

běžných podmínek těchto řízení kladených na veřejnost, aniž by poskytnul jakýkoliv návod, pravidla, či horní hranici pro určení její výše.

ZÁVĚR

Prioritním cílem procesu EIA by měla být realizace aktivit, které jsou společensky i ekonomicky potřebné a naopak vylučovat ty, které jsou v rozporu s principem trvale udržitelného rozvoje. Za účasti veřejnosti by mělo být zvoleno takové řešení, které je z hlediska životního prostředí nejšetrnější. Avšak navzdory své důležitosti, při důsledném dodržování principů ochrany životního prostředí, by se proces EIA neměl stát překážkou rozumného ekonomického rozvoje. Jedním z předpokladů hladkého průběhu této procedury je dobrá komunikace mezi investorem a zúčastněnými stranami, které mají předkládat racionální podložené argumenty týkající se plánovaného záměru. Příslušný správní orgán je tu v pozici nezávislého posuzovatele, zda jsou připomínky relevantní. Na jeho uvážení záleží, jakým způsobem dotčené návrhy zohlední ve vydaném rozhodnutí.

V rámci prvních kapitol je rozebrán pojem procesu EIA, jeho principy a mezinárodní úmluvy, které stály na počátku vývoje procesu posuzování. Z důvodu pozdějšího podrobnějšího rozboru účasti veřejnosti v procesu EIA je kladen důraz předně na Aarhuskou úmluvu, ze které vychází i úprava směrnice 2003/35/EHS. Její obsah se významně věnuje právě účasti veřejnosti a jejímu přístupu k právní ochraně. Celkový přínos Aarhuské úmluvy v oblasti práva životního prostředí je značný. Nepochybně patří mezi jedinečné mezinárodněprávní počiny, které propojují ochranu životního prostředí s lidskými právy, odpovědností veřejných institucí a dalších osob.

Na druhou stranu má tato úmluva však i své slabší stránky. Článek 9(3) se například vůbec nezmiňuje o aplikaci trestněprávního řízení a rovněž není řešena problematika vysokých nákladů soudních sporů, které by protistrana v případě prohry musela uhradit, přestože žalobce jedná při ochraně prostředí ve veřejném zájmu. Nelze si nevšimnout rozdílné formulace oprávněných osob v přístupu k soudní a správní ochraně v odstavcích 2

a 3 článku 9. První z nich hovoří o zainteresované veřejnosti a stanoví dva obligatorní předpoklady pro zařazení do této skupiny, přičemž interpretace je ponechána v diskreční pravomoci států při zachování principu širokého přístupu veřejnosti ke spravedlnosti. Naopak odstavec 3 zakotvuje mnohem volnější podmínky kladené na jednotlivce v přístupu k právní ochraně. Nepožaduje předchozí účast veřejnosti na řízení.

Největší problém Aarhuské úmluvy však nespočívá v jejím obsahu, ale v její účinnosti v rámci národních právních úprav smluvních států. Ve většině zemí totiž nezískala statut přímo aplikovatelného předpisu, či dokonce předpisu nadřízeného národním zákonům. I přesto by však vnitrostátní soudy měly vykládat národní právo vždy v souladu s jejími požadavky a cíly bez ohledu na její bezprostřední závaznost.

V další kapitole logicky navazuje rozbor komunitárního práva. Právní předpisy evropského práva se vyznačují značně zevrubnou úpravou. To je nejspíše důsledek toho, že členy EU tvoří země obou právních kultur, tj. kontinentálního a angloamerického systému práva. Úroveň zakotvení právní ochrany životního prostředí je v obou systémech různorodá. Z tohoto důvodu dala pravděpodobně Evropská unie přednost principu právní jistoty a zvolila podrobnější úpravu právních předpisů. Směrnice 85/337/EHS prošla určitým procesem zdokonalování, který je v práci podrobně rozepsán. Je zde poukázáno na vágnost některých pojmů a s tím souvisejících problémů.

Směrnice 2003/35/ES stojí na principech a ustanoveních Aarhuské úmluvy, na kterou se výslovně odvolává ve své preambuli. Tato mezinárodní úmluva vnesla do komunitárních předpisů, a s tím i povinně do právních řádů členských států EU, podrobná pravidla pro participaci veřejnosti na řízení a přístup k právní ochraně. Směrnice ale neobjasňuje rozsah uvážení členských států ve věcech procesní legitimity, nákladů řízení nebo způsobu ustavení a organizace opravných prostředků. Článek 10a, který je právní ochraně věnován, má být proto vykládán v souladu s dalšími komunitárními principy, soudní judikaturou a ratifikovanou Aarhuskou úmluvou. Směrnice umožňuje volbu formy opravných prostředků při přezkoumávání správního rozhodnutí. Pomocí výkladových

pravidel ale nakonec dovodíme, že by měl každý stát, za účelem poskytnutí efektivní právní ochrany, umožnit využití obou nabízených způsobů. Na závěr kapitoly jsou zmíněny důležité body z nařízení EK č. 1376/2006, které zakotvilo povinnost používat ustanovení Aarhuské úmluvy týkající se účasti veřejnosti i na orgány a instituce na orgány a instituce ES.

Lobbying za údajný ekonomický progres bývá skryt často za „masku“ aproximace českého práva s právem evropským, což vede spíše ke zhoršování kvality dosavadní právní úpravy týkající se oblasti životního prostředí. Politické zájmy v jednotlivých státech mají tendenci spíše omezovat a oslabovat nástroje a instituce reprezentované veřejností sloužící k ochraně životního prostředí. Tento trend je ve zcela zřejmém rozporu s cíly komunitárního práva.

Následující část práce se věnuje převážně procesu posuzování vlivů na životní prostředí v jeho platné zákonné podobě pod č. 100/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Ještě předtím je nastíněn samotný zrod a vývoj právní úpravy procesu EIA včetně zmínky o jeho nedokonalostech, které byly postupem času většinou odstraněny. Po přijetí nového zákona č. 100/2001 Sb. následovala řada novel, u kterých jsou zdůrazněny jejich největší přínosy. Uvedeny jsou i ty, které v době psaní diplomové práce ještě nenabývaly účinnosti. Nejdůležitější z nich je nepochybně zákon č. 436/2009 Sb., který odvrátil hrozící žalobu proti ČR ze strany EK pro nekompatibilitu české právní úpravy s čl. 10a Směrnice o posuzování vlivů.

Pozitivem právní úpravy procesu EIA je jistě to, že k předmětu posuzování se může vyjádřit každý. Nikdo není z této procedury vylučován a předchází se tak zbytečné administrativě a sporům, kdo spadá pod kategorii zainteresovaná veřejnost a kdo ne. Naopak mezi problematická ustanovení patří vymezení osob aktivně legitimovaných k účasti na navazujících řízeních. Lhůty k vyjádření nejsou dostatečně dlouhé a neodpovídají závazkům z Aarhuské úmluvy. Česká republika, jakožto smluvní strana Mezinárodní úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní

ochraně v otázkách životního prostředí, uvedla řadu jejich závazků v život svými legislativními ustanoveními. Bohužel ne všechny články byly provedeny tak, aby vyhovely zamýšlenému účelu. Předně je nutno uvést, že nebyl zaveden jednotný informační systém o životním prostředí se žádoucím přesahem do dalších resortů. Je stále ještě nedostatek míst, které by poskytovaly potřebnou osvětu veřejnosti v oblasti posuzování vlivů. Nejčastějším způsobem komunikace jsou stále ještě převážně fyzické úřední desky správního úřadu. Lhůty pro přihlášení k řízení jsou příliš krátké a navíc pouze objektivní. Postrádáme definici „dotčené veřejnosti“ dle Aarhuské úmluvy a okruh účastníků, kteří mohou participovat v navazujících řízeních je mnohem užší, než by měl dle Aarhuské úmluvy a Směrnice o posuzování vlivů být. Jedním z častých požadavků, které podmiňují účastenství v řízení, je přímé porušení práv osob. Důsledkem takového striktního omezení je zúžení rozsahu možných potencionálních environmentálních žalobců. Nevládní organizace jsou proto často nuceny uvádět jako žalobní důvod porušení práva na spravedlivý proces. Pokud se totiž snaží odvolat na právo na příznivé životní prostředí, nemají u soudu téměř šanci na úspěch. Jsou odmítány s odůvodněním, že právnícké osobě toto hmotné právo nenáleží.¹⁰⁰

Dalším kritickým místem je nepochybně nezávaznost stanoviska EIA a jeho nenapadnutelnost opravnými prostředky. Určitá forma přezkumu je možná až v navazujícím povolovacím řízení. Taková právní úprava, včetně vymezení okruhu účastníků řízení, je částečně v rozporu s evropskou právní úpravou (okruh aktivně legitimovaných účastníků k podání žaloby byl rozšířen v rámci novely č. 436/2009 Sb.). Právě vyřešení problematiky účasti veřejnosti na řízení je jedním z argumentů, který hovoří pro variantu koncentrace a integrace povolovacích řízení.

Veřejnost se může procesu EIA účastnit v plném rozsahu, ale pro navazující správní řízení o povolení konkrétní činnosti tak široké oprávnění neplatí. Z toho vyplývá, že veřejnost se účastní povolovacího procesu vlastně dvakrát jako obecná veřejnost a zároveň

¹⁰⁰ Existují však názory, že vývoj v této oblasti se bude nejspíše ubírat směrem k přiznávání tohoto přirozeného práva právníckým osobám, byť zprostředkovaně (viz Damohorský ve sborníku - Černý, P.: Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách?, Žaloby nevládních organizací ve věcech životního prostředí-jde o efektivní způsob jeho ochrany?, Sborník mezinárodní konference, Zelený kruh, Praha, 2008, str. 33.).

dotčená veřejnost a podruhé jako dotčená veřejnost s právy účastníka v rámci řízení o povolení záměru.

Investoři záměrů musí absolvovat řadu dílčích postupů, než jsou schopni realizovat jeho konečnou podobu. Procesní oddělenost navazujících řízení a procedury posuzování, kdy rozhodují v každé fázi rozdílné správní úřady, přináší řadu obtíží. Jejím důsledkem je mimo jiné i to, že některé požadavky směrnice pak musí být transponovány prostřednictvím správního řádu a zvláštních předpisů upravujících tyto povolovací řízení (např. vymezení a práva účastníků řízení). Čím dál více se proto ozývají hlasy, které jsou pro integraci a koncentraci těchto řízení, aby tak byla nalezena větší rovnováha mezi ekologickými a ekonomickými zájmy. Právě komplikovanost, nemalé finanční náklady (např. na proces EIA je to v rozsahu od několika desítek tisíc korun po několik miliónů), dlouhé časové lhůty, ale i přetíženost orgánů státní správy bývají hlavními argumenty podporujícími tuto myšlenku.

Považuji za důležité se alespoň povšechně zmínit o dalším možném vývoji právní úpravy životního prostředí, která by mohla dostat podobu jediného zákoníku. První návrhy komplexního zpracování a sběru roztržštěné legální úpravy do jednoho kodexu se objevují již v 80. letech. Jeho nespornou předností by byla větší přehlednost a lepší orientace v této oblasti, a to nejen pro veřejnost, ale i pro samotné environmentální specialisty. Bylo by tak možné i lépe začlenit nové ekonomické a dobrovolné regulativní instrumenty. Výsledkem by nakonec mohlo být skutečné zjednodušení a provázání jednotlivých řízení a v nich vydávaných rozhodnutí. Zároveň s tím by tak mohlo být dosaženo časových i finančních úspor a menšího zatížení státní správy. V neposlední řadě se zdá být i participace veřejnosti argumentem podporujícím integraci procesů. Dílčími novelizacemi, které působí často spíše jako chabé záplaty, nemůže být nejspíše docíleno nikdy toho, co by mohl přinést kvalitně a racionálně zpracovaný nový zákoník včetně naplňování zásady integrace, na které stojí současná politika životního prostředí. V jeho prospěch mluví i nemalé zkušenosti z ostatních členských států jako je Velká Británie, Dánsko, Finsko, Polsko a další, kde již takový zákon mají.

Zákony platné pro oblast životního prostředí jsou ve srovnání s předpisy EU na relativně dobré úrovni. Těžiště problému této právní úpravy však spočívá v její nepřehlednosti a s tím spojené i těžší vymahatelnosti jednotlivých ustanovení. Navíc osvěta a povědomí veřejnosti o právech a povinnostech každého při ochraně životního prostředí je zatím velmi slabá. Přitom právě alespoň povšechná znalost a minimální orientace v zákoně je základem dobré aplikace práva vůbec. Institut procesu posuzování vlivů je jistě pozitivním přínosem pro ochranu životního prostředí. To však nemění nic na tom, že stále neodpovídá plně svému účelu a požadavkům na něj kladeným. Domnívám se, že by měl být kladen větší důraz na vyhotovování variantního řešení záměru, které by mohlo tvořit obligatorní součást předkládané dokumentace. Přidávám se na stranu navrhovatelů propojení procesu EIA s navazujícími řízeními. Vidím v tom nespornou výhodu úspory času a shodného vymezení okruhu účastníků.

V Irsku je proces EIA zakotven v rámci zákona o územním plánování. Podrobnější pravidla pro jeho aplikaci se dějí převážně formou soudcovského rozhodování. Lhůty stanovené pro proceduru posuzování a možnosti vyjadřování postoje veřejnosti se počítají na týdny, u nás na dny. Veřejnost a možnosti její participace jsou omezeny podmínkou zaplacení poplatku, který není považován za vysokou finanční částku ve srovnání s běžně vynakládanými náklady na soudní řízení v této zemi. V ČR taková poplatková povinnost zatím neexistuje. Na druhou stranu v případech povinného provedení procesu EIA se nemusí určité nevládní organizace účastnit předchozího námitkového řízení, v naší právní úpravě musí. Odlišně je upraven i systém právní ochrany, který je tvořen mimo jiné i nezávislou odvolací komisí.

Právo lidí mít možnost vyjádřit se ke změnám svého okolí je nesmírně důležité. Díky tomu může třeba nějaká skupina jedinců nebo jednotlivec sám upozornit na hrozící nebezpečí a zachránit tak např. významné památky, ohrožené druhy zvířat či rostlin nebo výjimečná místa, která by byla jinak potichu zničena. Z toho plyne jednoznačná důležitost povinnosti zveřejňování a dostatečného informování veřejnosti o všech plánovaných projektech a hlavně těch, které mohou mít nedozírně škodlivé a nevratné následky na

životním prostředí. Současně je třeba, aby podklady pro proces EIA byly kvalitně, pravdivě a objektivně zpracovány a zhodnoceny. Smyslem není brzda podnikání a společenského rozvoje, protože navrhované záměry jsou leckdy opravdu nezbytné pro kvalitní a pohodlný život člověka, na který jsme si všichni lehce navykli a kterého je ochotný se vzdát jen opravdu málokdo. Cílem je najít tu správnou míru mezi potřebami společnosti a ochranou životního prostředí, která je ve své podstatě také potřebou a nezbytnou nutností pro život člověka. Na jeho kvalitě závisí vlastně i kvalita našeho zdraví.