti. K zajištění snadného přístupu veřejnosti k informacím o IPPC byl ve spolupráci Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva životního prostředí, Ministerstva zemědělství, ČIŽP, krajů a agentury CENIA zřízen internetový informační portál o IPPC.

Určení nejlepších dostupných technik je náročné na odborné znalosti povolovacího orgánu. Za účelem sjednocení úrovně ochrany životního prostředí ve členských státech EU, přispění k transparentnosti procesu, ulehčení činnosti povolovacích orgánů při určování BAT a právní jistotě provozovatelů zařízení jsou vypracovány referenční dokumenty BREF. Technické pracovní skupiny (TWG) vyhledávají a hodnotí existující postupy a metody pro jednotlivé oblasti průmyslové

činnosti. Dokumenty BREF jsou rozsáhlé dokumenty vypracované jednotlivými pracovními skupinami podle jednotného modelu. Nejdůležitější částí dokumentů BREF je doporučení konkrétních technik, jež splňují podmínky pro nejlepší dostupné techniky. Tyto dokumenty jsou vypracovány pro konkrétní oblast průmyslové činnosti (tzv. vertikální) nebo se týkají činností společných pro více průmyslových činností (tzv. horizontální). Dokumenty BREF musí být pravidelně aktualizovány, neboť s vývojem vědy a techniky se dříve nedostupné postupy splňující podmínky vysoké úrovně ochrany životního prostředí stávají dostupnými.

Ponechání jisté míry správního uvážení při určování BAT a následně stanovování závazných podmínek provozu je jistě vhodným a nezbytným řešením pro zajištění lepší ochrany životního prostředí v konkrétní oblasti. Současný nejasný status dokumentů BREF a nedostatečná aplikace BAT ovšem přispívá ke značným rozdílům v IP mezi jednotlivými zařízeními. Tento nedostatek by měl být odstraněn směrnicí o průmyslových emisích, která posiluje roli dokumentů BREF, neboť hodnoty emisí přiřazené jednotlivým technikám v dokumentech BREF nesmí zařízení překročit.

Proces integrovaného povolování představuje značný přelom v ochraně životního prostředí. Jeho největším přínosem je zakotvení komplexního přístupu k ochraně životního prostředí a zdůraznění vzájemné provázanosti jeho jednotlivých složek. Důležitou součástí a předpoklad úspěchu procesu IPPC je spolupráce s průmyslem a širokou veřejností. Zkrácení lhůt a zakotvení fakultativních součástí procesu přispělo k urychlení procesu vydání rozhodnutí o IP. Posílení role kontrol směrnicí o průmyslových emisích by mělo zajistit dodržování povinností vyplývajících ze zákona o IPPC a závazných podmínek provozu uvedených v IP.

Proces integrovaného povolování je uplatňován již osm let. Drobné i závažnější nedostatky se novelizacemi pravidelně odstraňují. I přes obtížnější začátek, kdy se mnoho provozovatelů snažilo vyhnout se povinnosti obdržet integrované povolení, je dnes stěžejním institutem ochrany životního prostředí před negativními vlivy průmyslových činností. Harmonizace na evropské úrovni napomáhá snazšímu dosažení jeho cíle - vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku.

Seznam použitých zkratek a zkrácených názvů:

AIP - Agentura integrované prevence

BAT - nejlepší dostupné techniky (*Best Available Techniques*)

BREF - referenční dokumenty BAT *(Best Available Techniques Reference documents)*

ČIŽP - Česká inspekce životního prostředí

EU - Evropská unie

IEF - Fórum pro výměnu informací (*International Exchange Forum*)

IP - integrované povolení

IPPC - integrovaná prevence a omezování znečištění (*Integrated Pollution Prevention and Control*)

MŽP - Ministerstvo životního prostředí

MPO - Ministerstvo průmyslu a obchodu

MZe - Ministerstvo zemědělství

OZO - odborně způsobilá osoba

SES - Smlouva o založení Evropského společenství

SFEU - Smlouva o fungování Evropské unie

směrnice IPPC - směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2008/1/ES ze dne 15. ledna 2008 o integrované prevenci a omezování znečištění (kodifikované znění)

správní řád - zákon č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů

TPS - technické pracovní skupiny (zřízené nařízení vlády č. 63/2003 Sb., o způsobu a rozsahu zabezpečení systému výměny informací o nejlepších dostupných technikách)

TWG - technické pracovní skupiny (*Technical Working Groups*)

zákon o EIA - zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů

zákon o IPPC - zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů

Použitá literatura

Knihy

BOSKOVIC, Olivera a kol. *L'efficacité du droit de l'environnement. Mise en oeuvre et sanctions.* Paris: Dalloz, 2010. 136 s. ISBN 978-2-247-08691-7

DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2007. 599 s. ISBN 978-80-7179-498-1

GAUTIER, Marie-Axelle. *La protection de l'environnement sur les plates-formes industrielles. Un défi pour le droit de l'environnement.* Paris: L'Harmattan, 2010. 534 s. ISBN 978-2-296-12490-5

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. 821 s. ISBN 80-7179-442-2

Implementace směrnice o integrované prevenci a omezování znečištění v České republice v letech 2003-2007. Sborník příspěvků. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2009. 77 s. ISBN 978-80-7212-490-9

JEMELKA Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ Klára, BOHADLO David. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 620s. ISBN 978-80-7400-157-4

KLIMEŠ, Lumír. *Slovník cizích slov*. 7. vydání. Praha: SPN - pedagogické nakladatelství, akciová společnost, 2005. 829 s. ISBN 80-7235-272-5

LAVIELLE, Jean-Marc. *Droit international de l'environnement.* 3. vydání. Paris: Ellipses Marketing, 2010. 368 s. ISBN 978-2-7298-6069-1

MARŠÁK, Jan; SLAVÍK Jan a kol. *Integrovaná prevence a omezování znečištění. Stručný průvodce provozovatele zařízení s praktickými výklady zákona o integrované prevenci*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2007. 46 s. ISBN 80-7212-463-3

PETRŽÍLEK, Petr; TICHÁ, Tereza. *Předpisy o integrované prevenci a omezování znečišťování.* 1. vydání. Praha: ABF, a. s., Nakladatelství ARCH, 2003. 352 s. ISBN 80-86165-68-X

ROMI, Raphaël a kol. *Droit international et européen de l'environnement*. 7. vydání. Paris: Montchrestien, 2010. 640s. ISBN 978-2-7076-1649-4

Výroční zpráva 2009 Česká inspekce životního prostředí. Česká inspekce životního prostředí. 2010, str. 45-47.

Výroční zpráva 2010 Česká inspekce životního prostředí. Česká inspekce životního prostředí. 2011, str. 74.

Příspěvky do odborných periodik

BAUW, Geneviève de. *Vers une approche intégrée de la pollution industrielle: la proposition de directive européenne sur l'IPPC*. Bruxelles: EIS, édition Les cahiers de Europe environnement. 1994. str. 15.

BRABENCOVÁ, Jana. Problémy při tvorbě vyjádření k žádostem o vydání integrovaného povolení v oblasti odpadového hospodářství. *EIA - IPPC - SEA*. 2004. Ročník IX, číslo 4, str. 10. Dostupný také z WWW: <http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/6CFF073C33ADB6FCC1256F5F001EB14E/$file/EIA_4_bez_prilohy.pdf> ISSN 1211-7296.

HATLÁKOVÁ, Eva. Vztah posuzování vlivů na životní prostředí a integrovaná prevence a omezování znečištění v české právní úpravě. *EIA-IPPC-SEA*. 2002. Ročník VII, číslo 4, str. 2-4. Dostupný také z WWW: <http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/E61D19D66E8FE83DC1256FC800496265/$file/eia0402.pdf> ISSN 1211-7296.

LONDON, Caroline. Le contrôle de la pollution integrée en droit communautaire. *Petites affiches*. 1996. n°130. str. 4.

MALATINCOVÁ, Zuzana. Základní aspekty nové legislativy v oblasti IPPC. *EIA-IPPC-SEA*. 2002. Ročník VII, číslo 3, str. 2-5. Dostupný také z WWW: < http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/52892C82DCCB3757C1256FC800495112/$file/eia.pdf> ISSN 1211-7296.

MARŠÁK, Jan. Systém výměny informací o nejlepších dostupných technikách. *EIA-IPPC-SEA*. 2005. Ročník X, číslo 2, str. 13-15. Dostupný také z WWW: <http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/95C9DFB80CEE1018C1256FE900478DFA/$file/EIA-02-2005-nahled.pdf> ISSN 1211-7296.

MORÁVEK, Tomáš; HŮLA, Milan. Integrovaná prevence - efektivní nástroj v ochraně životního prostředí?. *EIA-IPPC-SEA*. 2011. Ročník XVI, číslo 1, str. 6-8. Dostupný také z WWW: <http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/2F840758D41BBE07C1257044002BE26D/$file/EIA-03-2005-nahled.pdf> ISSN – online verze 1801-6901.

PRÁŠEK Jan. IPPC a monitoring. *EIA-IPPC-SEA*. 2006. Ročník XI, číslo 1, str. 5-8. Dostupný také z WWW: <http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/0BA69342132C2AEAC12570F4001F4257/$file/EIA-01-2006.pdf> ISSN 1211-7296.

PRÁŠEK Jan. Stanovení BAT v povolovacím procesu I. *EIA-IPPC-SEA*. 2006. Ročník XI, číslo 1, str. 8-9. Dostupný také z WWW: <http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/0BA69342132C2AEAC12570F4001F4257/$file/EIA-01-2006.pdf> ISSN 1211-7296.

SVOBODOVÁ, Lucie; ZAGOROVÁ, Jitka. Zkušenosti z prvního roku aplikace systému IPPC v zemědělsko-potravinářském komplexu. *EIA-IPPC-SEA*. 2004. Ročník IX, 2004, číslo 3, str. 11. Dostupný také z WWW: <http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/7A65ECAF1ED1635EC1256F5F001ED42F/$file/EIA_3_04_nahled.pdf> ISSN 1211-7296.

TONÍKOVÁ, Zuzana. Poznámky ke vztahu EIA a IPPC. *EIA-IPPC-SEA*. 2003. Ročník VIII, str. 12-15. Dostupný také z WWW: <http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/8C8A989FD13DBB06C1256FC80048A0E6/$file/EIA%20cislo%202.pdf> ISSN 1211-7296.

VALTA, Jiří. Nejlepší dostupné techniky. *EIA-IPPC-SEA*. 2006. Ročník XI, číslo 2, str. 8-10. Dostupný také z WWW: <http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/CCE4617D88329B18C125710D0037E9CE/$file/EIA02.pdf> ISSN 1801-6901.

Vzniká CENIA, česká informační agentura životního prostředí. *EIA-IPPC-SEA*. 2005. Ročník X, číslo 3, str. 16. Dostupný také z WWW: http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/2F840758D41BBE07C1257044002BE26D/$file/EIA-03-2005-nahled.pdf> ISSN 1211-7296.

Hodnocení aplikace nejlepších dostupných technik uplatňovaných v oblasti působnosti Ministerstva zemědělství ČR - pro kategorii zařízení č. 6.4, 6.5 a 6.6. (kategorizace podle Přílohy č. 1 k zákonu č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci). Brno : Mendelova zemědělská a lesnická univerzita v Brně, 2008, str. 6. Dostupný také z WWW: <http://eagri.cz/public/web/file/16985/Zaverecna _zprava_IPPC__BAT__Mze_1_ .pdf>

Internetové zdroje

Statement by Janey Potočník, European Commissioner for the Environment, welcoming the Parliament's vote on the Commission proposal for a new Directive on industrial emissions. Memo 10/306 [konzultováno dne 7. dubna 2011] Dostupný z WWW: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/306&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>

Prévention et réduction integrées de la pollution (jusqu'en 2013). Europa, Synthéses de la legislation de l'UE. Derniére modification 15/03/2011. [konzultováno dne 22. dubna 2011] Dostupný z WWW : < http://europa.eu/legislation_summaries/environment/waste_management/l28045_fr.htm>

http://www.mzp.cz - Ministerstvo životního prostředí

http://www.ippc.cz - Informační portál Ministerstva průmyslu a obchod

http://www.cizp.cz - Česká inspekce životního prostředí