

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Zuzana Molčíková

Posuzování vlivů na životní prostředí

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Tereza Snopková, Ph.D.

Katedra: práva životního prostředí

Datum vypracování práce: leden 2010

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně a že jsem v ní vyznačila všechny prameny, z nichž jsem čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Praze 4.1. 2010

Zuzana Molčíková

Obsah:

ÚVOD.....	1
1. Předmět, účel a základní principy projektového posuzování vlivů na životní prostředí	4
2. Vznik procesu posuzování vlivů na životní prostředí a jeho úprava v mezinárodním právu	6
2.1. Vznik procesu EIA ve Spojených státech amerických	6
2.2. Prameny právní úpravy EIA v mezinárodním právu	8
2.2.1. Espoo konvence.....	8
2.2.1.1. Obsah Espoo konvence	9
2.2.1.2. Účast veřejnosti dle Espoo konvence	10
2.2.2. Aarhuská úmluva.....	11
2.2.2.1. Systematika a obsah Aarhuské úmluvy	12
2.2.2.2. Účast veřejnosti dle Aarhuské úmluvy	15
3. Prameny právní úpravy EIA v právu Evropských společenství	16
3.1. Směrnice Rady 85/337/EHS	17
3.2. Směrnice Rady 97/11/ES	20
3.2.1. Účast veřejnosti dle směrnice 85/337/EHS, ve znění pozdějších předpisů.....	22
3.3. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES	22
3.3.1. Účast veřejnosti dle směrnice 85/337/EHS, ve znění pozdějších předpisů.....	25
3.4. Nařízení EK č. 1376/2006, o použití Aarhuské úmluvy	27
3.4.1. Účast veřejnosti dle nařízení EK č. 1376/2006	28
4. Prameny právní úpravy EIA v České republice.....	28
4.1. Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.....	29
4.2. Zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životním prostředí.....	29
4.3. Důvody přijetí nového zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí	31
4.4. Výčet novel k zákonu č. 100/2001 Sb.....	33
5. Rozbor platné právní úpravy zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů.....	36
5.1. Základní pojmy	36

5.2. Rozsah posuzování.....	37
5.3. Předmět posuzování	37
5.4. Způsob posuzování	38
5.5. Předběžné projednání.....	39
5.6. Oznámení	39
5.7. Zjišťovací řízení	39
5.8. Dokumentace	40
5.9. Posudek	41
5.10. Stanovisko.....	42
5.11. Mezistátní posuzování.....	43
5.12. Účast veřejnosti v ČR	43
5.12.1. Vztah práva České republiky a Aarhuské úmluvy.	44
5.12.2. Účast veřejnosti dle zákona ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí.	45
5.12.3. Účast veřejnosti dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů	46
5.12.3.1. Účastníci procesu.....	46
5.12.3.2. Rozbor platné právní úpravy participace	47
5.12.3.3. Formy účasti veřejnosti a její oprávnění	51
5.13. Právní úprava participace veřejnosti na řízení v Irsku	52
5.13.1. Rozsudek ESD ve věci EK proti Irsku	55
ZÁVĚR	57
Seznam použitých zkratk	64
Seznam použité literatury a pramenů.....	65
Resumé.....	69

ÚVOD

Obsahem této diplomové práce je představení jedné z částí procesu posuzování vlivů na životní prostředí, kterou je posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (*Environmental Impact Assessment – EIA*). Smyslem tohoto řízení je stanovit v konkrétním případě (průmyslového či jiného záměru¹) základní parametry a omezující podmínky, zhodnotit možné varianty řešení příslušné aktivity a připravit případné kompenzační opatření. Této fázi předchází řízení o posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (*Strategic Environmental Assessment – SEA*), které je obecnější než EIA a vztahuje se na neurčitou skupinu objektů (záměrů) v rámci určité oblasti. Řeší dopad koncepcí (jako je např. územní plán, krajský plán odpadového hospodářství a další) na životní prostředí a veřejné zdraví a stanovuje podmínky, limity a kompenzační opatření, jejichž plnění mají monitorovat a kontrolovat správní úřady.

Diplomová práce si klade za cíl vysvětlit vznik právní úpravy procesu EIA v právu mezinárodním a komunitárním a především pak systém jeho fungování, postupný vývoj a zakotvení v českém právním řádu. Jedním ze základních principů procesu EIA je aktivní účast veřejnosti v rámci provádění tohoto řízení. Právě ta zde plní úkol nezávislého, kontrolního mechanismu. Zastupuje veřejný zájem společnosti a současně vyjadřuje své ústavní právo na příznivé životní prostředí, které je v České republice zakotveno mezi jinými v článku 35 zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod. Dalším nesporným přínosem účasti veřejnosti je většinou i dobrá znalost místních podmínek a aktuální situace, která nemusí být zrovna silnou stránkou příslušného úřadu či zpracovatele posudku. Prosazuje a zvyšuje se tak povědomí o problémech životního prostředí mezi obyvatelstvem.² Nejedná se však pouze o právo účasti, ale jde i o princip sdílené a

¹ Pojmy záměr, projekt, aktivita jsou dále v textu používány promiscue.

² Dvořák, L.: Zákon č. 100/2001 Sb. O posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých zákonů s komentářem, ABF, Praha, 2005.

diferencované odpovědnosti za stav a vývoj životního prostředí, který spočívá nejen na bedrech orgánů veřejné správy, ale i ostatních elementů společenských struktur.³

Z výše uvedených důvodů považuji téma účasti veřejnosti za natolik podstatné, že je mu věnován speciální zájem a je zařazeno samostatně v rámci všech kapitol. Pro zajímavost je zhruba uvedeno zakotvení této problematiky i v irském právu, které jsem měla možnost studovat na tamější univerzitě v Corku v roce 2007/08 (*University College Cork*). Zmíněno je i rozhodnutí ESD o žalobě podané EK na Irsko pro porušení čl. 6 a 8 směrnice 85/337/EHS a některé zajímavé aspekty žaloby a rozsudku.

V některých případech se zabývám úvahami *de lege ferenda*.

Práce je rozčleněna do pěti stěžejních částí. Počáteční dvě kapitoly se věnují představení procesu EIA, jeho principům a historickému vzniku a vývoji. Podrobněji jsou rozebrány nejvýznamnější mezinárodní úmluvy související s procesem posuzování vlivů. Jedná se o Úmluvu o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států a Úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Právě druhá z dohod, tzv. Aarhuská úmluva, je podstatným zdrojem oprávnění přiznaných veřejnosti, a proto je jí věnován nemalý prostor. V rámci úvodní kapitoly je rozebrán její obsah a systematika. Později je zhodnocen i její přínos a začlenění do české právní úpravy, včetně jejího problematického postavení v rámci našeho právního řádu.

Další kapitola diplomové práce se zabývá komunitární právní úpravou procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Postupně je pojednáno o směrnici 85/337/EHS, o posuzování vlivů některých veřejných záměrů na životní prostředí ve znění pozdějších novel a o směrnici 2003/35/ES, o účasti veřejnosti při přípravě určitých plánů a programů týkajících se životního prostředí. Druhý výše zmíněný právní předpis EU navíc novelizoval

³ Hadrabová, A.: Možnosti účasti veřejnosti na rozhodování o věcech týkajících se životního prostředí v České republice, *Ekologie a právo*, č. 3, 2007, str. 5.

část směrnice 85/337/EHS a směrnice 96/61/ES z hlediska účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně. Bližšímu přezkumu byl podroben čl. 10a směrnice 2003/35/ES, který zavedl dlouho postrádané ustanovení o právní ochraně. Nebylo opomenuto ani nařízení EK č. 1376/2006, o použití Aarhuské úmluvy na orgány a instituce ES.

Předposlední část se zabývá postupným vývojem a proměnami procesu posuzování vlivů na životní prostředí v ČR. Zahrnuje poznámky o právní úpravě již neplatné, jednotlivých novelách a důvodech přijetí zcela nového zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. V rámci výčtu provedených novel byly začleněny i ty nejnovější, jejichž účinnost má v nejbližší době nastat. Rozebrána byla i situace ohledně formálních upozornění až po hrozbu pokračování řízení zahájeného podáním žaloby ze strany Evropské komise proti České republice k Evropskému soudnímu dvoru pro nesoulad naší právní úpravy s čl. 10a Směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí v oblasti právní ochrany osob. Schválená novela na poslední chvíli zachránila ČR od soudního řízení před ESD.

Značná část prostoru v diplomové práci byla vymezena rozboru platné právní úpravy procesu EIA se zaměřením na participaci veřejnosti na řízení v České republice. Znovu je nahlédnuto do již probíraných mezinárodních smluv, směrnic a českých zákonů, aby byl nastíněn způsob legálního uchopení konceptu participace veřejnosti a jejich vzájemné nuance v jednotlivých pramenech. Na závěr poslední kapitoly je pro srovnání předvedena malá ukázka z irské právní úpravy účasti veřejnosti v procesu posuzování.

Diplomová práce vychází z právní úpravy platné ke dni 1.12. 2009.

1. Předmět, účel a základní principy projektového posuzování vlivů na životní prostředí

Proces posuzování vlivů na životní prostředí označuje systematické zkoumání možných negativních dopadů rozvojových záměrů na životní prostředí. Projektové posuzování (EIA) je hodnocení negativních vlivů konkrétního plánovaného projektu z hlediska společenské přijatelnosti. To znamená, že se porovnávají jak možné ekonomické přínosy, tak pravděpodobné nepříznivé důsledky na lidské zdraví a přírodu. Provedení procesu časově spadá před samotnou realizaci záměru, aby tak mohlo účinně předejít hrozícím a nevratným škodám na životním prostředí, popřípadě je alespoň snížit či zmírnit. Cílem je tedy komplexní vyhodnocení přímých a nepřímých vlivů realizace záměru na životní prostředí jako objektivní podklad pro další rozhodovací procesy. Tento environmentální prostředek ochrany lze nepochybně zařadit mezi nejvýznamnější prevenční nástroje politiky životního prostředí vyjadřující současně požadavky a principy trvale udržitelného rozvoje.⁴ Institut EIA vznikl v důsledku uvědomění si významu a potřeby zachování příznivého životního prostředí, a to nejen jako povinnost vůči budoucím generacím, ale i jako nezbytný požadavek pro přežití lidí v současnosti. Proto již nelze nadále upřednostňovat pouze ekonomický rozvoj a prosperitu bez neustálého sledování a vyvarování se hrozby ekologických škod.

Životní prostředí má povahu veřejného statku, který není a nemůže být předmětem vlastnictví, a proto musí jeho zájmy hájit celá společnost. Stát nemá často na tuto roli dostatečnou kapacitu a proto jako obhájci zájmů životního prostředí stále častěji vystupují občané a nevládní organizace. Vyspělé státy tuto skutečnost přijímají jako fakt a poskytují jim rozsáhlá oprávnění. Včasné a kvalitní zapojení veřejnosti pomůže určit potencionální spory, navrhnout jejich optimální řešení a vyhnout se tak výrazným společenským konfliktům při schvalování záměru či při jeho realizaci. Posuzování vlivů na životní

⁴ Trvale udržitelný rozvoj lze definovat jako rozvoj současné společnosti při využívání přírodních statků tak, aby i příští generace měly možnost stejného či obdobného využívání těchto statků.

prostředí lze označit za proceduru podporující rozvoj demokratické společnosti založené na humanismu, samosprávě a vědomí odpovědnosti vůči ekosystému.

Díky téměř celosvětovému právnímu zakotvení procedury EIA je možná komparace právních úprav jednotlivých států, výměna nabytých zkušeností, informací, celkový monitoring a přehled databází obsahujících uspořádané informace o vlivech lidské činnosti na životní prostředí jako celek. Prosazuje se tak plně princip integrace v přístupu k životnímu prostředí a jeho ochraně.

Proces EIA vytváří kompletní analýzu, která v sobě zahrnuje soubor zdánlivě konfliktních principů, jejichž vyvážená aplikace v souladu s mezinárodně uznávanými standardy naplňuje smysl a účel tohoto environmentálního hodnocení. Mezi tyto základní principy, jimiž se proces EIA vyznačuje, patří:

- **účelnost** – poskytuje informace rozhodovacím procesům tak, aby bylo možné dosáhnout optimální úrovně ochrany životního prostředí a blaha společnosti;
- **preciznost** – využívá nejlépe praktikovatelných poznatků vědy, metodik a technik odpovídajících povaze zkoumaného problému;
- **praktičnost** – vede k informacím a výsledkům, které mohou pomoci vyřešit problém a být aplikovány oznamovateli⁵ záměrů;
- **relevantnost** – poskytuje dostatečné, spolehlivé a použitelné informace pro plánování rozvoje a rozhodovací procesy;
- **efektivita** – neklade oznamovatelům záměrů a účastníkům překážky v podobě nadměrných finančních nákladů a dlouhých časových lhůt;
- **koncentrace** – je zaměřený na významné environmentální dopady a klíčové problémy, které je nutné vzít v potaz při rozhodování;
- **přizpůsobivost** – je přizpůsobitelný rozdílným podmínkám, problémům a okolnostem záměrů, aniž by utrpěla jeho integrita;

⁵ Pojmy oznamovatel, žadatel, investor a předkladatel jsou v textu používány promiscue.

- **otevřenost** – umožňuje přiměřenou účast a informovanost dotčené veřejnosti s tím, že podněty veřejnosti jsou brány v úvahu při vytváření dokumentace a rozhodování;
- **komplexnost** – umožňuje zapojení technik a expertů ze všech relevantních bio-fyzikálních a socio-ekonomických oborů, včetně využití obvyklých znalostí;
- **důvěryhodnost** – je prováděný profesionálně, přísně, objektivně, poctivě, nestranně, vyváženě a je možná jeho nestranná kontrola;
- **integrita** – proces by se měl zabývat vzájemnými vztahy sociálních, ekonomických a biofyzikálních problémů;
- **transparentnost** – je přehledný a jeho výsledky jsou obecně pochopitelné a veřejně přístupné; v jeho rámci jsou identifikována fakta, problémy a nejasnosti, jež se zohledňují při rozhodování;
- **systematičnost** – má za následek zvážení všech relevantních informací o dotčeném záměru, navrhovaných možnostech, jejich dopadech a o opatřeních nutných pro monitorování a výzkum případných trvalých vlivů na životní prostředí.⁶

2. Vznik procesu posuzování vlivů na životní prostředí a jeho úprava v mezinárodním právu

2.1. Vznik procesu EIA ve Spojených státech amerických

Prvním impulsem ke zrodu procesu projektového posuzování vlivů na životní prostředí byla globální ekologická krize počátkem šedesátých let 20. století, kdy se začalo zlepšovat povědomí o negativních dopadech plánovaných projektů nejen na životní prostředí, ale i zdraví obyvatel.

Počáteční pokusy o systematický postup při hodnocení projektů na federální úrovni

⁶ Dostupné z http://www.iaia.org/modx/assets/files/Principles%20of%20IA_web.pdf.

v USA se často soustředily jen na úvodní technickou studii s použitím analýzy prospěchu a nákladů (*cost benefit analysis-CBA*). Avšak praxe brzy ukázala její hrubý nedostatek, kterým je nemožnost dojít k realistickým peněžním hodnotám v případě „nedotknutelných hodnot životního prostředí“. Při hodnocení vlivů na lidské zdraví a ekosystémy je totiž použití čistě monetaristických technik⁷ velice problematické a diskutabilní.

Jedním z důsledků vypořádávání se s analýzou prospěchu a nákladů byl vznik nového vyhodnocovacího přístupu *Environmental Impact Assessment*. Ten se pokusil spojit dosavadní nekomplexní a neprovázané environmentální analýzy s možností zapojení veřejnosti do příprav a kontroly procesu zpracování posouzení.⁸ V souvislosti s tímto progresem došlo v USA v roce 1969 k vydání první komplexní ochrany životního prostředí v zákonné podobě pod názvem *National Environmental Policy Act*. Tento proces zohledňoval v rámci rozhodování již nejen hledisko ekonomie a techniky, ale právě i životního prostředí.⁹ V této multidisciplinární proceduře již byla povolena účast veřejnosti. Počátky zrodu procesu posuzování dopadů¹⁰ na životní prostředí lze přiznat Spojeným státům americkým.

V *National Environmental Policy Act* byl zakotven požadavek na zpracování analytického základního dokumentu o vlivu na prostředí (*Environmental Impact Statement*), který má obsahovat detaily o pravděpodobných vlivech navrhovaného záměru na životní prostředí. *Environmental Impact Statement* zahrnuje negativní účinky na životní prostředí, které nelze vyloučit, možné varianty navrženého záměru, vztah mezi krátkodobým využitím prostředí, udržením a posílením dlouhodobé produktivity zdrojů včetně nevratných dopadů na možné poškození nenahraditelných zdrojů. V souvislosti s progresivním vývojem a zdokonalováním postupu byla později legislativně zakotvena i podoba dokumentu EIA. V roce 1979 byla platnost tohoto zákona s federální působností

⁷ Přístup akcentující především samoregulační funkci peněz.

⁸ Dusík, J., Kouba, Z.: E.I.A. principy procesu posuzování vlivů na životní prostředí, PEAC, Praha, 1994, str. 5.

⁹ Clark, B.D.: Základy EIA-hodnocení vlivu na prostředí, knihovna MŽP, 1990, str. 2.

¹⁰ Pojmy dopad, vliv a účinek jsou v textu použity promiscue.

rozšířena i na projekty uskutečňované v zahraničí za podpory vlády USA. EIA tímto krokem nabyla nový přeshraniční rozměr.

Po USA zavedly do svých právních systémů proces posuzování životního prostředí také Kanada (1973), Austrálie a Nový Zéland (1974), Kolumbie a Thajsko (1974 a 1975), Francie (1976), Irsko a SRN (1976), Nizozemí (1979) a další. V ČR došlo k zavedení tohoto systému až v roce 1992. V současné době je EIA právně upravena nejen v řadě států po celém světě, ale i v právu Evropského společenství a v právu mezinárodním.

2.2. Prameny právní úpravy EIA v mezinárodním právu

Symbolikou výrazného pokroku od samotného vzniku procesu posuzování je Deklarace světové konference o životním prostředí a rozvoji z Ria z roku 1992 (*The Rio Declaration on Environment and Development*). Na základě Deklarace světové konference o životním prostředí a rozvoji z Ria došlo k výrazné internacionalizaci a institucionalizaci procesu EIA. Na mezinárodní úrovni k aplikaci procesu EIA pomáhají především Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, Organizace pro výživu a zemědělství a Program OSN pro životní prostředí.

Dalším dokumentem, který se mezi prvními zabýval problematikou posuzování vlivů na životní prostředí, byla Agenda 21. Podobně jako Deklarace světové konference o životním prostředí a rozvoji z Ria má povahu pouze nezávazného právního dokumentu. V Rio de Janeiru bylo v roce 1992 přijato i tzv. 17 Principů (*Principle 17*), které popisují proceduru posuzování vlivů na životní prostředí jako národní instrument, který zaručí, že navrhované činnosti, které mohou mít pravděpodobný negativní vliv na prostředí, jsou podřízeny rozhodování příslušnému orgánu státní správy jednotlivých států.

2.2.1. Espoo konvence

Ve finském městě Espoo byla v roce 1991 podepsána Úmluva o hodnocení vlivů na

životní prostředí přesahující hranice států¹¹ (*The Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*), kterou připravila Evropská hospodářská komise OSN. Česká republika ratifikovala Úmluvu o hodnocení vlivů na životní prostředí přesahující hranice států dne 26. února 2001. Evropské společenství je rovněž signatářem této úmluvy. Espoo konvence obsahuje úpravu procesu EIA a stanovuje záměry, kterých se má mezistátní posuzování týkat. Tvoří základní rámec pro uzavírání smluv mezi stranami, které k ní přistoupily a zajišťuje tím transparentnost užití tohoto institutu na mezinárodní úrovni. Česká republika zatím tuto možnost nevyužila. Veškeré dohody týkající se přeshraničního posuzování uzavřela mimo rámec této Úmluvy.¹²

2.2.1.1. Obsah Espoo konvence

V preambuli je potvrzena nutnost zabezpečit environmentálně šetrný a udržitelný rozvoj, podporovat mezinárodní spolupráci při mezistátním posuzování vlivů na životní prostředí, dodržovat princip prevence, zmírňování a monitorování významných škodlivých dopadů na životní prostředí. Pozornost environmentálním faktorům má být věnována již na začátku rozhodovacího procesu.

Dopad je zde definován jako účinek způsobený navrhovanou činností na životní prostředí včetně zdraví a bezpečnosti obyvatel, historických památek nebo jiných objektů a zahrnuje také účinky na kulturní dědictví nebo socio-ekonomické podmínky vyplývající ze změn těchto faktorů. Předmět posuzování vlivů byl tak rozšířen i na další objekty jako je zdraví, kulturní dědictví a jiné, včetně vzájemného ovlivňování a působení všech činitelů navzájem.

Ve všeobecných ustanoveních se státy zavazují k prevenci, snížení a omezení významných škodlivých dopadů navrhovaných činností přesahujících hranice jednotlivých

¹¹ Tato mezinárodní smlouva se stala účinnou v roce 1997. Je známá též jako tzv. Espoo konvence.

¹² Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. vydání, C.H. Beck, Praha, 2007, str. 209.

států. Úprava participace dotčené veřejnosti¹³ na relevantních procesech posuzování je vymezena poměrně podrobně. Od rovnosti obou dotčených stran států, komentování a podávání námitek po distribuci environmentální dokumentace, vyjádření se k ní a jejich zohlednění v konečném rozhodnutí. Bohužel o soudní ochraně dotčené veřejnosti v procesech EIA Espoo konvence mlčí a pouze odkazuje na právní úpravy jednotlivých států. To samozřejmě znamená značnou diferenciaci a závisí na kvalitě úrovně ochrany, kterou poskytují vnitrostátní právní řády. Meze poskytování a výměny informací jsou určeny právní úpravou ochrany průmyslového a obchodního tajemství a národní bezpečností. Úmluva o hodnocení vlivů na životní prostředí přesahující hranice států umožňuje přijmout na základě dvoustranných a mnohostranných smluv přísnější opatření, než jaké stanoví sama. Přílohy obsahují seznam obligatorně posuzovaných činností, minimum obsahu zpracované dokumentace a kritéria pro jednotlivé země, jak rozpoznat nutnost provedení řízení EIA v případech nezahrnutých do povinně posuzovaných projektů, které však mohou mít významný, škodlivý vliv přesahující hranice států.

2.2.1.2. Účast veřejnosti dle Espoo konvence

Za veřejnost považuje Espoo konvence osoby právnické i fyzické. Veřejnost strany původu¹⁴ i dotčené strany¹⁵ má právo účastnit se relevantních procedur posuzování vlivů na životní prostředí týkajících se navrhovaných činností. Povinností zainteresovaných stran¹⁶ je informovat veřejnost dotčené strany o navrhované činnosti v oblastech, které mohou být pravděpodobně ovlivněny, umožnit jim vznášet připomínky nebo námítky a poté je předložit příslušnému orgánu strany původu. Dále mají také zajistit v dostatečně dlouhé době před rozhodnutím distribuci vypracované dokumentace příslušným orgánům a

¹³ Pojem dotčená veřejnost znamená smluvní stranu nebo strany této úmluvy, která/ktelé může/mohou být pravděpodobně dotčena/dotčeny dopadem navrhované činnosti přesahující hranice států.

¹⁴ Smluvní strana nebo strany Espoo konvence, pod jejíž/jejichž jurisdikcí se má navrhovaná činnost uskutečnit.

¹⁵ Smluvní strana nebo strany Espoo konvence, která/ktelé může/mohou být pravděpodobně dotčena/dotčeny dopadem navrhované činnosti přesahující hranice států.

¹⁶ Smluvní strana nebo strany Espoo konvence účastnící se posuzování vlivů na životní prostředí podle této úmluvy.

veřejnosti dotčené strany. Názory veřejnosti musí být ve finálním rozhodnutí náležitě promítnuty.

2.2.2. Aarhuská úmluva

Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí (*The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*) přijatá v Aarhusu v roce 1998 a známá pod názvem Aarhuská úmluva, je jedna z nejdemokratičtějších mezinárodních dohod týkající se ochrany naší Země. Je zaměřena na obecné posílení demokracie v oblasti životního prostředí. Obsahově je postavena na třech relativně samostatných a současně vzájemně provázaných věcných okruzích, tzv. pilířích:

1. zpřístupňování informací o životním prostředí veřejnosti;
2. aktivní účast veřejnosti v rozhodovacích procesech týkajících se životního prostředí;
3. zajištění právní ochrany v záležitostech životního prostředí.

Aarhuská úmluva měla podstatný vliv na změny právních úprav států ve prospěch participace veřejnosti. Ustanovení o účasti veřejnosti v rozhodovacích procesech mají nemalý význam pro proces EIA a bude o nich zevrubněji pojednáno ve zvláštních částech jednotlivých kapitol.

Druhý pilíř, který je stěžejní pro tuto diplomovou práci, zakotvuje oprávnění a ochranu veřejnosti ve věci poskytování environmentálních informací a její účasti v rané fázi povolovacího řízení v okamžiku, kdy ještě nebyly uzavřeny možné varianty konečného rozhodnutí. Díky obsáhlým a vyčerpávajícím ustanovením se snaží maximálním způsobem podpořit hlasy jednotlivců, ale i právnických osob na obranu práva na příznivé životní prostředí, jakožto práva náležejícího každému z nás.

2.2.2.1. Systematika a obsah Aarhuské úmluvy

V preambuli se Aarhuská úmluva odvolává na principy řady předešlých mezinárodních dohod např. stockholmské Deklarace o životním prostředí, Deklarace z Rio de Janeiro, Světové charty přírody, Espoo konvence a dalších. Vychází ze skutečnosti, že k ochraně a zlepšování stavu životního prostředí ve prospěch dnešních i budoucích generací je třeba, aby měl jednotlivec přístup nejen k informacím o životním prostředí, mohl se účastnit a podílet na rozhodování týkajících se takových otázek, ale také, aby mu byla zároveň zajištěna právní ochrana.

Ve všeobecných ustanoveních si smluvní strany ujednaly, že budou podporovat osvětu a vzdělávání v oblasti životního prostředí a že budou přiměřeným způsobem uznávat a podporovat skupiny, organizace a sdružení, které působí v souladu s touto úmluvou a nebudou je za svou angažovanost žádným způsobem finančně postihovat, pokutovat nebo pronásledovat. Objevuje se požadavek zajištění přístupu, účasti i soudní ochrany veřejnosti při rozhodování v záležitostech životního prostředí a to „*bez diskriminace pokud jde o občanství, národnost nebo bydliště, a v případě právnických osob bez diskriminace vzhledem k jejímu místu registrace nebo místu skutečného centra jejího působení.*”¹⁷ Zdá se, že tvůrci Úmluvy pravděpodobně zamýšleli, aby se její účinnost vztahovala i na případy mezistátního rozhodování. Dále se zdůrazňuje, že angažovanost osob nesmí být omezena třeba jen vzdáleností jejich bydliště či sídla od případného zdroje znečištění. Vzdálenost, rasa nebo státní příslušnost je tak v těchto případech irelevantní, nejdůležitějším faktorem je zájem na životním prostředí.

Je stanoveno, že pro vyšší kvalitu rozhodování o životním prostředí, je nutné posilovat podporu veřejnosti při vyjadřování jejich obav a zájmů v této oblasti a zároveň tak umožnit větší zprůhlednění a vyjasnění rozhodovacího procesu orgánů veřejné správy.

¹⁷ Srovnej text Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí publikovaný pod č. 124/2004 Sb.m.s.

Přístup k právu na informace o životním prostředí je upraven tak, že informace mají být poskytnuty na žádost, aniž by musel být prokázán důvod, zájem či nárok, a to v požadované formě. Zpřístupněny musí být co možná nejrychleji, maximálně do jednoho měsíce od podání žádosti, v odůvodněných případech lze prodloužit lhůtu až na 2 měsíce, přičemž o tom musí být žadatel informován. Žádost lze zamítnout, pokud příslušný orgán požadované informace nemá, žádost je bezdůvodná či příliš obecná nebo týká-li se interních nebo nedokončených materiálů, kde je taková výjimka umožněna legislativou či zavedenou praxí.

Další úprava možnosti zamítnutí takových informací platí pro taxativně vyjmenované případy, kde by vyhovění takové žádosti vedlo např. k narušení mezinárodních vztahů, bezpečnosti státu, průběhu soudního líčení, práv duševního vlastnictví, míst chovů a rozmnožování vzácných ptáků a dalších. Tyto důvody, vedoucí k oprávněnému nevyhovění žádosti o poskytnutí informace, lze interpretovat pouze restriktivně, přičemž musí být zároveň zohledněn veřejný zájem. Pokud bude žádost zamítnuta, musí být uvedeno odůvodnění takového rozhodnutí a poučení o možnosti podání opravných prostředků. Orgán veřejné správy si může účtovat úhradu za poskytování informací o životním prostředí pouze do přiměřené výše ceny vynaložených nákladů. V souvislosti s podáváním informací o životním prostředí je třeba zmínit, že smluvní státy se zavázaly podávat v rozmezí 3-4 let pravidelné národní zprávy o stavu, kvalitě a zátěžích životního prostředí.

V Aarhuské úmluvě je řešena problematika účasti veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech, které jsou uvedeny v příloze č. I a právě zde je obsažena řada záměrů podléhajících procesu EIA. Je na libovůli stran, zda určí, že navrhované aktivity, které příloha č. I. nevyjmenovává a mohou mít významný vliv na životní prostředí, se podřídí také této úpravě. Úmluva umožňuje smluvním státům, aby v určitých zvláštních případech, kdy to vyžaduje jejich vnitrostátní právní úprava z důvodu zajištění státní

bezpečnosti, rozhodly ad hoc o neaplikaci těchto ustanovení. Zainteresaná veřejnost¹⁸ musí být přiměřeně, včas a účinně informována buď veřejným oznámením, nebo individuálně, a to v rané fázi rozhodování a musí jí být poskytnuta rozumná lhůta na přípravu a účast. Státy se mají pokusit prosazovat myšlenku, aby případný žadatel zahajoval diskuse a osvětu ohledně své plánované aktivity se zainteresanou¹⁹ veřejností, a to dokonce ještě před podáním žádosti o povolení. Výsledek účasti veřejnosti je nutné zohlednit v konečném rozhodnutí.

Jedna z nejvýznamnějších částí tohoto právního dokumentu konečně zakotvuje právní ochranu, bez níž by byla veškerá předchozí oprávnění nevymahatelná. Smluvní strany jsou povinny zajistit ochranu právům toho, kdo se domnívá, že jeho žádost byla neprávem ignorována či zamítnuta. Lze tak učinit pomocí soudní soustavy nebo před nezávislým a nezájatým orgánem určeným zákonem. Pokud stát zvolí právní ochranu poskytovanou soudem, musí zajistit ještě možnost dalšího projednání či přezkumu orgánem státní správy nebo nezávislou autoritou zřízenou zákonem. Přešetření musí být bez průtahů a zdarma či za nízký poplatek. Konečné rozhodnutí s písemným odůvodněním musí být veřejně dostupné a závazné i pro orgány, které požadovanou informaci mají ve své kompetenci.

Smluvní strany mají zajistit ve své vnitrostátní zákonné úpravě přístup k právní ochraně, formou viz výše popsanou, pro případy věcných a procedurálních pochybení u rozhodnutí, aktů nebo opomenutí dle příslušných ustanovení této konvence, pokud tak stanoví jejich vnitrostátní právo. O tom, co je dostatečným důvodem a omezením práva umožňujícím přezkum, bude rozhodnuto v souladu s požadavky právního řádu smluvního státu, a to v rámci zajištění širokého přístupu veřejnosti k právní ochraně dle této úmluvy.

¹⁸ Pojem zainteresaná veřejnost označuje takovou veřejnost, která je - nebo může být - ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.

¹⁹ Pojmy zainteresaná/é/i/ý a dotčená/é/i/ý jsou v textu použity promiscue.

K lepší dostupnosti právní ochrany má sloužit zavedení podpůrného mechanismu k odstranění a snížení finančních a jiných překážek.

2.2.2.2. Účast veřejnosti dle Aarhuské úmluvy

Právě Aarhuská úmluva poprvé ve své preambuli zdůrazňuje, že každý má právo žít v prostředí přiměřeném jeho zdraví a pohodě a zároveň má povinnost chránit a zlepšovat stav životního prostředí ve prospěch dnešních i budoucích generací. Aby bylo možné tuto povinnost splnit, musí být poskytnut dostatečný přístup k informacím o životním prostředí, právo podílet se na rozhodování o těchto záležitostech a v neposlední řadě musí být také umožněn přístup k právní ochraně. Vzájemná komunikace mezi veřejností a příslušnými orgány tak zvyšuje povědomí o problematice životního prostředí, vytváří prostor pro dialog a vyjednávání a v konečné fázi zvyšuje i kvalitu vydaného rozhodnutí. Bod 12 preambule podporuje volný přístup veřejnosti v procesu rozhodování. Implementační průvodce k Aarhuské úmluvě na jednom místě uvádí, že volný přístup ale neznamená, že stát bude hradit veškeré poplatky související s účastenstvím a zároveň jinde žádá, aby státy neukládaly finanční překážky, které budou veřejnosti bránit participovat na řízení.²⁰

Úmluva tedy uznává význam účasti jednotlivých občanů, soukromého sektoru a výslovně podporuje i fungování nevládních organizací, a to dokonce nejen na rozhodování o specifických činnostech, ale i při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí a na přípravě prováděcích předpisů a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů. Článek 2(4) pak definuje veřejnost jako „jednu nebo více fyzických nebo právnických osob a - v souladu s vnitrostátní legislativou nebo praxí - jejich sdružení, organizace nebo skupiny.“²¹ Zainteresaná (dotčená) veřejnost je veřejnost, která je nebo může být ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících

²⁰ Ryall, Á.: EIA and public participation: determining the limits of Member State discretion, UCC, Ireland, 2008, str. 14-15.

²¹ Srovnej text Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí publikovaný pod č. 124/2004 Sb.m.s.

ochranu životního prostředí a dodržování požadavků vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na takovém rozhodování zájem. Smluvní státy nesmí veřejnost při výkonu práv přiznaných touto úmluvou žádným způsobem finančně postihovat,²² pokutovat či jinak pronásledovat. Diskriminace fyzických či právnických osob je výslovně zakázána. Zainteresovaná veřejnost bude při rozhodování o specifických činnostech přiměřeně, včas a účinně informována, buď veřejným oznámením nebo individuálně v dostatečně rané fázi procedury environmentálního rozhodování. V konečném dokumentu musí být výsledek účasti veřejnosti zohledněn.

3. Prameny právní úpravy EIA v právu Evropských společenství

Česká republika se stala dne 1. května 2004 plnohodnotným členem Evropské unie a převzala tak na sebe závazek dodržovat právo Evropského společenství²³ stojící na principech subsidiarity a proporcionality. V souvislosti se vznikem členství se dále zavázala v tomto duchu harmonizovat i svou vnitrostátní právní úpravu. „*Právo ES je právem mezinárodním, ale od tradičního mezinárodního práva se liší*“²⁴, jak v obsahu a nástrojích, tak i pramenech. Většina mezinárodních dohod není ve smluvních státech přímo aplikovatelná, natož aby měla prioritu před vnitrostátními zákony. Tím se liší mezinárodní právo od práva Evropského společenství, které má povahu jakéhosi „vnitrostátního“ a současně supranacionálního práva, které je závazné vůči všem svým členům.²⁵

²² To se nevztahuje na pravomoc soudů požadovat přiměřené náklady soudního řízení.

²³ Jedná se o nadnárodní uskupení států, které má vlastní právní řád, který obsahuje pravomoci, práva a povinnosti včetně sankcí za jejich nedodržování. Smlouva o založení Evropského společenství upravuje i právní subjektivitu Evropského společenství, která mu umožňuje ratifikovat mezinárodní konvence. Takto uzavřené smlouvy zavazují nejen samotné orgány společenství, ale i jednotlivé členské státy.

²⁴ Kružíková, E., Adamová, E., Komárek, J.: *Právo životního prostředí*, Praktický průvodce, Praha, Linde, 2003, str. 17-78.

²⁵ Právo Evropského společenství je aplikovatelné buď přímo na základě zakládacích smluv primárního práva nebo pomocí sekundárních nařízení, anebo nepřímo pomocí implementace směrnic do právních řádů svých členů.

3.1. Směrnice Rady 85/337/EHS

První směrnice Rady 85/337/EHS, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (*Directive on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment*) ze dne 27. června 1985 se dovolává ve své preambuli nutnosti realizace komunitárních principů jako jsou princip prevence (*prevention principle*) a předcházení znečištění životního prostředí v praxi přímo u zdroje (*environmental damage should be rectified at source*), a to pomocí provádění postupů hodnocení těchto vlivů. Zdůrazňuje nutnost harmonizovat právní předpisy členských států, aby tak zamezila nerovným soutěžním podmínkám a ovlivňování společného trhu. Cílem je upravit a koordinovat postupy vydávání povolení. Tam, kde hrozí významný vliv na životní prostředí, je třeba učinit nejprve posouzení takového vlivu, a to na základě informací od oznamovatele, veřejnosti a případně dalších dotčených orgánů. Ve směrnici 85/337/EHS jsou stanoveny záměry, které nutně podléhají systematickému procesu posuzování a potom zbylé, jež zůstávají na úvaze samotných států. Musí být brán zřetel na „úsilí chránit zdraví lidí, přispět ke zlepšení kvality života zlepšením životního prostředí, zajistit udržení druhové rozmanitosti a reprodukční schopnosti ekosystému jako základního zdroje života.”²⁶ Výjimka je stanovena pro ty záměry, jejichž jednotlivé části jsou přijímány zvláštními vnitrostátními právními předpisy a výjimečně pro případy vyjmenované směrnicí za současného informování Evropské komise.

V článku 1 jsou definovány základní pojmy jako je záměr (projekt), oznamovatel (investor), povolení, příslušný orgán. Předmětem posuzování jsou veřejné a soukromé projekty, které mohou mít pravděpodobně významný vliv na životní prostředí. Směrnice 85/337/EHS výslovně vylučuje záměry sloužící účelům národní obrany.

V následujících ustanoveních jsou státy povinovány přijmout opatření k zavedení procesu hodnocení vlivů, a to ještě před vydáním povolení. Lze tak učinit pomocí již

²⁶ Srovnej text směrnice 85/337/EHS publikovaný v Úředník věstníku ES L 175/40.

existujících povolovacích či jiných procedur, popřípadě taková řízení nově zavést. Ve výjimečných situacích lze určité aktivity vyjmout zcela nebo z části z působnosti komunitární úpravy, ale pak musí členské státy zvážit, zda by nešlo užít jinou formu posouzení a zda je vhodné o tom informovat veřejnost. Evropský soudní dvůr stanovil meze tohoto uvážení tak, že posuzovanými projekty musí být takové, které mohou mít pravděpodobný vliv na životní prostředí s tím, že je třeba brát v úvahu vliv komplexní, který zahrnuje kumulativně povahu, rozsah i umístění projektu.²⁷ Členské státy dále zpřístupní veřejnosti informace a důvody, které vedly k vynětí činnosti z působnosti Aarhuské úmluvy. Komise musí být informována o celé věci ještě před udělením ad hoc povolení ze strany příslušného státu. Právě EK poté tyto materiály distribuuje do ostatních členských států a jednou za rok má podávat zprávu o používání tohoto institutu exempce Radě Evropské unie. Hodnocení se týká jak přímých, tak nepřímých vlivů záměru na člověka, faunu, flóru, půdu, vodu, ovzduší, podnebí a krajinu, jejich vzájemného působení a vlivu na hmotné statky a kulturní dědictví.

Dále je na uvážení jednotlivých států, aby pro určité případy stanovily kritéria a prahové hodnoty (*thresholds or criteria*) a zařadily je tak mezi hodnocené záměry v souladu s čl. 4.

Navazující článek 5 se týká zajištění předložení relevantních údajů podstatných pro jednotlivá stadia schvalovacího procesu, určité typy projektů a eventuelně dotčených složek životního prostředí, včetně vzájemných konzultací mezi oznamovateli a příslušnými správními orgány.

I další ustanovení směrnice 85/337/EHS se zabývá poskytováním informací a možností uvést vlastní stanovisko ve věci, a to jak dotčeným orgánům, tak veřejnosti. Předně mají být určeny konzultující orgány buď ad hoc anebo přímo prováděcími předpisy za účelem rozhodování o žádostech o povolení projektů. Konzultace probíhají před

²⁷ Jans, J., Vedder, H.: European Environmental Law, 3rd edition, Europa law Publishing, 2008, str. 315.

vydáním rozhodnutí. Dokumentace má být zpřístupněna veřejnosti v přiměřené lhůtě k vyjádření před zahájením uskutečňování záměru. Detailní podmínky poskytování a projednání takových informací jsou ponechány národní úpravě.

Následně je věnován prostor pro mezistátní posuzování a vzájemné poskytování informací na principu vzájemnosti a rovnocennosti. Vyplývá zde povinnost informovat příslušné orgány konzultovaného státu o průběhu a výsledcích procesu hodnocení.

Do rozhodnutí o povolení musí být zahrnuty veškeré výsledky předchozích konzultací. Dotčená veřejnost musí být po vydání povolení seznámena s obsahem a odůvodněným rozhodnutím. Tímto je završen proces EIA.

Článek 10 respektuje povinnosti uložené vnitrostátními právními předpisy a zavedenou praxí v oblasti služebního a obchodního tajemství a veřejného zájmu, a to i pro oblast přeshraničního posuzování. Dojde-li k takovému konfliktu, mají výše vyjmenované zájmy přednost před shromážděním a poskytnutím informací. Avšak toto ustanovení je třeba vykládat restriktivně, aby nebyl narušen smysl celé směrnice.

Příloze č. I byly svěřeny záměry, které podléhají posouzení obligatorně podle čl. 4(1) směrnice 85/337/EHS, příloha č. II uvádí záměry posuzované podle čl. 4(2) směrnice 85/337/EHS, jejichž potřebnost posouzení je v diskreční pravomoci členů. Za tímto účelem mohou státy stanovit bližší kritéria, prahové hodnoty či prosadit variantu posuzování případ od případu. V příloze č. III nalezneme bližší požadavky na vyhotovení dokumentace investorem. Spadá sem fyzikální charakteristika celé aktivity, popis hlavních výrobních procesů a jiné další následky, které se projeví na okolí v důsledku provozu.

Nelze opomenout důležitost opatření, která mají snížit, vyloučit nebo dokonce kompenzovat nepříznivé dopady na environmentální okolí, včetně výčtu těchto možných dopadů. Nezbytnou součástí je i převedení takového odborného dokumentu do jazyka srozumitelnému širokému okruhu veřejnosti, do tzv. netechnického shrnutí (*non-technical*

summary). Jeho podoba je plně v rukou jednotlivých států.²⁸ Do závěrečného dokumentu investor promítne veškeré obtíže a komplikace, se kterými se setkal při přípravě záměru.²⁹ Státy se zavazují vyměňovat si navzájem mezi sebou a společně i s Evropskou komisí informace a nabyté zkušenosti při používání této směrnice.

3.2. Směrnice Rady 97/11/ES

Právo životního prostředí je jedním z nejmladších oborů práva, praxí zatím nepříliš prověřená oblast. Nově vznikající právní normy se proto leckdy velmi brzy dočkaly novelizace. Z tohoto důvodu proto nepřekvapila ani pozdější změna Směrnice o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Stalo se tak směrnicí Rady 97/11/ES ze dne 3. března 1997.

Preambule směrnice enumerativně uvádí důvody, které vedly k této legislativní inovaci, včetně ustanovení, která je potřeba zreformovat. Zdrojem je zpráva Evropské komise z dubna 1993, která dospěla k závěru, že je třeba zlepšit a objasnit pravidla hodnocení vlivů, aby byla zajištěna harmonizace právních úprav EU a jejích členů a zároveň zajištěno účinnější provádění procesu EIA. Posuzování hodnocení vlivů na životní prostředí patří totiž mezi hlavní nástroje politiky životního prostředí Evropské unie. Směrnice Rady 97/11/ES se zde odvolává na stejné principy jako směrnice jí harmonizovaná a přidává dva další. Jde o zásadu předběžné opatrnosti (*precautionary principle*) a zásadu, že vzniklou škodu má platit znečišťovatel (*polluter pays principle*).

²⁸ Přední evropský odborník na právo životního prostředí prof. Dr. Ludwig Krämer se ve své knize (Krämer, L.: Focus on European Environmental Law, 2 edit, Sweet & Maxwell, London, 1997, str. 251.) zabývá například kvalitou dokumentů hodnotících vlivy. Tvrdí, že v případech stížností podaných k Evropské komisi, se na této úrovni vůbec nekontroluje stupeň či správnost provedeného posouzení, ale ponechává se to k řešení národním instrumentům. Pouze v takových případech, kde je zřejmé, že by provedení EIA nemohl přijmout ani žádný dobře fungující národní správní orgán, Evropská komise přijme zamítavé stanovisko. Častým argumentem stížností bývá i rozsah a povrchnost provedeného hodnocení bez dostatečných důkazů, že projekt nemá významný vliv na životní prostředí. Kritiku uděluje i osobám, které takové dokumenty vytvářejí, ohledně jejich nedostatečné kvalifikace.

²⁹ Kružíková, E., Adamová, E., Komárek, J.: Právo životního prostředí, Praktický průvodce, Praha, Linde, 2003, str. 51-55.

Novelizace se týká záměrů vyžadujících zpracování dokumentace EIA, které měly později podléhat řízení o udělení povolení. Je zde pojednáno o vhodnosti doplnění seznamu záměrů, které podléhají systematickému posouzení. Zmíněny jsou i zbylé aktivity, které nepodléhají povinnému hodnocení a mají být posuzovány samostatně na úrovni vnitrostátní na základě principu subsidiarity. Stát si sám určí prahové hodnoty a kritéria pro zařazení do takové skupiny s ohledem na to, jak významně ovlivňují životní prostředí, a to v souladu s touto směrnicí, a nebo využije postupu vyhodnocování ad hoc (*case by case examination*).

Členský stát však přitom nesmí opomenout vzít v úvahu i nově stanovená kritéria v příloze č. III jako je charakteristika záměru, potencionální vliv a umístění záměru. Jednotlivé projekty, které nedosáhnou hranice těchto hodnot, by neměly být vynucovány na členském státu k posouzení. Investor má právo obdržet stanovisko příslušných správních orgánů ohledně obsahu a rozsahu informací, které musí předložit pro posouzení záměru.

Oznamovatel by měl předkládat variantní řešení svého projektu s důrazem na rozlišení rozsahu jeho nepříznivého vlivu na okolí. Je žádoucí posílit právní úpravu přeshraničního posuzování.³⁰ Směrnice Rady 97/11/ES významně posílila a zpřesnila účast veřejnosti na řízení, poskytování a zveřejňování informací v průběhu povolovacího procesu. V neposlední řadě je třeba zmínit, že směrnice implementovala do komunitárního práva i závazky z mezinárodní Espoo konvence. Ani tato novela však neodstranila veškeré nesnáze této právní úpravy.³¹

³⁰ Srovnej text směrnice 97/11/ES publikovaný v Úředním věstníku ES L 73/5.

³¹ Již výše zmiňovaný profesor Krämer ve své další publikaci (Krämer, L.: EC Environmental Law, 4 edit, Sweet & Maxwell, London, 2000, str. 114.) naznačil několik problematických míst této směrnice. Kritizuje příliš širokou diskreční pravomoc států, na kterou sekundární právní instrument na několika místech odkazuje. Vytýká jí nezávaznost oznamovatelů studovat alternativy projektu, dále neodpovědnost správního orgánu za rozhodnutí, které se má vyhnout, popřípadě alespoň minimalizovat negativní vliv záměru na životní prostředí. Stanovisko EIA nemá povinně předepsanou písemnou formu, byť jiná jeho podoba je těžko představitelná. V neposlední řadě postrádá pravidelné zprávy Evropské komise o aplikaci dotčené směrnice.

3.2.1. Účast veřejnosti dle směrnice 85/337/EHS, ve znění pozdějších předpisů

Směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí přiznává veřejnosti pouze základní práva týkající se účasti na řízení, dále už je příliš nerozvádí a odkazuje na právní úpravy jednotlivých členských států. Mezi obecné zásady, platné pro účast veřejnosti na řízení, patří včasné a úplné zveřejnění všech dostupných informací a oprávnění dotčené veřejnosti vyjádřit své stanovisko před zahájením provedení záměru. Taková ustanovení bez určení přesných definic pojmů jsou však značně vágní. Členům EU je tak umožněno až přespříliš prostoru k volné interpretaci obsahu této směrnice.

3.3. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES, o účasti veřejnosti na přípravě některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic 85/337/EHS a 96/61/ES (*Directive providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC*) pokud jde o účast veřejnosti a přístup k soudům ze dne 26. května 2003, má za cíl uvést komunitární právo do souladu s požadavky Aarhuské úmluvy. Rozšiřuje proto záruky za efektivní účast veřejnosti v procesech, na něž se vztahuje směrnice 85/337/EHS a 96/61/ES (směrnice IPPC)³² a zaručuje veřejnosti přístup k soudnímu přezkumu těchto procesů a jejich výsledků.

Úvodní část se zabývá důvody, které vedly k přijetí této směrnice. Má směřovat k ochraně, zachování a zlepšování kvality životního prostředí a ochraně lidského zdraví. Právo Evropského společenství umožňuje orgánům veřejné správy přijímat rozhodnutí, která mohou závažně ovlivnit právě tyto chráněné hodnoty. Účinná účast veřejnosti jí umožní dát najevo své obavy a názory a zároveň umožní státním orgánům brát tato

³² Směrnice týkající se integrované prevence a omezování znečištění (integrated pollution prevention and control).

vyjádření v potaz, což přispívá k osvětě o problematice životního prostředí a zároveň veřejné podpoře takových rozhodnutí. Proto je účast veřejnosti, zahrnující sdružení, organizace, skupiny a předně nevládní environmentální organizace žádoucí. Je zde odkazováno přímo na ustanovení Aarhuské úmluvy. Směrnice 2003/35/ES požaduje harmonizaci některých environmentálních směrnic zejména s článkem 7 Aarhuské úmluvy kvůli nedostatečným ustanovením o účasti veřejnosti. Jiné právní předpisy takovou právní úpravu již obsahují a do budoucna zde plyne závazek začleňovat ustanovení Aarhuské úmluvy do příslušných právních předpisů hned od počátku. Zdůrazňuje se nezbytnost novelizovat směrnice 85/337/EHS a 96/61/ES.

Směrnice 2003/35/ES s sebou přinesla, mimo jiné, kompletně nový, revoluční článek 10a³³, který se vkládá do znění směrnice 85/337/EHS a který zakládá minimum standardu pro přístup k soudní ochraně a přezkumu celého procesu hodnocení vlivů na životní prostředí.

Stěžejní závazek plynoucí pro členské státy z tohoto ustanovení je ten, že umožní kvalifikované a dotčené veřejnosti, aby mohla uplatnit své hmotné a procesní právo při přezkumu zákonnosti vydaných rozhodnutí. Z článku 10a jasně plyne značná diskreční

³³ [1] “Členské státy zajistí, aby v souladu s příslušnými předpisy vnitrostátního práva příslušníci dotčené veřejnosti, kteří:

a) mají dostatečný zájem, nebo v opačném případě

b) namítají porušování práva v případech, kdy to správní řád členského státu požaduje jako předběžnou podmínku,

měli možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona a mohli tak napadat hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici.

[2] Členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnost napadeny.

[3] To, co představuje dostatečný zájem a porušování práva, určí členské státy v souladu s cílem poskytnout zúčastněné veřejnosti široký přístup k právní ochraně. K tomuto účelu je zájem jakékoli nevládní organizace, která splňuje požadavky uvedené v čl. 1(2), pokládán pro účely písmena a) tohoto článku za dostatečný. Pro účely písmena b) tohoto článku se předpokládá, že tyto organizace mají práva, která mohou být porušována.

[4] Ustanovení tohoto článku nevylučují možnost předběžného přezkoumání správním orgánem a neovlivní požadavek, aby tam, kde to vyžaduje vnitrostátní právní řád, byly před předáním věci k soudnímu přezkoumání vyčerpány postupy správního přezkoumávání.

[5] Každé takové řízení musí být spravedlivé, nestranné a včasné a nesmí být nepřiměřeně nákladné.

[6] K dalšímu zlepšení účinnosti ustanovení tohoto článku členské státy zajistí, aby byly veřejnosti poskytnuty praktické informace o přístupu k postupům správního a soudního přezkoumání.”

pravomoc jednotlivých zemí při utváření takového systému právní ochrany. Státy dostaly volnost, aby stanovily, v jaké fázi mohou být akty, rozhodnutí a nečinnost napadeny. Stejně tak toto ustanovení nevyklučuje možnost předběžného přezkumu správním orgánem, ani nutnost vyčerpání postupů správního přezkumu před soudním řízením, je-li to stanoveno vnitrostátním právem. Navíc jsou země EU vázány povinností poskytovat potřebnou osvětu a poučení o přístupu ke správním a soudním opravným procesům.

Odstavec 1 článku 10a dává na výběr dvě možnosti, jakou formou lze poskytovat právní ochranu, buď pomocí soudního procesu a nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem založeným zákonem. *„Tento závazek je třeba vykládat v souladu s principem poskytování efektivní soudní ochrany rozvinutým ESD. Základ tohoto práva je zakotven v ústavních tradicích všech členských států, stejně jako v článku 6 a 13 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv (The European Convention on Human Rights). Tento princip efektivní ochrany požaduje, aby jednotlivec, který byl poškozen opatřením, jež ho zbavuje práva nebo výhody plynoucí z komunitárního práva, měl přístup k opravnému prostředku proti takovému opatření a byl schopen dosáhnout kompletní soudní ochrany. Z toho vyplývá, že kde stát zvolí variantu přezkumu pomocí nezávislého a nestranného orgánu odlišného od soudu, bude muset, v souladu s tímto principem, umožnit i využití opravných prostředků v rámci soudní soustavy.“*³⁴

Značně významné je výslovné zakotvení opravných prostředků i pro nevládní organizace. Tento počín je však snižen libovůlí států ve formě správního uvážení ohledně stanovení podmínek pro procesní legitimaci organizací a může vést i k jeho zneužití.

Proces právní ochrany musí splňovat požadavky dle odstavce 5 článku 10a. Musí to být řízení spravedlivé, nestranné, včasné a nesmí být nepřiměřeně nákladné. Z poslední jmenované podmínky lze tedy možná dovodit, že v určitých případech může být řízení nákladné do té míry, pokud nebude nepřiměřené vůči ostatním okolnostem procesu. Avšak

³⁴ Ryall, Á.: Access to Justice and the EIA Directive: the implications of the Aarhus Convention, UCC, Ireland, 2007, str. 10-12.

takovému výkladu oponuje stanovisko Evropského soudního dvora ohledně principu efektivity. Soud se v této věci vyslovil tak, že procesní pravidla členských států nesmí v praxi znemožňovat nebo nepřiměřeně ztěžovat vynucení komunitárních práv.³⁵

V případě, že je ponechána možnost přezkumu rozhodnutí pouze na soudní úrovni, nejedná se o dostatečné zajištění právní ochrany. Zde se objevuje významná překážka v přístupu ke spravedlnosti jak pro jednotlivce, tak pro nevládní organizace v podobě nemalých finančních nákladů soudního řízení. Aarhuská úmluva umožňuje národním soudům požadovat pouze tzv. odůvodněné, přiměřené náklady (*reasonable costs*). Tento termín však dále nerozvádí, ani nevysvětluje. Článek 6 Aarhuské úmluvy o účasti veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech se otázkou poplatků vůbec nezabývá.

Článek 10a směrnice se k otázce poplatků nevyjadřuje mimo slovního spojení, že řízení nesmí být nepřiměřeně nákladné. Navíc vůbec není zohledněno začlenění vhodného podpůrného mechanismu k odstranění finančních a dalších bariér pro lepší dostupnost právní ochrany. Takové ustanovení obsahuje Aarhuská úmluva v čl. 9(5), byť má pouze podobu doporučení. Evropská komise prohlásila, že administrativní procedura přezkumu má své nesporné výhody, mezi které patří neformálnost, rychlost a nižší náklady, proto by měla být dostupná vždy.³⁶

3.3.1. Účast veřejnosti dle směrnice 2003/35/ES, ve znění pozdějších předpisů

Tento právní akt o účasti veřejnosti implementuje Aarhuskou úmluvu. V úvodních ustanoveních je kladen důraz zejména na to, aby dosud vydané směrnice týkající se tvorby plánů a programů o životním prostředí, které upravují účast veřejnosti nedostatečně, byly uvedeny do souladu s ustanoveními této úmluvy. V budoucí právní úpravě této

³⁵ Ryall, Á.: Access to Justice and the EIA Directive: the implications of the Aarhus Convention, UCC, Ireland, 2007, str. 15.

³⁶ Ryall, Á.: The Aarhus Convention and Community Environmental Law, UCC, Ireland, 2004, str. 3.

problematiky už mají být ustanovení o participaci veřejnosti začleňována automaticky od počátku.

Veřejností se rozumí fyzické, právnické osoby a jejich sdružení, organizace a skupiny. Mají právo na včasnou a účinnou účast na přípravě, změnách a revizi plánů nebo programů vypracovávaných dle přílohy I. Členské státy musí zajistit, aby byla veřejnost:

- informována o jakýchkoliv plánech, programech a jejich změnách a revizích;
- informována o svém právu podávat připomínky a stanoviska k plánům a programům před přijetím konečného rozhodnutí;
- brána v potaz a její připomínky zohledněny při rozhodování;
- informována o výsledném rozhodnutí, které má být náležitě zdůvodněno, a o podmínkách pro účast veřejnosti v řízení.

Členské státy vymezí pojem veřejnosti disponující takovým oprávněním včetně nevládních organizací (demonstrativně se zde uvádí organizace podporující ochranu životního prostředí), podrobné podmínky účasti, jakož i přiměřené lhůty pro jednotlivé fáze procesu, a to v souladu s národní legislativou. Vyňaty jsou plány a programy národní obrany a mimořádných civilních situací a ty, které jsou uvedeny v příloze č. I, pro které platí zvláštní směrnice úprava postupu účasti veřejnosti.³⁷

Tato směrnice přinesla nejen novou právní úpravu účasti veřejnosti, ale i novelizaci směrnice 85/337/EHS. Nově byla začleněna definice veřejnosti³⁸ a dotčené veřejnosti.³⁹ Jsou zde specifikovány informace, které musí být obecně veřejnosti sděleny, určen

³⁷ Srovnej text směrnice 2003/35/ES publikovaný v Úředním věstníku ES L 156/17.

³⁸ Jedna nebo více fyzických nebo právnických osob a jejich sdružení, organizace nebo skupiny v souladu s vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi.

³⁹ Veřejnost, která je nebo by mohla být ovlivněna rozhodovacími řízeními pro oblast životního prostředí podle čl. 2 odst. 2, nebo která má na těchto řízeních určitý zájem; pro účely této definice se předpokládá, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů mají na rozhodování ve věcech životního prostředí zájem.

dostatečný časový rámeček pro poskytnutí informací dotčené veřejnosti, která se může aktivně a efektivně účastnit již v rané fázi rozhodování a vyjadřovat tak své připomínky a názory před přijetím konečného rozhodnutí.

Článek 2 je věnován účasti veřejnosti na specifických plánech a programech. Státy jsou povinovány umožnit včasou a účinnou účast veřejnosti na přípravě, změně či revizi plánů a programů dle přílohy č. I. K tomu je vyžadováno splnění podmínek typu poskytování informací o záměrech pomocí veřejných oznámení či elektronických prostředků a právo vyjádřit své připomínky a stanoviska před přijetím rozhodnutí. Právě to musí ve své konečné podobě zohlednit závěry, které vyplynou z komunikace s veřejností. Příslušný správní orgán, který vydal finální stanovisko, sdělí důvody, které ho vedly k přijetí takového rozhodnutí a vyvine přiměřené úsilí, aby o tom informoval veřejnost.

3.4. Nařízení EK č. 1376/2006, o použití Aarhuské úmluvy

Cílem nařízení č. 1376/2006 (*Regulation No. 1367/2006 of the European Parliament and of the Council on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institution and bodies*) je používat ustanovení Aarhuské úmluvy i na orgány a instituce ES. Obecně se tedy vztahuje na jakýkoli veřejný orgán, instituci a úřad založený Smlouvou o ES nebo na jejím základě, který má zajistit účast veřejnosti na přípravě plánů a programů týkajících se životního prostředí tak, aby o nich byla veřejnost informována dostatečně brzy. Veřejnosti musí být umožněna včasná a účinná účast a poskytnut dostatek příležitostí k vyjádření připomínek, které musí být poté řádně zohledněny ve vydaném rozhodnutí.

3.4.1. Účast veřejnosti dle nařízení EK č. 1376/2006

Veřejnost se může účastnit řízení o posuzování vlivů následujícími možnými způsoby:

1. po určenou dobu lze nahlížet do dokumentace, činit si z ní opisy, výpisy, kopie;
2. podávání připomínek v písemné podobě;
3. participovat na veřejném projednání posudku vypracovaného k dokumentaci;
4. jako účastník ve správním řízení, pokud se v něm jedná o povolení stavby, činnosti nebo technologie.⁴⁰

4. Prameny právní úpravy EIA v České republice

Po roce 1989 byly prolomeny bariéry totalitního režimu a demokracie skýtala nové a téměř neomezené možnosti svobody všech. Panoval optimismus a touha vybudovat stát na nových základech po vzoru zemí západní Evropy. Životní prostředí bylo v naprosto zoufalém stavu, ukazatele znečištění dosahovaly alarmujících výšin a byly tak vážně ohroženy životy a zdraví všech obyvatel. Proto se právní úprava této oblasti stala jasnou prioritou, která byla silně podporována nejen veřejností, ale i politickou vůlí. Díky tomu došlo k progresivnímu legislativnímu rozvoji a byl zakotven nový právní institut EIA. Přesto trvalo ještě několik let, než se státní správa a veřejnost naučily používat tento revoluční environmentální instrument. Pro náš právní řád to byla úplná novinka, a proto nebylo dost dobře možné zcela jasně dopředu předvídat všechny eventuální dopady a nedokonalosti ustanovení.⁴¹

⁴⁰ Jančářová, I.: Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí, Brno, 2002, str. 93.

⁴¹ Kružíková, E.: Posuzování vlivů na životní prostředí jako indikátor vyspělé společnosti, Nika, č. 1, 2001, str. 112.

4.1. Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí

První zmínku o EIA najdeme v zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, který tento proces upravil pouze obecně a současně uložil obou radám republik ČSFR vymezit tuto problematiku samostatným zákonem. Ustanovení této zákonné úpravy respektovala pravidla stanovená Espoo konvencí.

Zákon obsahoval pouhých 35 paragrafů a čtyři přílohy (vyjmenované činnosti podléhající hodnocení vlivů na životní prostředí v rámci ČSFR, obsah dokumentace a hodnocení vlivů záměrů na životní prostředí v rámci ČSFR, záměry podléhající mezistátnímu projednání z hlediska vlivů na životní prostředí a obsah dokumentace o hodnocení vlivů záměrů na životní prostředí podléhající mezinárodnímu projednání). Samotnému procesu EIA bylo věnováno celkem 7 paragrafů zahrnujících i mezistátní posuzování. Z důvodu přílišné obecnosti a neurčitosti byla jeho aplikace v praxi téměř nemožná.

4.2. Zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životním prostředí

Pro nepoužitelnost ZOŽP v praxi byl vydán následně další zákon ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, který už řešil otázky spojené s hodnocením dopadů podrobněji. Byl doplněn vyhláškou Ministerstva životního prostředí č. 499/1992 Sb., o odborné způsobilosti pro posuzování vlivů na životní prostředí a o způsobu a průběhu veřejného projednání posudku. Proces EIA se členil do šesti základních kroků:

1. určení předmětu posuzování;
2. příprava dokumentace;
3. zveřejnění a připomínkování dokumentace;
4. zpracování posudku;
5. veřejné projednání posudku;

6. vydání stanoviska příslušného orgánu.⁴²

Zákon naplnil požadavek ekologické prevence. Procedura EIA se prováděla již v první fázi před územním řízením. Byly vytvořeny základní předpoklady pro účast veřejnosti při plánování projektů. Veřejnost se mohla seznamovat s dokumentací, vyjadřovat své názory a připomínky, včetně možnosti účasti na následujícím, navazujícím správním řízení, kde se jednalo o povolení záměru. Institut posuzování vlivů se tak stal přes veškeré své hmotné i procedurální nedostatky jedním z hlavních instrumentů ochrany, a to nejen životního prostředí, při realizaci investičního plánování.

Toto rané legislativní zakotvení procesu EIA ale zcela postrádalo flexibilní úpravu screeningu⁴³ a namísto toho zavedlo enumerativní výčet činností v přílohách č. I a II. Správní orgán mohl učinit výjimku, jen pokud k tomu byl zmocněn zvláštním zákonem. Legislativní mezera, která umožňovala lehce obejít tento zákon, spočívala v tom, že investor rozdělil nadlimitní stavbu do několika menších částí a vyvaroval se tak velkému a komplikovanějšímu procesu posuzování. Některé činnosti byly v přílohách nedostatečně specifikovány. Příloze č. III byla vytýkána její nekoncepčnost a závaznost obsahu a rozsahu dokumentace v případech hodnocení vlivů, které byly pro danou činnost zcela irelevantní (nebo-li absence zjišťovacího řízení). Povinnost variantního řešení plánovaného projektu a závazek vybrat tu z možností, která je k životnímu prostředí co možná nejšetrnější, nebyla zcela jasně a dostatečně upravena.

Značným nedostatkem bylo i pozdní zapojení veřejnosti, občanských iniciativ, sdružení a dotčených správních úřadů do procesu EIA v důsledku chybějící úpravy fází screeningu a scopingu.⁴⁴ Díky tomu většina problémů vrcholila až na samém konci řízení

⁴² Dusík, J., Kouba, Z.: E.I.A. principy procesu posuzování vlivů na životní prostředí, PEAC, Praha, 1994, str. 15.

⁴³ Vytřídění záměrů dle hledisek a měřítek uvedených zákonem, které provede na základě oznámení příslušný správní úřad. Jde tedy o rozhodnutí, zda bude záměr dále posuzován či nikoliv.

⁴⁴ Systém sloužící k určení rozsahu a obsahu posuzování, tedy zjistit všechny podstatné vlivy a určit adekvátní alternativy záměru, které by měly být při zpracování dokumentace posouzeny, to vše za účasti veřejnosti, navrhovatele a příslušných orgánů státní správy.

při veřejném projednání posudku. Další omezení se vztahovala na pravidla určující, kdo má mít aktivní procesní legitimaci. Kritika dopadla i na provázanost osob při zpracování dokumentace a posudku. Požadavek byl totiž kladen pouze na odbornou způsobilost a odlišnost osoby zpracovávající posudek a dokumentaci, ale již nebylo řešeno mimo jiné, že by oba dokumenty neměly být zadány stejné společnosti.⁴⁵ V neposlední řadě je nutno poznamenat, že zákon neimplementoval Espoo konvenci. Nepodařilo se zakotvit nový přístup pro posuzování koncepcí a programů (tzv. SEA).

4.3. Důvody přijetí nového zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí

Tato kapitola se zabývá změnami nové právní úpravy a současně jsou nastíněny důvody, které vedly k jejímu přijetí. Podrobný rozbor tohoto zákona v platném znění je obsažen až v následující kapitole.

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů tedy komplexně nahradil již výše zmíněný zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, pro oblast projektového posuzování, ale právní úpravu posuzování vlivů koncepcí neobsahoval. SEA tak zůstala v působnosti zákona č. 244/1992 Sb., který byl novým zákonem „o EIA“ přejmenován na Zákon o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů.⁴⁶

Hlavní důvody, které vyvolaly vznik kompletně nové právní úpravy procesu EIA, byly čtyři:

1. harmonizace české právní úpravy s právem EU;
2. naplnění závazků České republiky ve vztahu k Espoo konvenci;

⁴⁵ Dusík, J., Kouba, Z.: E.I.A. principy procesu posuzování vlivů na životní prostředí, PEAC, Praha, 1994, str. 43-45.

⁴⁶ Tato právní úprava však byla pouze rámcová, naprosto nedostačující a neodpovídající závazkům plynoucím z komunitárního práva. Náprava přišla až s novelou č. 93/2004 Sb. k zákonu č. 100/2001 Sb., která vycházela ze směrnice EP a Rady 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí.

3. transpozice požadavků Aarhuské úmluvy;
4. odstranění nedostatků dosavadní platné právní úpravy zákona č. 244/1992 Sb.

Tento nový legislativní akt se pokusil napravit většinu zmíněných nedostatků tehdejšího zákona. Zpřesnil, kdy se řízení EIA vztahuje i na změny záměrů a zavedl dříve postrádaný screening. Pomocí prevenčních kroků jako jsou předběžné konzultace a včasná jednání se snažil zabránit vzniku možných sporů a zbytečných časových ztrát. Konečně začlenil i úpravu přeshraničního posuzování odpovídající ratifikované mezinárodní smlouvě Espoo. Odstranil nepřesnosti při formulování požadavků na zpracování alternativních řešení. Omezil dobu platnosti vydaného stanoviska. Tento zákon rovněž určil podmínky výběru zpracovatele posudku a způsob jeho odměňování za vypracované dokumenty v rámci procesu hodnocení⁴⁷ vlivů.

Ministerstvo životního prostředí získalo výsostné oprávnění rozhodovat ve věcech důvodných pochybností ohledně zařazování záměrů do jednotlivých kategorií dle příloh. Významný pokrok byl zaznamenán i v oblasti týkající se práv veřejnosti a dotčených správních úřadů⁴⁸ ohledně způsobu poskytování informací a možnosti účastnit se na řízení již v rané fázi.⁴⁹ Pro získání autorizace k vypracování dokumentace EIA byla snížena kritéria. Dle poznatků z praxe totiž samotná autorizace nedává ještě záruku kvalitnějšího zpracování tohoto dokumentu. Podstata objektivního a odborného posouzení spočívá hlavně v nestrannosti a nezávislosti zpracovatele posudku za současného umožnění širokého přístupu veřejnosti ve věcech účasti a vyjádření vlastního názoru k jednotlivým, důležitým fázím procesu.

⁴⁷ Pojmy hodnocení a posuzování jsou dále v textu používány promiscue.

⁴⁸ Jedná se o správní úřady podle čl. 79 odst. 1 Ústavy, tj. ministerstva a jiné správní úřady, které lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem.

⁴⁹ Jančářová, I.: Pokrok v proceduře EIA?, České právo životního prostředí, č. 2, 2001, str. 13.

4.4. Výčet novel k zákonu č. 100/2001 Sb.

Z důvodové zprávy k zákonu č. 93/2004 Sb., kterým se měnil zákon č. 100/2001 Sb. vyplynula nutnost napravit nedostatečnou a neúplnou úpravu posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí, aby se dostala do souladu s přijatou směrnicí Evropského Parlamentu a Rady 2001/42/ ES upravující tuto problematiku. Toho bylo dosaženo vložением nového oddílu o posuzování koncepcí do stávajícího zákona č. 100/2001 Sb. a současným zrušením jeho čtvrté části, která dočasně upravila tento proces formou novely zákona č. 244/1992 Sb. Mezi další kroky potřebných změn spadal přetrvávající nesoulad se směrnicí Rady 97/11/ES, která novelizovala směrnicí 85/337/EHS. Nekompatibilita se týkala především ustanovení upravujícího mezistátní posuzování vlivů na životní prostředí a dále některých bodů přílohy č. I, včetně dalších nepřesností či jazykových nesprávností neodstranitelných ani pomocí výkladu platného znění zákona. Nově bylo začleněno posuzování podle tohoto zákona vůči hodnocení důsledků plánů a programů na území NATURA 2000⁵⁰ dle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, které stanovilo přísnější nároky a kritéria vzhledem k citlivosti těchto oblastí.

Následující novela č. 163/2006 Sb. byla vyvolána potřebou transpozice směrnice EP a Rady 2003/35/ES, o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a změně směrnic 85/337/EHS a 96/61/ES. Dalším smyslem přijetí novely bylo zajištění kompatibility zákona č. 100/2001 Sb. s komunitárními předpisy v oblasti aplikace tzv. prahových hodnot.

Tři další novely nebyly už tak rozsáhlé. První z nich, zákon č. 186/2006 Sb., byl tzv. změnovým zákonem v souvislosti s přijetím nového stavebního zákona, který nabyl účinnosti dne 1. ledna 2007. Zákon č. 216/2007 Sb. zavedl zjednodušený postup u tzv.

⁵⁰ Natura 2000 je soustava chráněných území, kterou společně vytváří členské státy Evropské unie. Je určena k ochraně biologické rozmanitosti a jednotlivá území jsou navrhována podle přesně stanovených kritérií. Natura 2000 se nesnaží chránit jednotlivé druhy, ale především ohrožené typy prostředí. Způsob ochrany území začleněného do soustavy Natura 2000, určuje každý členský stát na svém území podle svých vlastních zákonů.

podlimitních záměrů při určování, zda budou vzhledem ke svým možným významným vlivům na životní prostředí podléhat zjišťovacímu řízení. Poslední z těchto novel měla č. 124/2008 Sb. a upravovala velké množství právních předpisů v souvislosti s elektronizací výpisů z evidence Rejstříku trestů.

Evropská komise zaslala České republice dne 29. června 2007 formální upozornění, kde ji vyzvala k přijetí nápravného opatření Zákona o posuzování vlivů na životní prostředí v souvislosti s inkompatibilitou s ustanovením čl. 10a směrnice Rady 85/337/EHS, ve znění pozdějších předpisů.

Dle české právní úpravy proces posuzování vlivů není a ani nikdy nebyl integrální součástí povoloovacího řízení. Jedná se o dvě oddělené procedury. Takové ustanovení je v souladu se směrnicí, která ponechává na členských státech, zda budou obě řízení spojena v jedno či nikoli. Problém nastává však v tom, že okruh účastníků procesu EIA není shodný s okruhem účastníků povoloovacího řízení. To má na rozdíl od procesu posuzování vlivů značně restriktivní pravidla pro splnění podmínek účastenství, která nezahrnují okruh všech participantů ve smyslu tzv. dotčené veřejnosti, jak ji upravuje směrnice 85/337/EHS, ve znění pozdějších předpisů. Navíc stanovisko jako výsledné rozhodnutí v rámci řízení o hodnocení vlivů má formu nezávazného správního aktu, není rozhodnutím ve smyslu zákona č. 500/2004 Sb., o správním řádu, ve znění pozdějších předpisů, a nelze ho tedy napadnout samostatně žalobou. Soudně může být přezkoumáno pouze jako integrální součást konečného povolení. Přezkum stanoviska tedy náš právní řád umožňuje. Nadále však zůstává otevřena otázka, kdo je k takovéto žalobě aktivně legitimován a v jakém rozsahu a z jakých důvodů lze stanovisko přezkoumat. Pokud vycházíme z ustanovení směrnice 85/337/EHS, ve znění pozdějších předpisů, jedná se opět o oprávnění tzv. dotčené veřejnosti, jejíž definici náš právní řád neobsahuje.

Z výše uvedených důvodů proto hrozilo České republice soudní řízení vedené Evropskou komisí u Evropského soudního dvora a zastavení čerpání finančních

prostředků⁵¹ plynoucích z Fondu soudržnosti a strukturálních fondů Evropské unie. Poslanecká sněmovna nakonec odsouhlasila téměř původní návrh novely tohoto zákona, který neprošel legislativním projednáváním o pár měsíců dříve. Komise dala České republice poslední možnost ke zjednání nápravy příslušnou novelou, na jejímž textu se shodli zástupci ČR s představiteli výše uvedeného evropského orgánu. Přestože náš prezident kladl tomuto schválení překážky formou veta návrhu změny zákona, byl Senátem nakonec přehlasován. Evropská komise nakonec dosáhla požadovaných změn české právní úpravy až podáním žaloby.

Žaloba byla stažena až po přijetí novely č. 436/2009 Sb., účinné od 11.12. 2009, která se týká podmínek prodloužení platnosti stanoviska a jehož lhůta byla prodloužena ze 2 na 5 let. Nesoulad právní úpravy vytýkaný ES byl napraven tím, že se do § 23 vložil nový odstavec 10, který zní: *„Občanské sdružení nebo obecně prospěšná společnost, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek, nebo obec dotčená záměrem, pokud podaly ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k dokumentaci nebo posudku, se mohou žalobou z důvodu porušení tohoto zákona domáhat zrušení navazujícího rozhodnutí vydaného v řízení podle zvláštních právních předpisů, postupem podle soudního řádu správního. Odkladný účinek žaloby je vyloučen.“*

Mezi poslední dvě změny patří novela č. 223/2009 Sb., účinná od 28.12. 2009 a novela č. 227/2009 Sb., účinná od 1.7. 2010. První z nich souvisí s vložením nové věty do ustanovení upravujícího autorizaci a druhá přináší zcela nový §20a týkající se údajů, které je povinno Ministerstvo vnitra nebo Policie ČR poskytovat orgánům vykonávajícím státní správu v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí.

⁵¹ Toto financování je poskytováno pouze v případech, že jsou záměry posuzovány na základě právních předpisů plně harmonizovaných s legislativou Evropských společenství.

5. Rozbor platné právní úpravy zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů

Tato část práce se věnuje rozboru platné právní úpravy zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů, který nabyl účinnosti 1. ledna 2002. Některá ustanovení jsou rozvedena prováděcími právními předpisy jako je například vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 457/2001 Sb., o odborné způsobilosti a o úpravě některých dalších otázek souvisejících s posuzováním vlivů na životní prostředí nebo vyhláška č. 353/2004 Sb., kterou se stanoví bližší podmínky osvědčení o odborné způsobilosti pro oblast posuzování vlivů na veřejné zdraví, postup při jejich ověřování a postup při udělování a odnímání osvědčení.

Tento zákon je základním stavebním kamenem právní úpravy hmotněprávních i procesních aspektů procesu posuzování vlivů záměrů na životní prostředí. Konečným produktem procesu EIA je vydání stanoviska jako objektivního odborného podkladu pro správní rozhodnutí o povolení.

5.1. Základní pojmy

Dle § 3 se pro účely tohoto zákona rozumí:

- záměrem⁵² stavby, činnosti a technologie uvedené v příloze č. I k tomuto zákonu;
- dotčeným územím⁵³ území, jehož životní prostředí a obyvatelstvo by mohlo být závažně ovlivněno provedením záměru nebo koncepce;
- dotčeným územním samosprávným celkem⁵⁴ územní samosprávný celek, jehož správní obvod alespoň zčásti tvoří dotčené území;

⁵² Dle §4 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb. to mohou být za určitých okolností i změny záměru.

⁵³ Obecně platí, že dotčené území vymezuje oznamovatel v oznámení záměru a v dokumentaci. Jsou-li důvodné pochybnosti o jeho rozsahu, rozhoduje ve věci MŽP.

- dotčeným správním úřadem⁵⁵ správní úřad, který hájí zájmy chráněné zvláštními právními předpisy a jehož správní obvod alespoň zčásti tvoří dotčené území a Česká inspekce životního prostředí;
- příslušným úřadem⁵⁶ Ministerstvo životního prostředí nebo orgán kraje v přenesené působnosti, v jehož územně správním obvodu je navržen záměr nebo pro jehož územně správní obvod je zpracovávána koncepce.

5.2. Rozsah posuzování

Rozsah posuzování se týká vyjmenovaných faktorů jako je veřejné zdraví a vlivy na životní prostředí, kam spadají živočichové, rostliny, ekosystémy, půda, horninové prostředí, voda, ovzduší, klima, krajina, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní památky vymezené zvláštními právními předpisy, které mohou být záměrem ovlivněny. Neopomenutelný je dovětek o nutnosti posuzovat jejich vzájemnou interakci, který tak zdůrazňuje význam komplexnosti procesu hodnocení, což zmiňuje ve své judikatuře i Evropský soudní dvůr. Ustanovení o samotném rozsahu je řešeno pomocí příloh k zákonu upravujících náležitosti obsahu oznámení a vyhodnocení.

5.3. Předmět posuzování

Předmětem posuzování jsou převážně záměry uvedené v příloze I, které se člení na:

- obligatorně posuzované záměry;
- změny takových záměrů, pokud tak stanoví zjišťovací řízení;

⁵⁴ Jedná se o obec jako základní územní samosprávný celek a kraj jako vyšší územní samosprávný celek ve smyslu čl. 100 Ústavy.

⁵⁵ Jedná se o ministerstva a jiné správní úřady, které lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem ve smyslu čl. 79 odst. 1 Ústavy. V některých případech je dotčený správní úřad stanoven konkrétně ex lege.

⁵⁶ Jedná se o orgán vykonávající státní správu v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí, který vede a zajišťuje celý proces. Musíme však odlišit případy, kdy se jedná o výkon samostatné působnosti, pokud se kraj jako dotčený územní samosprávný celek vyjadřuje k oznámení, dokumentaci atd.

- podlimitní záměry podléhající zjišťovacímu řízení, pokud tak stanoví příslušný úřad;
- takové aktivity, které mohou významně ovlivnit evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti a stanoví-li to zjišťovací řízení;
- záměry, kde se žádá o prodloužení platnosti stanoviska, stanoví-li to zjišťovací řízení.

Negativní vymezení předmětu posuzování je určeno okolnostmi, za kterých by jinak záměr posouzení podléhal, a to:

- v případech, kdy tak rozhodne vláda za nouzového stavu, stavu ohrožení a válečného stavu, z naléhavých důvodů obrany nebo plnění mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána;
- a v případech, kdy má bezprostředně odvrátit důsledky nebo zmírnit nepředvídatelné události, které mohou vážně ohrozit zdraví, bezpečnost, majetek obyvatelstva nebo životního prostředí.

5.4. Způsob posuzování

Způsob posuzování vychází z celistvosti procesu EIA a tudíž zahrnuje přímé a nepřímé vlivy provedení i neprovedení (nulová varianta) záměru, včetně zhodnocení všech časových etap až po ukončení procesu. Rozhodující je stav referenční, nebo-li stav životního prostředí v dotčeném území v době oznámení záměru. Spadá sem i návrh opatření k předcházení, vyloučení, snížení, zmírnění nebo minimalizace nepříznivých vlivů provedeného záměru na životním prostředí.

5.5. Předběžné projednání

Prvním krokem k procesu posuzování je předběžné projednání, které předchází podání oznámení. Je zahájeno na žádost oznamovatele. Příslušný správní orgán je zde povinen poskytovat investorovi potřebné informace o životním prostředí týkající se dotčeného území, konzultovat, doporučovat a případně zahrnovat do projednání další subjekty, včetně oprávněné veřejnosti. Předkladatel tak získává jedinečnou možnost, jak zjistit možné budoucí problémy a spory ohledně plánovaného projektu v rámci tohoto řízení a získat tak možnost vyvarovat se případným úskalím při přípravě dokumentace v době, kdy mu zatím ještě nevznikly žádné významné náklady.

5.6. Oznámení

Oznámení, které se podává v písemné a v elektronické podobě, slouží k podání informací o připravovaném záměru, zahrnuje spolupráci oznamovatele⁵⁷ a příslušného úřadu. Musí být zpřístupněno veřejnosti trojím způsobem a to na úředních deskách dotčených samosprávných celků, na internetu a v dotčeném území alespoň ještě jedním obvyklým způsobem (zprávy či místní tisk). Písemné vyjádření k projektu může podávat kdokoliv ve lhůtě 20 dnů od zveřejnění oznámení. Pro dotčené správní úřady a dotčené územní samosprávné celky platí počátek běhu lhůty odchylně a to ode dne, kdy jim bylo oznámení doručeno. Pokud má oznámení i náležitosti dokumentace prodlužuje se tato lhůta o dalších 15 dnů.

5.7. Zjišťovací řízení

Dalším krokem je zjišťovací řízení, které má dvojí podobu, a to buď formu screeningu pro záměr kategorie I a nebo screeningu a scopingu u kategorie II. Při hodnocení významného vlivu vezme příslušný úřad vždy v úvahu kumulativně povahu

⁵⁷ Soukromá fyzická nebo právnická osoba, která v souvislosti se svojí ekonomickou činností realizuje záměry podléhající posuzování. Oznamovatelem můžou být i orgány státní správy a územní samosprávy.

rozsahu a umístění záměru, okolnosti, zda záměr či jeho změna dosahují limitních hodnot a dále obdržená vyjádření veřejnosti, dotčených správních orgánů⁵⁸ a územních samosprávných celků.⁵⁹ Lhůta pro řízení je zkrácena na 30 dnů ode dne zveřejnění informace o oznámení. Závěr má podobu písemného odůvodněného dokumentu, který se zveřejňuje (na internetu, na úředních deskách dotčených územních samosprávných celků atd.) a neprodleně se doručí oznamovateli. Je možné, že správní orgán povinnost vypracování dokumentace neuloží, pokud k oznámení neobdrží žádné nesouhlasné vyjádření. Za dokumentaci se pak v tomto případě považuje předchozí oznámení. Příslušný správní úřad může navrhnout zpracování variantního řešení záměru, avšak takovéto zadání je nevyhnutelné a tudíž nezakládá ani pravomoc na možný sankční postih při nesplnění. Avšak existuje zde riziko, že vyhodnocení projektu bude klasifikováno jako nepřijatelné.⁶⁰

5.8. Dokumentace

Dokumentace je kompletně zajišťována oznamovatelem, který nese v plném rozsahu veškeré náklady s tím spojené. Pro vypracování dokumentace není zakotvena zákonem žádná lhůta. Je v zájmu samotného investora obstarat rychlé zhotovení potřebných podkladů a umožnit tak včasnou realizaci záměru. V některých případech je k jejímu zpracování vyžadována autorizace.⁶¹ Každý se může písemně vyjadřovat k obsahu dokumentace, a to do 30 dnů od jejího zveřejnění. Je možné ji vracet k dopracování. Rozsah dokumentace bude ovlivněn v praxi zejména:

- obecným přístupem investora a zpracovatele dokumentace;
- charakterem území, do kterého je záměr umístěn;

⁵⁸ Dotčeným správním orgánem je správní úřad, který hájí zájmy chráněné zvláštními právními předpisy a jehož správní obvod alespoň zčásti tvoří dotčené území a Česká inspekce životního prostředí.

⁵⁹ Dotčeným územním samosprávným celkem je územní samosprávný celek, jehož správní obvod alespoň zčásti tvoří dotčené území (území, jehož životní prostředí a obyvatelstvo by mohlo být závažně ovlivněno provedením záměru nebo koncepce).

⁶⁰ Dvořák, L.: Zákon č. 100/2001 Sb. O posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých zákonů s komentářem, ABF, Praha, 2005, str. 1-43.

⁶¹ Tato povinnost se vztahuje na dokumentace zpracovávané pro záměry uvedené v příloze č. I kategorie 1 a v ostatních případech, pokud to stanoví závěr zjišťovacího řízení.

- charakterem vlastního záměru;
- závěrem zjišťovacího řízení dle §7 zákona č. 100/2001 Sb.;
- obsahem vyjádření obdržených k oznámení záměru;
- eventuelním mezistátním posuzováním.⁶²

Příloha č. IV vyžaduje zdůvodnění potřeby záměru, jeho umístění a přehled zvažovaných variant včetně důvodů, které vedly ke konečné volbě. Porovnávání variant platí pouze v případě, že budou předloženy. Toto ustanovení je fakultativní a záleží tak výhradně na vůli předkladatele, zda je bude prezentovat.

5.9. Posudek

Posudek u autorizované osoby⁶³ zajišťuje smluvně a finančně příslušný úřad. Jeho hodnocení podléhá nejen základní údaje o záměru, ale i správnost a úplnost dokumentace, technické řešení s ohledem na životní prostředí, včetně navržených opatření k omezení možných negativních dopadů. Objektivnost a nestrannost posudku má být zajištěna tak, že posudek vypracovává vždy osoba odlišná od osoby ustavené pro zpracování dokumentace. Doba pro jeho zpracování je stanovena na 60 dnů, odůvodněně může být překročena maximálně o dalších 30 dnů. Oznamovatel musí poskytovat součinnost zpracovateli posudku do 5 pracovních dnů od jeho žádosti. Příslušný správní úřad pak distribuuje posudek mezi dotčené orgány včetně oznamovatele a zveřejňuje o tom informace. Každý má právo vyjádřit se i k posudku, a to do 30 dnů od jeho zveřejnění, buď písemně nebo ve veřejném projednání, které se koná v odůvodněných případech v souladu s principem hospodárnosti. Zpracovatel se pak s takovými návrhy v posudku vypořádá a popřípadě upraví jeho podobu.⁶⁴ Ve svém návrhu zohledňuje jak úroveň dokumentace, tak projekt samotný.

⁶² Obluk, V.: Rukověť oznamovatele, MŽP, Praha, 2004, str. 27.

⁶³ Autorizovaná osoba je fyzická osoba, která je držitelem autorizace k posuzování vlivů na životní prostředí, kterou vydává MŽP.

⁶⁴ Dvořák, L.: Zákon č. 100/2001 Sb. O posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých zákonů s komentářem, ABF, Praha, 2005, str. 1-43.

5.10. Stanovisko

Stanovisko vydává dotčený správní úřad na základě dokumentace, oznámení, posudku a veřejného projednání v pořádkové lhůtě 30 dnů od uplynutí lhůty pro vyjádření se k posudku. Je formulováno jako souhlasné nebo nesouhlasné. Samo o sobě ale není důvodem, proč záměr nepovolit. Jeho platnost je omezena na 2 roky, na žádost může být prodloužena o další 2 roky, a to i opakovaně. Při schválení takového prodloužení musí být předem prošetřeno, zda nedošlo k podstatným změnám realizace záměru, podmínek v dotčeném území nebo znalostí či technických vymožeností souvisejících a využitelných pro takový projekt. Děje se tak formou jakéhosi zjišťovacího řízení sui generis. Pokud by byl shledán pozitivní závěr, tak by nepochybně muselo dojít k novému procesu EIA a jeho výsledné stanovisko by nahradilo to původní (od 11.12. 2009 je účinná novela č. 436/2009 Sb. viz kapitola 3.4.). Stanovisko sice není správním rozhodnutím a jeho vydání nelze přímo podřídit správnímu řádu, avšak možnost aplikace základních správních zásad je zde nesporná. V procesu posuzování plní funkci odborného podkladu, který je nutnou součástí pro vydání povolovacího rozhodnutí. Správní úřad je tak povinen vyčkat na vynesení závěrečného zjištění v řízení EIA, aby mohl vydat v navazujícím řízení správní rozhodnutí. Dotčený správní orgán je tedy vázán pouze procesně, nikoli hmotněprávně.

Je třeba zdůraznit, že stanovisko je konečným vyjádřením příslušného orgánu státní správy, avšak samotný zákon č. 100/2001 Sb. k němu neupravuje žádný opravný prostředek. Možnost přezkumu vyplývá až v následujícím správním řízení, popřípadě správním soudnictvím. Tato konstrukce právní ochrany je zcela nepraktická a je nám vytýkána i samotnou Evropskou unií. Pokud úřad zcela či částečně nezahrne do svého rozhodnutí všechny podmínky a požadavky stanoviska, je jeho povinností to náležitě odůvodnit. V případech, kde je vznik škody na území evropsky významných lokalit nebo ptáčích oblastí vážnou hrozbou, jsou stanoveny ve zvláštních zákonech (např. zákon č. 144/1992 Sb. nebo zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech) pro povolení přísnější podmínky.

5.11. Mezistátní posuzování

Tento typ posuzování má samostatnou úpravu v rámci hlavy II tohoto zákona, která je odlišná od klasického procesu EIA. Předmětem přeshraničního posuzování vlivů na životní prostředí jsou záměry realizované v ČR, pokud vlivy na životní prostředí přesahují hranice cizího státu (dotčený stát).⁶⁵ Posuzované jsou také záměry prováděné mimo ČR (stát původu), které mohou mít závažný vliv na naše území. V případě pochybností o tom, jakou právní úpravou se má proces řídit, má to být vždy dle ustanovení státu původu, pokud nestanoví mezinárodní smlouva příslušných států jinak. Komunikace mezi státy často probíhá převážně na diplomatické úrovni, což je jedna z příkladných odlišností od klasického vnitrostátního procesu posuzování. Jako další lze uvést institut postprojektové⁶⁶ analýzy, která se provádí výhradně na žádost státu. Jejím obsahem je hlavně monitoring dodržování podmínek a opatření prováděného záměru. Je třeba vycházet nejen z příslušného zákona ale i z mezinárodní Espoo konvence týkající se přeshraničního posuzování. Příslušným úřadem je vždy MŽP. Je nutné zajistit informovanost a možnost vyjádřit se k hodnocenému záměru nejen pro správní úřady jednotlivých států, ale i pro příslušnou veřejnost dotčeného státu.⁶⁷

5.12. Účast veřejnosti v ČR

Tato kapitola se samostatně zabývá úlohou veřejnosti v procesech, které mohou mít či přímo mají nepříznivý vliv na životní prostředí. Vzhledem k tomu, že problematika participace veřejnosti je v současné době poměrně aktuálním tématem, je jí v této práci poskytnut zvláštní prostor. Pozornost je soustředěna na vývoj právní úpravy postavení veřejnosti v ČR, vymezení tohoto pojmu, podmínky, způsoby participace a další.

⁶⁵ Dotčeným státem je území, jehož životní prostředí a obyvatelstvo by mohlo být závažně ovlivněno provedením záměru nebo koncepce.

⁶⁶ Jedná se o ověření předpokládaných vlivů po realizaci záměru.

⁶⁷ Mezistátní EIA pro Českou republiku, příloha EIA-IPPC-SEA, č. 1, 2005, str. 3.

Přínos nevládních organizací v oblasti ochrany životního prostředí je neoddiskutovatelný. V současnosti jsou jednotlivé ENGO propojeny nejen na národní úrovni, ale předně na úrovni mezinárodní. Vytvořily dokonce propojenou mezinárodní síť organizací jako je Justice & Environment nebo European Environmental Bureau a další. Pomocí vzájemných konzultací, kontaktů a spolupráce se staly mnohem silnějším a účinnějším instrumentem v boji za zachování příznivého životního prostředí. Vytvářejí internetové stránky, kde informují o aktuálních otázkách týkajících se samotné problematiky aplikace práva, vývoji soudních sporů v této oblasti, samy podávají stížnosti k Evropské komisi, vytvářejí komparativní, analytické a doporučující materiály a pomáhají radou i v konkrétních případech.⁶⁸

5.12.1. Vztah práva České republiky a Aarhuské úmluvy

Česká republika ratifikovala Mezinárodní úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí v roce 2004. V souladu s ustanovením čl. 10 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, je stanoveno, že vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu. Pokud stanoví mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouvy. Navíc další základní ustanovení článku 1 odst. 2 Ústavy zakotvuje pravidlo, že ČR dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Ústavní zákon tak zakotvuje pravidlo aplikační přednosti pro mezinárodní smlouvu a souladného výkladu vnitrostátní právní úpravy s normami mezinárodního práva.⁶⁹ Avšak pro přímou použitelnost mezinárodní smlouvy je třeba, aby z ní jasně a zřetelně vyplývala konkrétní práva jednotlivých osob. Na základě této neurčitosti plynoucí z Aarhuské úmluvy Nejvyšší správní soud sice konstatoval⁷⁰, že pokud lze „...určitou vnitrostátní právní úpravu vyložit vícero způsoby, pak má přednost dostat takový výklad, který naplňuje požadavky

⁶⁸ Dostupné z <http://www.eps.cz/cz2074269te/temata/>.

⁶⁹ Tichá, T., Dvořák, L.: Účast veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, *Ekologie a právo*, č. 1, 2007, str. 19.

⁷⁰ Rozsudek NSS ze dne 18.7. č. j. 1 Ao 1/2006-74.

Úmluvy.“⁷¹ V pozdějších rozhodnutích však již zaujal spíše zamítavý postoj pro použití obsahu Aarhuské úmluvy jako právní úpravy nadřazené našim zákonům.⁷²

Závaznost Aarhuské úmluvy pro nás plyne ale i ze vstupu České republiky do EU. Evropské společenství přistoupilo k Aarhuské úmluvě rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES a ta se tak stala nedílnou součástí komunitárního právního řádu v režimu smíšených smluv.⁷³ Tím byla opětovně potvrzena její aplikační priorita před vnitrostátní právní úpravou, a to dle principu přednosti a přímého účinku nebo minimálně povinnosti konformního výkladu právní úpravy členských států s právem EU.⁷⁴ Tato druhá varianta transpozice Aarhuské úmluvy se jeví, dle dostupné judikatury, jako přijatelnější pro výklad přednosti úmluvy při rozhodování soudů. De lege lata tedy plyne povinnost ČR v případech rozporu nebo nedostatečné legislativní úpravy týkající se této oblasti použít přednostně ustanovení Aarhuské úmluvy. Její nadřazenost plyne tedy jak z členství v nadnárodním komplexu evropských států, tak z ratifikace mezinárodní smlouvy a jejím následným začleněním do vnitrostátního právního pořádku státu.

5.12.2. Účast veřejnosti dle zákona ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí

Dle zákona č. 244/1992 Sb. byly v souvislosti s účastenstvím známy tři pojmy a to veřejnost, občanská iniciativa⁷⁵ a občanské sdružení⁷⁶ (avšak úplně první zmínku můžeme najít již v zákoně č. 17/1992 Sb.). Veřejnost nebyla v zákoně definována, ale bylo dovozováno, že je to širší pojem, který zahrnuje mimo jiné i občanskou iniciativu. Pomocí

⁷¹ Humlíčková, P., Černý, P.: Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy 2007, Zelený kruh, 2008, str. 16.

⁷² Dostupné z <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/implementace-au-v-cr/>.

⁷³ Smíšená smlouva musí být přijata příslušnými institucemi na úrovni Evropského Společenství, ale i ústavními orgány členských států podle jejich vnitrostátních právních předpisů.

⁷⁴ Tichá, T., Dvořák, L.: Účast veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, Ekologie a právo, č. 1, 2007, str. 19.

⁷⁵ Pro účely zákona č. 244/1992 Sb. se občanskou iniciativou rozumí skupina min 500 fyzických osob starších 18ti let, která písemně podporuje vyjádření veřejnosti. Pevný limit počtu osob se stal velkou překážkou pro řadu obcí, která kvůli své velikosti, nebyla schopna tohoto počtu osob dosáhnout.

⁷⁶ Pro účely zákona č. 244/1992 Sb. muselo být občanské sdružení založeno většinou osob občanské iniciativy.

analogie iuris bylo zjištěno, že mezi veřejnost patří i osoby fyzické a právnické včetně jednotlivců.⁷⁷

Veřejnost měla první možnost účasti až při připomínkovém řízení k dokumentaci. Byla tedy postavena až před hotovou, komplexní a expertní analýzu zpracovanou pro navrhovatele. Navíc zde nebyla poskytnuta žádná záruka, že k takovým připomínkám bude vůbec přihlédnuto. Z důvodu neexistence fází screeningu a scopingu tak nemohl být splněn ani požadavek co nejširší možné a včasné účasti veřejnosti při určování rozsahu a obsahu dokumentace. Investor tak byl ochuzen o zdroj informací, které by mu umožnily předejít potencionálním sporům a zajistily tak pozdější hladký průběh řízení, třebaže s participací veřejnosti. Důsledkem toho se často stávalo, že veškeré problémy vrcholily až na samotném konci procesu při veřejném projednání posudku. Za dotčenou veřejnost se byla považována jakákoliv fyzická nebo právnická osoba, která se cítila dotčena navrhovaným záměrem, účastnila se procesu EIA a poskytla podklady pro rozhodnutí.⁷⁸

5.12.3. Účast veřejnosti dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů

5.12.3.1. Účastníci procesu

Procesu EIA se účastní oznamovatel, příslušný úřad, dotčené úřady, dotčené územně samosprávné celky, zpracovatelé dokumentace a posudku a také veřejnost. Oznamovatel vystupuje v řízení jako zastánce a propagátor realizace záměru, naproti tomu veřejnost bývá v pozici oponenta projektu a současně obhájce a ochránce hodnot životního prostředí. Zbylé subjekty mají za úkol vnést do procesu prvek odbornosti, nestrannosti a objektivitu.

⁷⁷ Jančářová, I.: Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí, Brno, 2002, str. 93,94.

⁷⁸ Dusík, J., Kouba, Z.: E.I.A. principy procesu posuzování vlivů na životní prostředí, PEAC, Praha, 1994, str. 25, 33.

Oznamovatelem je dle tohoto zákona, investor záměru nebo-li fyzické a právnické osoby, které realizují záměry podřízené procesu EIA v souvislosti se svou ekonomickou činností. Mohou jimi být též orgány státní správy a územní samosprávy. Oznamovatel má výlučné postavení při zahajování procesu posuzování, neboť jako jediný může podat oznámení o plánovaném záměru. Jeho cílem je zrealizovat projekt co nejrychleji a nejlevněji, a to většinou i na úkor životního prostředí. Je účastníkem všech navazujících správních řízení.

Státní správu v oblasti posuzování vykonávají krajské úřady a MŽP.

Autorizovanou osobou, která zpracovává dokumentaci nebo posudek, se rozumí fyzická osoba, která je držitelem autorizace k posuzování vlivů na životní prostředí, vydávanou MŽP. Těmito podmínkami se rozumí zejména odborné znalosti ověřované zkouškou a bezúhonnost. Oznamovatel může využít služeb autorizované osoby už při vypracování oznámení, avšak není to jeho povinností.

Veřejnost (laická i odborná) se účastní všech fází řízení a to za splnění určitých podmínek dle daného typu procedury.

5.12.3.2. Rozbor platné právní úpravy participace

Ustanovení §23 odst. 9 tohoto zákona zakotvuje jednotnou úpravu účastenství subjektů v navazujících správních řízeních týkajících se záměrů posuzovaných dle tohoto zákona. Obecně prospěšná společnost,⁷⁹ místně příslušná jednotka občanského sdružení⁸⁰ nebo obec dotčená záměrem se stávají účastníky v navazujícím řízení na základě výše uvedeného ustanovení. Obecná subsidiární úprava je pak uvedena v ustanovení § 27 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.⁸¹ Smyslem je, aby

⁷⁹ Postačí pokud je předmětem její činnosti ochrana jakéhokoli veřejného zájmu, nejen životního prostředí.

⁸⁰ Postačí pokud je předmětem její činnosti ochrana jakéhokoli veřejného zájmu, nejen životního prostředí.

⁸¹ Účastníky jsou rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Nestanoví-li to zvláštní zákon jinak, mají postavení účastníků podle odst. 2 (účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím

byla zajištěna kontinuita ochrany veřejných zájmů v následných povolujících řízeních. Avšak vztah SŘ a zvláštních zákonných úprav nemá vždy zcela jasně nastavenou míru subsidiarity a vyloučení obecné právní úpravy. Při rozboru je nepochybně podstatné užití právní stavby vyloučení, či naopak využití správního řádu a vyřešení problematiky kumulace odlišných vymezení.⁸²

Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí neupravil pojem „dotčená veřejnost“, jak již bylo výše zmíněno. Zákon operuje s pojmem „každý“ a pro tento proces tak umožňuje zapojit se do řízení osobám fyzickým, právnickým či různým formám uskupení osob, které mají na řízení zájem. Zajišťuje tak široký přístup veřejnosti a zřejmě tak předchází i sporům a zbytečné administrativě, k nimž by jistě docházelo při určování, zda osoba náleží nebo nenáleží do skupiny dotčená veřejnost. Stejná právní úprava se však nevztahuje pro další navazující správní řízení, která stanoví pravidla pro účastenství mnohem restriktivněji. Smyslem je, aby nedocházelo k neodůvodněným průtahům v řízení. Obecná úprava účastenství v § 27 odst. 2 SŘ stanoví, že účastníky řízení jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Tato podmínka je pak upřesněna speciálními právními předpisy, a to hlavně prostřednictvím existence vlastnického či jiného věcného práva.

Dotčené osoby jsou tedy definovány jen zvláštními zákony, které upravují následná správní řízení. Zainteresované veřejnosti není přiznáno příliš silné postavení. Tato právní konstrukce neumožňuje účast osob, které nebudou přímo dotčeny na svých zájmech, byť mohou být ovlivněny záměrem nepřímo. Proto přinesl zákon č. 100/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů, ustanovení § 23 odst. 9, který umožňuje účast i určitému okruhu osob, který není na svých právech dotčen přímo.

přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech), ledaže jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají; v tom případě mají postavení účastníků dle odst. 1 (účastníky řízení jsou za a) v řízení o žádost žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu; b) v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.)

⁸² Tichá, T., Dvořák, L.: Účast veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, *Ekologie a právo*, č. 1, 2007, str. 3.

Právnícké osoby jako jsou občanská sdružení a obecně prospěšné společnosti nebo-li nevládní organizace bývají účastníky povolovacích řízení na základě § 27 odst. 3 správního řádu, podle kterého jsou „ účastníky rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon.“ Obdobnou formulaci uvádí např. i speciální právní předpis⁸³ č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, pro účastníky územního řízení. Mezi takové zvláštní zákony řadíme zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů či zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů a také zákon č. 100/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Místní příslušnost musí zahrnovat území, které může být dotčeno záměrem a které je předmětem posuzování. Dále je nutné, aby podaly ve stanovených lhůtách písemné vyjádření a příslušný úřad ho zahrnul alespoň částečně do svého stanoviska. Negativní podmínka vztahující se jen na občanská sdružení je taková, že úřad, který vede navazující řízení, nerozhodne, že jimi hájené veřejné zájmy nejsou dotčeny.⁸⁴ Poslední dvě uvedené omezení participace jdou nad rámec požadavků stanovených Směrnicí o posuzování vlivů na životní prostředí a jejich splnění závisí pouze na libovůli veřejné moci. Nelze si tedy nevšimnout, že je to právě správní úřad, který bude mít nakonec poslední slovo ohledně osudu účasti sdružení v procesu. Pro obce, které jsou záměrem dotčené, platí úprava obdobná. Přitom s ohledem na úpravu směrnic a Aarhuské úmluvy, která je pro nás bezpodmínečně závazná, by měly správní orgány jednat s nevládními organizacemi rovnocenně jako se samotnými účastníky ve správních řízeních.

Účast veřejnosti je v procesu posuzování zajištěna hned od začátku, lze se vyjadřovat k oznámení, k dokumentaci i posudku. Veškeré informace týkající se průběhu procesu EIA, od dokumentů o záměru, připomínek veřejnosti, po úřední výstupy procesu,

⁸³ Speciální právní předpis znamená, že se příslušný zákon vztahuje na úpravu právních poměrů přednostně. Pokud by neupravoval vše potřebné, použije se k jeho doplnění subsidiární obecný právní předpis, v tomto případě správní řád.

⁸⁴ Matějka, L.: Efektivní účast v procesu EIA, 2. přepracované vydání, Arnika, Praha, 2006, str. 6.

bývají zveřejňovány na úředních deskách⁸⁵ příslušných úřadů, dnes již i povinně elektronicky, případně v místním tisku. Pro vyjádření jsou stanoveny lhůty, při jejichž nedodržení k nim úřad není povinen přihlížet. Jejich právní úprava odpovídá závazkům vyplývajícím z Aarhuské úmluvy. Z toho nejspíše vyplývá, že pokud to bude pro řízení vhodné a účelné, pak by úřad k takovým vyjádřením přihlídnout měl i po uplynutí lhůty pro jejich podávání. Ke stanovisku, kterým se řízení o posuzování vlivů končí, však veřejnost může podat připomínky až v navazujícím správním řízení.

Prostředky k vyjádření názoru veřejnosti mohou být jak ve formě písemné, tak ve formě konání veřejných projednání. Ty lze vynechat pouze za situace, kdy k dokumentaci nejsou známá žádná odůvodněná nesouhlasná vyjádření. Veřejného projednání se nemusí nutně účastnit oznamovatel nebo posuzovatel. O jeho průběhu je pořízen zápis, který se zasílá všem dotčeným stranám včetně oznamovatele a navíc se zveřejňuje prostřednictvím internetového portálu České informační agentury životního prostředí (CENIA)⁸⁶ a dalšími způsoby. Poté už veřejnost nemá možnost jakkoliv ovlivnit jeho obsah či podobu.

Veřejnost může vstoupit do procesu posuzování již v rané fázi tzv. oznámení. K příslušnému⁸⁷ úřadu lze zasílat své vyjádření formou písemných připomínek, a to do 20 dnů od zveřejnění informace o oznámení. Funguje zde princip efektivity, kdy veřejnost upozorňuje zpracovatele dokumentace na případné komplikace a problematická místa a ten by je měl poté, jsou-li relevantní, zohlednit ve svém zpracovaném dokumentu.⁸⁸ Každý se může písemně vyjádřit i k vyhotovené dokumentaci, a to u příslušného úřadu do 30 dnů od zveřejnění informace o dokumentaci. Poslední možností, jak projevit svůj názor v procesu EIA, je stádium posudku. Veřejnosti se zde nabízí dva potencionální způsoby participace. Buď zašle úřadu své vyjádření do 30 dnů od zveřejnění posudku a nebo se účastní

⁸⁵ Datum zveřejnění na úřední desce má význam pro počítání dalších lhůt významných pro průběh řízení.

⁸⁶ Jedná se o státní příspěvkovou organizaci MŽP. Hlavním úkolem agentury CENIA je poskytování informací z oblasti životního prostředí tak, aby pro všechny občany České republiky byl zajištěn přístup k nim v souladu se zákonem č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

⁸⁷ Příslušným úřadem je MŽP nebo orgán kraje v přenesené působnosti, v jehož územně správním obvodu je navržen záměr nebo pro jehož územně správní obvod je zpracovávána koncepce.

⁸⁸ Petržílek, P., Guth, J., Týcová, G.: Předpisy o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem, ABF, Praha, 2002, str. 42.

veřejného projednání, které však není obligatorní fází procesu. Nastává pouze v situaci, kdy se vyskytne alespoň jedno nesouhlasné vyjádření k posudku nebo k dokumentaci. Pro všechny fáze řízení platí podmínka, že pokud nebude dodržena lhůta pro zaslání písemných připomínek, není úřad povinen k nim přihlížet.

5.12.3.3. Formy účasti veřejnosti a její oprávnění

Účast veřejnosti v procesu posuzování vlivů lze shrnout do následujících bodů:

- „seznámení se s oznámením záměru;
- písemné vyjádření k oznámení;
- zveřejnění závěru zjišťovacího řízení;
- zveřejnění dokumentace;
- vyjádření k dokumentaci;
- zveřejnění posudku;
- písemné vyjádření k posudku;
- eventuelní veřejné projednání posudku;
- zveřejnění stanoviska;
- různá neformální setkání, ankety a další způsoby neupravené zákonem.“⁸⁹

Dle čl. 6 Aarhuské úmluvy má participující veřejnost v procesu EIA níže uvedená oprávnění, která se víceméně kryjí s českou právní úpravou:

- právo účastnit se vyjmenovaných řízení;
- být přiměřeně, včas a účinně informován o okruhu informací týkajících se řízení (včetně podkladových materiálů k rozhodnutí a výsledného rozhodnutí);
- právo mít dostatečnou lhůtu k přípravě na jednotlivé fáze řízení;

⁸⁹ Jančářová, I.: Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí, Brno, 2002, str. 109.

- právo účastnit se řízení v jeho rané fázi, kdy jsou ještě všechny možnosti otevřené;
- právo podávat připomínky;
- právo na vypořádání těchto připomínek v konečném rozhodnutí.

5.13. Právní úprava participace veřejnosti na řízení v Irsku

Irská environmentální právní úprava se potýká stejně jako naše s roztříštěností a dále také s nesrozumitelností. Orientovat se v ní je obtížné pro odborníka, natož pro laika. Jasnou prioritou irské legislativy je tedy zřejmá nutnost ujednotit právní úpravu do kodexu.⁹⁰ Vzhledem k tomu, že jde o angloamerický systém práva, jehož základem nebyla nikdy převážně psaná podoba zákonů, ale hlavní slovo měla vždy doktrína *stare decisis*,⁹¹ tak lze nastalé potíže s aplikací pramene práva ve formě zákona i snadno pochopit. Irské soudy mají klíčovou funkci při zajišťování účinné transpozice a prosazování evropské environmentální legislativy, která spočívá ve správném použití doktríny přímého a nepřímého účinku. Bohužel soudy princip přímého efektu komunitárního práva vykládají spíše restriktivním způsobem, což dokládá např. i velmi nízká frekvence dotazů směrem k ESD v případech týkajících se životního prostředí. Tento trend lze konkrétně vysledovat právě vůči Směrnici o posuzování vlivů na životní prostředí. Irské soudy zaujaly konzervativní přístup vůči povolování kontroly procesu EIA z důvodů nepřiměřenosti nebo zjištěných nedostatků během řízení. Jedná se o zcela opačný názor, než který má na věc ESD a např. britské soudy.⁹²

Nelze také nezmínit, že Irsko patří mezi jediný členský stát EU, který sice podepsal Aarhuskou úmluvu, ale doposud ji neratifikoval. Dosavadní vývoj na politické scéně ani v nejmenším nenaznačuje, kdy by se tak mohlo stát a zda vůbec. Tento stát má značně strnulý

⁹⁰ Flynn, T.: *Transposition and Enforcement of European Community Environmental Law in Ireland*, IPELJ, 2008, str. 7.

⁹¹ Zásada závaznosti soudních precedentů (soudní rozhodnutí se aplikuje na podobné případy a nemůže být bezdůvodně měněno, a to ani tím soudem, který je přijal).

⁹² Flynn, T.: *Transposition and Enforcement of European Community Environmental Law in Ireland*, IPELJ, 2008, str. 8.

přístup k novým věcem a změnám obecně, jako ostatně každý stát, který stojí tak pevně na svých tradicích. Tento postoj se samozřejmě projevuje i v rámci jejich členství v EU. Nevůle a neochota implementovat směrnice a naopak si vykládat komunitární ustanovení po svém, je zde přímo typická. Důsledkem tohoto přístupu byla Evropská komise již vícekrát nucena zahájit proti Irsku řízení pro porušení závazků plynoucích z jejich členství v EU (například směrnice 2003/4/ES byla implementována až téměř 2 roky po nejzazším termínu ke splnění této povinnosti).

Proces EIA je upraven v rámci Zákona o územním plánování a rozvoji (*Planning and Development Act, 2000*). Dílčí úpravy a novelizace, třeba v důsledku harmonizace s komunitárním právem, se dějí pomocí tzv. nařízení (*regulations*). Právě *European Communities Act, 1972* výslovně zakotvuje formu regulations⁹³ jako způsob novelizace a transpozice předpisů práva ES, které se tak stanou součástí domácího právního řádu. Jako jedna z mála zemí Evropy zavedlo Irsko nezávislou odvolací komisi (výbor) jako kontrolní orgán pro územní plánování a rozhodnutí tzv. *An Board Pleanála*.

Každý může podat návrh nebo námitku ohledně žádosti o územní rozhodnutí za poplatek 20 eur,⁹⁴ a to do 5 týdnů ode dne, kdy příslušný správní úřad obdržel takovou žádost. Omezená kategorie osob je z této povinnosti vyňata, včetně *An Taisce*.⁹⁵ Tato výjimka se však nevztahuje na nevládní environmentální organizace. Stanovení poplatku za účast na řízení má sloužit jako příspěvek na náklady vynaložené tímto směrem úřady z důvodu většího administrativního zatížení.⁹⁶ Obě strany, žadatel o rozhodnutí a oponent (stěžovatel) mají právo odvolat se proti rozhodnutí příslušného úřadu k výše zmíněné *An Board Pleanála*. Stěžovatelovo oprávnění je navíc podmíněno splněním podmínky předchozí účasti v námitkovém řízení. Novela zákona PDA, 2006 toto omezení odstranila

⁹³ Sekundární legislativa však není schopná zajistit právu ES účinnou transpozici a systém donucení ke splnění závazků plynoucích Irsku z jeho členství.

⁹⁴ O výši poplatku rozhoduje *An Board Pleanála* se souhlasem Ministra (Ministr for the Environmental, Heritage and Local Government).

⁹⁵ Jedná se o nezávislou organizaci, která monitoruje aplikaci komunitární environmentální legislativy na místní úrovni.

⁹⁶ Ryall, Á.: *The EIA Directive and The Irish Planning Participation Fee*, UCC, Ireland, 2002, str. 5.

pro určité NGO v situacích, kdy se vyžaduje mandatorní provedení procesu EIA. Opravný prostředek k odvolacímu výboru lze podat v zákonné lhůtě 4 týdnů od vydání rozhodnutí příslušného správního úřadu. Komise je vázána, jakožto státní, kvazi soudní orgán, rozhodovat v souladu s naplněním účelu Směrnice o posuzování vlivů.⁹⁷

V Irsku je velice silná tradice účasti veřejnosti na plánovacích procesech od doby založení moderního územně-plánovacího systému roku 1963. To je nejspíše důvodem, že EK přijímá nejvíce stížností environmentálního charakteru právě z Irska. Díky tomu je tahle země velmi bohatým a zajímavým zdrojem případových studií na téma přístup ke spravedlnosti v rámci směrnice 85/337/EHS. Na druhou stranu je tato situace zřejmým dokladem dlouho trvající frustrace mezi irskými ENGO ohledně slabé aplikaci evropských pravidel na místní (obecní) úrovni. Nespokojenost s reakcí ze strany příslušných úřadů spolu s nemalými náklady řízení, časovým zpožděním a nepředvídatelností spojenou s opravnými soudními procesy, jsou nejčastějšími argumenty těchto stížností.⁹⁸

Zavedení poplatků za účast veřejnosti na řízení zakládá nutně překážku pro určité skupiny osob s nepříliš silným ekonomickým zázemím. Obtíže působí převážně nevládním organizacím zabývajícím se ochranou životního prostředí, které řeší většinou několik případů najednou a jejichž rozpočet je omezený. Takže i když výše poplatku za účast na jednom řízení není možná až tak vysoká, pro organizace participující současně na více případech najednou finanční náklady značně vzrostou. Nehledě na to, že dotčená veřejnost svou účastí na projednávaných projektech (záměrech) hájí veřejný zájem a plní tak vlastně dobrovolně a zdarma službu veřejnosti. Mimo jiné ENGO přispívají často i dobrou znalostí místních poměrů a obohacují tak celý proces rozhodování.

⁹⁷ Ryall, Á.: Introduction to Planning Law and Policy, UCC, Ireland, 2007, str. 3-6.

⁹⁸ Ryall, Á.: Access to Justice and the EIA Directive: the implications of the Aarhus Convention, UCC, Ireland, 2007, str. 7.

5.13.1. Rozsudek ESD ve věci EK proti Irsku

V souvislosti s výše uvedenou problematikou je na místě rozebrat rozsudek C-216/2005, ve kterém podala Komise žalobu proti Irsku pro porušení čl. 6 a 8 směrnice 85/337/EHS. Důvodem bylo podmínění účasti dotčené veřejnosti na řízení o posuzování vlivů na životní prostředí předchozím zaplacením administrativního poplatku. EK shrnula svou argumentaci do 4 níže uvedených bodů:

- vybírání poplatku není možné, protože ho směrnice 85/337/EHS výslovně nepovoluje;
- zavedení poplatku znamená ztížení nebo dokonce znemožnění účasti veřejnosti na řízení;
- uložení povinnosti hradit poplatek nespadá pod vymezení „podrobných podmínek,“ které určuje stát, v rámci svého správního uvážení, k provedení směrnice;
- podmínkou zaplatit poplatek vzniká skutečná či potencionální překážka výkonu práv svěřených veřejnosti čl. 6 odst. 2 Směrnice o posuzování vlivů.

ESD se ale neztotožnil s názorem EK a k uvedeným bodům žalobního důvodu se vyjádřil následovně. Skutečnost, že vybírání administrativní poplatku, není explicitně uvedeno v ustanovení směrnice, ještě neznamená, že jeho vybírání je neslučitelné s účelem tohoto komunitárního předpisu. Článek 249 pododstavec 3 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství stanoví, že směrnice je pro členský stát závazná co do výsledku, ale volba formy a prostředků, kterými toho bude dosaženo, záleží na vnitrostátních orgánech státu.

Ustanovení článku 6 odst. 3 směrnice zakotvuje smluvním státům pravomoc, ve formě správního uvážení, vymezit podrobné podmínky způsobu, jakým se veřejnost může vyjadřovat k záměrům v době před vydáním povolení. Výčet těchto možností je pouze demonstrativní, tzn. že nejsou uvedeny vyčerpávajícím způsobem všechny podoby této

participace. Z toho vyplývá pro státy při vymezení podrobných podmínek ještě dosti široký prostor k vlastnímu uvážení. To znamená, že stejně jako není poplatek v článku výslovně zakotven, není ani přímo vyloučen. Pokud nebude dotčená finanční částka vytvářet překážku výkonu práv, lze ji v zásadě uložit. Její zakotvení v právním předpisu není neslučitelné s účelem směrnice 85/337/EHS, pokud nebrání její účinnosti.

K podpoře svého závěru argumentuje Evropský soudní dvůr i ustanovením Směrnice o přístupu k informacím o životním prostředí (90/313/EHS, 2003/4/ES), kde je explicitně upravena možnost požadovat přiměřený poplatek za poskytnutí informace. Z výše uvedených důvodů ESD nepovažuje požadovanou částku 20 eur v rámci řízení před místními orgány v Irsku za nepřiměřenou překážku. Žalobní důvod, který vychází z porušení čl. 6 směrnice je tedy v plném rozsahu neopodstatněný a s ním i porušení čl. 8, které je závislé na výlučném porušení čl. 6.⁹⁹

Rozsudek však neuvádí, na základě jakých kritérií dospěl k závěru, že 20 eur není tak vysoká částka, která by mohla bránit participaci veřejnosti na řízení. Nebylo vůbec řečeno, kde je hranice přiměřenosti a rozumnosti výše poplatku. Možnost vynětí určitých osob z povinnosti platit poplatek, či ho alespoň snížit za stanovených podmínek či okolností nebyla v rozsudku vůbec zmíněna. Přitom se nejedná o stejnou situaci jako v případě Směrnice o přístupu veřejnosti k informacím, kde požadovaná částka za poskytnutí informace odpovídá vynaloženým nákladům na materiál a strávený čas úředníka. Žadatel o informaci nevkládá do řízení žádné know-how, ani tak nekoná ve prospěch veřejnosti, ale pouze využívá informaci pro své osobní cíle. Kdežto v procesu posuzování jsou NGO obhájci ochrany a zachování příznivého životního prostředí. Vystupují a hájí zájmy celé společnosti. To je, dle mého názoru, dostatečným důvodem proto, aby byly vyňaty z povinnosti hradit administrativní poplatek. Tím, že dal Evropský soudní dvůr za pravdu Irsku, vyložil ustanovení směrnice ve prospěch ukládání finančních částek jako jednu z

⁹⁹ Smolek, M.: Vybraná rozhodnutí, Judikatura EU, Ekologie a právo, č. 1, 2007, str. 23-25.

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.

Použité zkratky

CBA-cost benefit analysis (analýza prospěch a nákladů)

ČR-Česká republika

ČSFR-Československá federativní republika

EIA-Environmental Impact Assessment (posuzování vlivů na životní prostředí)

EHK-Evropská hospodářská komise OSN

EK-Evropská komise

EP-Evropský parlament

ES-Evropské společenství

ESD-Evropský soudní dvůr

EU-Evropská unie

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

LZPS-Listina základních práv a svobod

MSD-Mezinárodní soudní dvůr

MŽP-Ministerstvo životního prostředí

NEPA-National Environmental Policy Act

NGO-Non-governmental organisation (nevládní organizace)

ENGO-Environmental non-governmental organisation (nevládní organizace zabývající se ochranou životního prostředí)

NSS-Nejvyšší správní soud

PDA-Planning and Development Act, 2000

SŘS-Soudní řád správní

ZOŽP-Zákon o životním prostředí

Literatura

Monografie

1. Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. vydání, C.H. Beck, Praha, 2007
2. Dusík, J., Kouba, Z.: E.I.A. principy procesu posuzování vlivů na životní prostředí, PEAC, Praha, 1994
3. Dusík, J.: Implementace práva životního prostředí Evropských společenství do českého právního řádu-zkušenosti z pohledu judikatury Evropského soudního dvora, MŽP, Praha, 2001
4. Dvořák, L.: Zákon č. 100/2001 Sb. O posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých zákonů s komentářem, ABF, Praha, 2005
5. Gavelicová, R., Rohrböcková, S.: Cestovní zpráva ze zahraniční služební cesty ze Slovinska z 3.4.-4.4, MŽP, 2008
6. Jans, J., Vedder, H.: European Environmental Law, 3rd edition, Europa law Publishing, 2008
7. Jančářová, I.: Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí, Brno, 2002
8. Krämer, L.: Focus on European Environmental Law, 2 edit, Sweet & Maxwell, London, 1997
9. Krämer, L.: EC Environmental Law, 4 edit, Sweet & Maxwell, London, 2000
10. Kružíková, E., Petržílek, P.: Kodex životního prostředí-zdroj polemik i nadějí, MŽP, 2005
11. Kružíková, E., Adamová, E., Komárek, J.: Právo životního prostředí, Praktický průvodce, Praha, Linde, 2003
12. Malý, S.: Nový stavební zákon s komentářem, Aspi, 2007
13. Matějka, L.: Efektivní účast v procesu EIA, 2. přepracované vydání, Arnika, Praha, 2006
14. Obluk, V.: Rukověť oznamovatele, MŽP, Praha, 2004
15. Petržílek, P., Guth, J., Týcová, G.: Předpisy o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem, ABF, Praha, 2002

Články

1. Baumgartner, Ch.: Vazba mezi EIA a následnými povoloovacími řízeními. Jak podporovat povolující orgány?, EIA-IPPC-SEA, č. 4, 2004
2. Brousek, V.: Proč odmítnout návrh zákona o EIA, Parlamentní zpravodaj, č. 5, 2000
3. Carnwath, R.: Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách?, Access to Environmental Justice, vybrané otázky z diskuze k tématu, Sborník mezinárodní konference, Zelený kruh, Praha, 2008
4. Clark, B.D.: Základy EIA-hodnocení vlivu na prostředí, knihovna MŽP, 1990
5. Černý, P., Alge, T.: Mezinárodní konference o aplikaci Aarhuské úmluvy v praxi, Postavení soukromých žalobců před ESD ve věcech ochrany životního prostředí, Ekologický právní servis, Brno, 2009
6. Černý, P.: Selected problems of the Aarhus Convention application based on experience and court practice of NGOs in 7 EU countries, Practical application of article 9 of the Aarhus Convention in some EU countries-comparative remarks, konference v Brně, Visegrad Fund, 2009
7. Černý, P.: Selected problems of the Aarhus Convention application based on experience and court practice of NGOs in 7 EU countries, Selected problems of Aarhus Convention application in the Czech Republic, konference v Brně, Visegrad Fund, 2009
8. 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
9. Drhová, Z., Dodoková, A.: Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy (zpracováno dle podkladu JUDr. Kružíkové Evy), Zelený kruh, 2006
10. Dohnal, V., Kuták, A.: Nový zákon o EIA-velký posun k lepšímu, EIA, č. 3, 2000
11. Dvořák, L.: Novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, Zpravodaj MŽP, č. 10, 2006
12. Ekologický právní servis: Analýza transpozice a implementace Směrnic ES o posuzování vlivů na životní prostředí, Ekologický právní servis, 2006

13. Flynn, T.: Transposition and Enforcement of European Community Environmental Law in Ireland, IPELJ, 2008
14. Franc, P.: Soudní ochrana veřejného zájmu na pozadí problematiky ochrany životního prostředí, Právní rozhledy, č. 5, 2007
15. Guth, J.: EIA evropského stříhu-lepší, rychlejší, otevřenější, Environmentální aspekty podnikání, č. 3, 2000
16. Guth, J.: Rozhovor s Mgr. Jiřím Guthem, ředitelem OPVŽP MŽP, EIA, č. 2, 2000
17. Hadrabová, A.: Možnosti účasti veřejnosti na rozhodování o věcech týkajících se životního prostředí v České republice, Ekologie a právo, č. 3, 2007
18. Humlíčková P., Černý, P.: Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy 2007, Zelený kruh, 2008
19. Jančářová, I.: Pokrok v proceduře EIA?, České právo životního prostředí, č. 2, 2001
20. Kružíková, E.: Aproximace práva životního prostředí s právem ES-promarněná nebo využitá šance?, Správní právo, č. 4, 2000
21. Kružíková, E.: Posuzování vlivů na životní prostředí jako indikátor vyspělé společnosti, Nika, č. 1, 2, 3, 4, 2001, č. 1, 2002
22. Lepeška, P.: K integraci posuzování vlivů na životní prostředí v rámci územního řízení, Stavební právo Bulletin, č. 4, 2008
23. McIntyre, O.: Environmental Impact Assessment, Substantive Customary Rules and Principles of International Environmental Law, UCC, Ireland, 2007
24. Mezistátní EIA pro Českou republiku, příloha EIA-IPPC-SEA, č. 1, 2005
25. Ryall, Á.: Access to Justice and the EIA Directive: the implications of the Aarhus Convention, UCC, Ireland, 2007
26. Ryall, Á.: EIA and public participation: determining the limits of Member State discretion, UCC, Ireland, 2008
27. Ryall, Á.: Introduction to Planning Law and Policy, UCC, Ireland, 2007
28. Ryall, Á.: The EIA Directive and The Irish Planning Participation Fee, UCC, Ireland, 2002
29. Ryall, Á.: Access to Information on the Environment: The Challenge of Implementing Directive 2003/4/EC, UCC, Ireland, 2003

30. Říha, J.: Trendy a otazníky v oblasti EIA/SEA, EIA-IPPC-SEA, č. 2, 2007
31. Smolek, M.: Posuzování vlivů na životní prostředí-k definici pojmu povolení, Judikatura EU, Ekologie a právo, č. 4, 2006
32. Smolek, M.: Vybraná rozhodnutí, Judikatura EU, Ekologie a právo, č. 1, 2007
33. Tichá, T., Dvořák, L.: Účast veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, Ekologie a právo, č. 1, 2007
34. Tichá, T.: Shrnutí úvah nad koncentrací řízení v ochraně životního prostředí, České právo životního prostředí, č. 14, 2004
35. Toniková, Z.: Návrh nového zákona EIA-splní naděje a očekávání?, EIA, č. 2, 2000

Internet

1. www.beck.cz
2. www.cenia.cz
3. www.czp.cuni.cz
4. <http://ec.europa.eu/environment/eia/home.htm>
5. <http://eklep.vlada.cz>
6. www.ekoaudit.cz
7. www.enwiki.cz
8. www.eps.cz
9. <http://www.iaia.org/>
10. www.justice.cz
11. www.mzp.cz
12. www.mzv.cz
13. www.obcan.enc.cz
14. www.ucastverejnosti.cz
15. www.viaiuris.cz
16. www.zelenykruh.cz

Resumé

Environmental Impact Assessment

The aim of this thesis is to analyze Environmental Impact Assessment (*EIA*) as the significant legal instrument which tries to find a balance between a human progress and a protection of the environment. The special interest is devoted to the theme of the public participation in the different stages of the environmental assessment process.

The text is composed of five chapters, each of them is dealing with different aspects of EIA. The introductory part characterises the procedure and describes the object, the purpose and basic principles of EIA. The second chapter is a brief analysis of the formation of the procedure in the United States of America in 1969. The main body of this head is focused on the most important international conventions on the field of Environmental Impact Assessment, namely The Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo convention) and the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus convention).

The following part of the thesis contains EU environmental legal sources of Environmental Impact Assessment. There are interpreted couple of directives as are Directive No. 85/337/EEC as amended by Directive No. 97/11/EC, Directive No. 2003/35/EC and Commission Regulation No. 1376/2006. The fourth chapter presents a development of the EIA law since 1992 and the reasons for the creation of the current Environmental Impact Assessment Act No. 100/2001 Coll. including the list of the consequential amendments.

The fifth chapter closely analyses the above mentioned act and the participation of public in the Czech system of law. The last section of this chapter outlines how public may

participate in the environmental assessment procedure in Ireland and describes the decision of the European Court of Justice in the case EC against Ireland.

The closing part of this thesis brings a summary of the previous sections and highlights advantages and disadvantages of Environmental Impact Assessment and of its enactment on the national, international and European level. Finally are given some solutions in order to improve the environmental assessment process and make it more efficient.

Posuzování vlivů na životní prostředí - Environmental Impact Assessment

Účast veřejnosti – public participation

Přístup k přezkumným procesům – access to review procedures