UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Posuzování vlivů záměrů na životní prostředí

Tomáš Maršál

Magisterské studium
2006 – 2011

Praha 2011

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Martina Franková, Ph.D.

CHARLES UNIVERSITY IN PRAGUE
LAW FACULTY

Thesis

The Environmental Impact Assessment (EIA)

Tomáš Maršál

Magister Study
2006 – 2011

Prague 2011

The Thesis Work Supervisor: JUDr. Martina Franková, Ph.D.

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.

Ve Středoklukách dne 26. dubna 2011

_____

Tomáš Maršál

Obsah

Obsah 4
Seznam použitých zkratek 6
Seznam anglických zkratek 6
Úvod 7
1. Základní principy a vývoj právní úpravy 9
2. Evropské právo 10
2.1. Směrnice Rady 85/337/EHS 10
2.2. Předmět a cíl Směrnice EIA 12
2.3. Záměry podléhající posouzení 15
2.3.1. Záměry z Přílohy I 15
2.3.2. Záměry z Přílohy II 17
2.4. Záměry, které lze vyjmout z procesu EIA 25
2.5. Proces posuzování 26
2.5.1. Poskytování informací 27
2.5.2. Výjimky z povinnosti poskytnout informace 35
2.5.3. Účast veřejnosti 36
2.5.4. Povolení záměru 39
2.5.5. Možnost přezkoumání 41
2.5.6. Přeshraniční vlivy záměru 45
2.6. Shrnutí Evropské úpravy 47
3. Česká právní úprava 49
3.1. Zákon č. 100/2001 Sb. 49
3.2. Proces posuzování vlivů v České republice a jeho specifika 53
3.2.1. Předmět, rozsah a účel zákona o posuzování vlivů 54
3.2.2. Posuzované záměry 57
3.2.3. Oznámení a zjišťovací řízení 58
3.2.4. Dokumentace, posudek a veřejné projednání 60
3.2.5. Stanovisko 62
3.3. Speciální postup 65
3.3.1. Záměry s možnými vlivy na „Naturové“ oblasti 65

3.4. Účast veřejnosti v navazujícím řízení a přístup k právní ochraně 70
3.4.1. Přístup k právní ochraně 72
3.5. Přeshraniční posuzování 83
3.6. Související předpisy 85
4. Případ Komplexní obnovy elektrárny Prunéřov II (3 x 250MWe) 85
Závěr 88
Abstrakt 97
Abstract 98
Klíčová slova 98
Seznam použité literatury 99
Monografie 99
Odborné články a jiné prameny 99
Internetové prameny 101
Přílohy 102

Seznam použitých zkratek

AÚ	- Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva)
Natura 2000	- soustava Natura 2000 tvořená ptačími oblastmi dle směrnice Evropského parlamentu a rady 2009/147/ES a evropsky významnými oblastmi dle směrnice Rady 92/43/EHS
Směrnice EIA	- Směrnice Rady č. 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí ve znění jejích pozdějších změn provedených směrnicí Rady 97/11/ES ze dne 3. března 1997, směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES ze dne 23. dubna 2009 o geologickém ukládání oxidu uhličitého.
Soudní dvůr	- Soudní dvůr Evropské unie, (dříve Evropský soudní dvůr, ESD)
ZOPK	- zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
ZPV	- zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)

Seznam anglických zkratek

BAT	- Best Available Techniques
EIA	- Environmental Impact Assessment
IPPC	- Integrated Prevention and Pollution Control
SEA	- Strategic Environmental Assessment

Úvod

V této diplomové práci se budu detailně zabývat institutem posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (dále také jen posuzování vlivů nebo „EIA“, z anglického Enviromental Impact Assessment; kdekoli se tedy v této práci zmiňuji o posuzování vlivů, vždy tím myslím pouze posuzování vlivů záměrů; tzv. strategické posuzování koncepcí – SEA - není předmětem této práce). Posuzování vlivů záměrů je nástrojem preventivním, to znamená, že má předcházet zásahům do životního prostředí a hodnotit potenciální dopady určitého záměru (stavby, činnosti, technologie) na životní prostředí ještě předtím, než nastanou. Jedná se o živou a aktuální problematiku, která se může týkat každého z nás. V současné české společnosti tento speciální postup čas od času vzbuzuje vášně. Toto téma mě silným způsobem zaujalo i v rámci seminářů a přednášek z práva životního prostředí na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. Především z výše uvedených důvodů se chci této problematice podrobně věnovat. Osobně se chci i po skončení Právnické fakulty dále zabýval touto tématikou.

Práce bude rozdělena na dvě základní části, které se následně budou logicky členit na jednotlivé podkapitoly. V první části se budu věnovat unijní (evropské) právní úpravě, která tvoří základ pro úpravy jednotlivých členských států Evropské unie včetně České republiky. Druhá část pak bude zaměřena na českou právní úpravu, na její specifika a na rozpory s požadavky evropských směrnic.

U obou částí se budu nejdříve snažit popsat historický vývoj právní úpravy až do současnosti, vytknout nejdůležitější momenty, jež přinesly změny, rozšíření, zpřesnění a doplnění původních úprav a tím získat dostatečný podklad pro podrobnější rozbor. Následně se budu zabývat nedostatky při transpozicích Směrnice EIA do právních řádů členských států a při jejich aplikaci. Na základech takto shromážděných poznatků chci posléze nabídnout východiska, která by nastíněné potíže vyřešila a dále případně navrhnout změny, jež by vedly ke zlepšením tak, aby byl zcela naplněn cíl tohoto institutu.

V první části budu vycházet zejména z bohaté judikatury Soudního dvora Evropské unie, resp. Evropského soudního dvora, která reflektuje nedokonalosti transpozic a aplikací jednotlivých členských států, a která zároveň ukazuje trend a cestu napravení takových nesprávností. Tyto poznatky budu uplatňovat i v rámci druhé části, týkající se české úpravy

posuzování vlivů. V druhé části však budu převážně sledovat specifika české právní úpravy, která budou podepřena především odbornými články. V jejím závěru chci stručným a jasným způsobem uvést konkrétní případ posuzování vlivů, na němž se budu snažit demonstrovat teoretické výstupy z předchozích částí a ukázat aplikační praxi v ČR.

V podkapitolách, které vždy uvedou základy jednotlivých fází procesu, budou nejprve použity metody logické, historicko-vývojové a jazykové. Následovat bude analýza těchto fází a zapojení východisek z rozhodnutí Soudního dvora a odborných článků a publikací týkajících se posuzování vlivů na životní prostředí. Na tomto podkladě budu usilovat o získání zobecňujících zásad tohoto institutu, který, ač je stále poměrně mladý a neustále se vyvíjí, je již relativně kvalitně zakotven v právních řádech jednotlivých států, včetně České republiky a tvoří jejich neopomenutelnou součást. To vše za čerpání z širokého spektra informačních zdrojů

Tato diplomová práce tak ve světle shora řečeného si bere za cíl vytvořit ucelený pohled na problematiku posuzování vlivů na životní prostředí. Cílem práce je tedy především vytvořit závěry, které budou obsahovat základní vedoucí principy, které je třeba dodržovat, aby byl naplněn účel a smysl, pro který byl institut posuzování vlivů vytvořen a ukázat trend jeho vývoje.

1. Základní principy a vývoj právní úpravy

Posuzování vlivů na životní prostředí je prostředkem pro zvážení důsledků realizace určitých záměrů, které mohou mít významný dopad na životní prostředí. Jedná se o horizontální nebo také průřezový nástroj ochrany životního prostředí, který nahlíží na životní prostředí jako na nedílný celek a odklání se tak od pouhé složkové ochrany životního prostředí, která se zabývala jednotlivými složkami životního prostředí, kterými jsou například voda, půda a ovzduší, odděleně. Dalšími horizontálními nástroji ochrany životního prostředí jsou například posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (tzv. strategické posuzování, SEA z anglického Strategic Environmental Assessment) nebo integrovaná prevence znečištění (tzv. IPPC z anglického Integrated Pollution Prevention and Control).[1]

Prvně byl tento specifický proces upraven v americkém zákoně o ochraně životního prostředí (tzv. NEPA, National Environmental Policy Act), který nabyl účinnosti k 1.1.1970. Právě tento zákon prvně zavádí institut tzv. Environmental Impact Statement, což je dokument, který u záměru, který má být realizován popisuje potenciální negativní vliv na životní prostředí.[2] Následovaly podobné úpravy v Kanadě, Austrálii a v západoevropských zemích. Komunitární právo, resp. právo Evropské unie upravuje posuzování vlivů Směrnicí Rady 85/337/EHS ve znění pozdějších změn. Multilaterální mezinárodní smlouvou, která upravuje posuzování vlivů na životní prostředí v případech přeshraničního vlivů, je Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států z finského města Espoo. Zásadní přínos, zejména v oblasti účasti veřejnosti, pro celou úpravu přinesla později Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva)[3]. Oběma mezinárodním úmluvám bude věnován širší prostor níže.

Institut posuzování vlivů je primárně založen na principu prevence. Snaží se zabránit negativním vlivům na životní prostředí, dříve než mohou nastat. Dalšími

[1] Dvořák Libor. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. České právo životního prostředí 1/2010. str. 6.
[2] Viz Dvořák Libor. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. České právo životního prostředí 1/2010. str. 13.
[3] Dvořák, Libor. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem. 1. vydání. Praha : ABF – nakladatelství ARCH, 2005, 192 s.: Str. 8.

základními zásadami související s posuzováním vlivů je princip komplexní a integrované ochrany a princip informovanosti a účasti veřejnosti.[4] Komplexní přístup úzce souvisí se skutečností, že se jedná o horizontální nástroj ochrany životního prostředí. Z toho vyplývá skutečnost, že institut posuzování vlivů se zaobírá životním prostředí spojitě jako vnitřně provázaným celkem, kde každá složka (část) životního prostředí je jeho integrální součástí. Oslabení funkce jakékoli jeho složky (části) pak zapříčiní, že je oslabeno celé životní prostředí. Takový model je možné přirovnat k obrovskému organizmus, ve kterém jednotlivé složky mají vždy své specializované role, tak jako orgány v těle. Zásada integrované ochrany se naopak projevuje při tvorbě právních předpisů a při jejich aplikaci.[5]

Na mezinárodní úrovni bylo posuzování vlivů proklamováno například v Deklaraci o životním prostředí a rozvoji, která byla závěrem konference OSN o životním prostředí a rozvoji konané v roce 1992 v Riu de Janeiro. Jejíž zásada č. 17 zní: *„Hodnocení vlivu činností na životní prostředí (EIA) jako nástroj uplatňovaný na celostátní úrovni musí být aplikováno na ty navrhované aktivity, které by pravděpodobně mohly mít závažný negativní dopad na životní prostředí a které jsou předmětem rozhodování odpovídajících státních orgánů.“* Ačkoliv se jednalo o deklaraci a nebyla tudíž právně závazná, ukázala svými zásadami budoucí vývoj a tendence pro politiku v oblasti ochrany životního prostředí jednotlivých států a mezinárodních organizací.[6]

2. Evropské právo

2.1. Směrnice Rady 85/337/EHS

Evropské právo zavedlo institut posuzování vlivů na životní prostředí směrnicí Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a

[4] Viz Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 218 a Dvořák Libor. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. České právo životního prostředí 1/2010, str. 17.
[5] Viz Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 52.
[6] Viz Dvořák Libor. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. České právo životního prostředí 1/2001, str. 9 ; Potočný, M., Ondřej, J. Mezinárodní právo veřejné – Zvláštní část. 5., doplněné a přepracované vydání. Praha: C.H.Beck, 2006, str. 172 a Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 218 n.

soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „Směrnice nebo Směrnice EIA“). Jedná se tedy o již poměrně zavedený institut ochrany životního prostředí, který k dnešnímu dni prodělal celkem tři změny.

Prvně byla původní směrnice pozměněna směrnicí Rady 97/11/ES ze dne 3. března 1997, která reagovala na Úmluvu o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států, kterou vytvořila Evropská hospodářská komise OSN. Úmluva je tradičně nazývána jako „Espoo konvence“, podle finského města Espoo, ve kterém byla dne 25. února 1991 sjednána. Směrnicí 97/11/ES byly dále zejména doplněny záměry posuzované dle čl. 4 odst. 1 uvedené v příloze I. Směrnice, což vedlo k rozšíření působnosti Směrnice na více záměrů. Zásadní byla i pozměněná úprava čl. 4 odst. 2, kterým směrnice 97/11/ES upřesnila způsoby, které mohou členské státy použít při určování, zda má být fakultativně posuzovaný záměr posouzen z hlediska jeho vlivů na životní prostředí. S tím souvisí i nově vložená Příloha III. Na tu odkazuje pozměněná Směrnice v ustanovení čl. 4 odst. 3, který upravuje kritéria, podle nichž mají být vybírány záměry s možným významným vlivem na životní prostředí podle Přílohy II, na kterou odkazuje Směrnice ve svém článku 4 odst. 2.

Druhou změnu Směrnice EIA proděla přijetím Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a změněn směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně. V tomto případě šlo o promítnutí Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí[7] do práva Evropské Unie. Tato změna zejména znamenala vložení čl. 10a Směrnice EIA a s ním související definice veřejnosti a dotčené veřejnosti v čl. 1 odst. 2. Ustanovení čl. 10a upravuje povinnost *členských států zajistit, aby příslušníci dotčené veřejnosti, kteří splňují požadované podmínky, měli možnost dosáhnout soudního přezkumu a tedy domoci se svých práv před soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona.* Článek 10a Směrnice EIA také členským státům ukládá, aby *poskytl veřejnosti praktické informace o přístupu k postupům správního a soudního přezkoumání.* Podrobněji budou otázky

[7] Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, Aarhus 1998

poskytování informací, účasti veřejnosti a možnosti přístupu k právní ochraně upraveny v jednotlivých fázích procesu EIA.

Zatím poslední změnou Směrnice EIA je Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES ze dne 23. dubna 2009 o geologickém ukládání oxidu uhličitého, která přidala do přílohy I. mezi obligatorně posuzované záměry bod 16. a 23. a do přílohy II. bod 3. písm. j) a bod 10. písm. i). Oba dva případy upravují geologické ukládání oxidu uhličitého a související činnosti. Členské státy mají povinnost provést transpozici směrnice 2009/31/ES do svých právních řádů do 25. června 2011.

Dle vymezeného výčtu změn Směrnice EIA lze konstatovat, že trendem je postupné rozšiřování její působnosti a hlubší zakotvení procesu posuzování. Dále je nesporné i prolínání se s mezinárodněprávními smlouvami z oblasti životního prostředí a konečně snaha o co možná největší možnost zapojení veřejnosti do procesu posuzování.

2.2.Předmět a cíl Směrnice EIA

Evropská společenství přijala v roce 1985 směrnici EIA za účelem ustanovit určitý základní rámec pro proces posuzování vlivů v přílohách vyčtených záměrů, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí, povinný ve všech členských státech.

Předmětem právní úpravy je dosažení harmonizace v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí v členských státech Evropské Unie. Ty byly nuceny do 3. července 1988 implementovat Směrnici do svých právních řádů. Cílem této právní úpravy je zejména stanovení záměrů, které mají být posuzovány z hlediska svého možného významného vlivu na životní prostředí a to *mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění.* (Jak stanovuje čl. 2 odst. 1 Směrnice). Členské státy mají povinnost zajistit, aby takové záměry před tím, než jsou povoleny, podléhaly procesu posouzení.

Směrnice zejména vymezuje záměry, kterých se bude posuzování týkat vždy a kterých jen za splnění určitých podmínek, určuje, které informace má oznamovatel záměru povinnost poskytnout, zaručuje orgánům, kterých by se mohl záměr týkat, právo uplatnit své stanovisko k informacím poskytnutých oznamovatelem, stanovuje informace, které

mají být zpřístupněny veřejnosti a také kdy a jakým způsobem se tak má stát a také možnost účasti dotčené veřejnosti v řízení. Dalšími neodmyslitelnými součástmi a součástmi procesu je i zhodnocení informací získaných v jeho průběhu při povolovacím řízení, zpřístupnění výsledku povolovacího řízení a zaručení přezkoumatelnosti soudem nebo jiným nezávislým orgánem všech jednotlivostí podléhajících ustanovení účasti veřejnosti zakotvené ve Směrnici. Podrobněji jsou jednotlivé úseky procesu posuzování vlivů na životní prostředí dle Směrnice uvedeny níže.

Cíl právní úpravy zavedené Směrnicí, jak je proklamován i v její odůvodnění - preambuli, sleduje zavedení základních principů aplikovaných při vydávání povolení, které předchází realizaci soukromého nebo veřejného záměru, který může mít negativní vlivy na životní prostředí. K realizaci zmíněného cíle je nutná harmonizace jednotlivých právních řádů členských států, jelikož jak znečištění, tak i jakékoli jiné neblahé změny životního prostředí nejsou limitovány státními hranicemi. Shodný základní rámec pro posouzení ve všech členských zemích úzce souvisí i s možnou nerovností subjektů na společném trhu. Různě přísné úpravy v jednotlivých státech by totiž mohly vést k znevýhodnění některých soutěžitelů z členských států s ekologičtější, tedy přísnější, právní úpravou na úkor soutěžitelů ze států s úpravou volnější.

Nutno znovu podtrhnout, že Směrnice je stejně jako ostatní právní předpisy z oblasti ochrany životního prostředí založena na základní zásadě prevence. Té je imanentní včasný zásah proti potenciálně negativnímu konání (zde v podobě uskutečnění záměru), které objektivně může vést k poškození nebo zhoršení životního prostředí. V odůvodnění - preambuli Směrnice je explicitně jmenována zásada prevence u zdroje. Zde je tím myšlen proces před započetím stavby nebo i změny konkrétního záměru, který vede k vydání povolení, jež si bere za snahu v co nejširším rozsahu eliminovat možné budoucí významné účinky tohoto záměru na životní prostředí. Ač to Směrnice nezmiňuje, tak její novum oproti jiným právním úpravám v oblasti životního prostředí spočívá v promítnutí zásady komplexnosti ochrany životního prostředí. Jde o tzv. horizontální nástroj ochrany životního prostředí. K jiným takovým úpravám na horizontální úrovni patří například integrovaná prevence a snižování znečištění (tzv. Integrated Pollution Prevention and Control, tzv. IPPC) a s ní spojené vydávání integrovaného povolení pro potenciálně

významné znečišťovatele (hlavně v oblasti průmyslu), účast veřejnosti, územní plánování a posuzování vlivů koncepcí (SEA)..

Opakem komplexní ochrany je ochrana složková, ve které je každá ze složek životního prostředí (např. voda, půda, vzduch) upravena zvláštním předpisem, na který je vázán zvláštní proces u specifického orgánu, jež má stanovenu vymezenou působnost. V žádném případě nelze tvrdit, že složková ochrana životního prostředí je dnes překonána. Je nezbytné, aby se každou z důležitých složek životního prostředí zabýval speciální, odborný orgán a také každá ze složek byla kvalitně upravena a zabezpečena zvláštní právní úpravou. Bez úpravy jednotlivých složek by byla těžko představitelná úprava horizontálních nástrojů, které z jejich východisek a údajů vycházejí.

K vývoji od jednotlivých složkových úprav k horizontálním nástrojům ochrany s komplexním přístupem k životnímu prostředí jako celku docházelo postupně. Jednotlivé složky jako jsou např. voda, ovzduší a půda byly upravovány samostatně, což mnohdy vedlo k nevyváženým úpravám. Kvůli různě přísným právním normám jednotlivých složek mohla nastat situace, kdy přísnější právní regulace jedné složky vedla znečišťovatele k přesouvání znečišťujících činností do složky jiné. Není nutné dodávat, že takové počínání bylo pro životní prostředí v závěru zcela shodně škodlivé a poškozující jako kdyby přísnější právní regulace neexistovala. Šlo tedy o jakési zneužití nejslabšího článku složkové ochrany. Trend posledních zhruba dvaceti let však na předestřený stav reagoval právě snahou o komplexní přístup k ochraně životního prostředí prostřednictvím horizontálních nástrojů.

Při použití horizontálních nástrojů, jako je právě proces posuzování vlivů na životní prostředí při povolování určitých záměrů s možnými významnými vlivy na životní prostředí, se namísto několika paralelních procesů, jejichž výstupem by byla povolení pro každou jednotlivou složku životního prostředí nebo lépe řečeno oblast, která by mohla být záměrem zasažena, vydá jediné povolení, které je zakončením jediného procesu. To má za následek zefektivnění celého procesu. Ten se stává přehlednější a to jak pro oznamovatele záměru, veřejnost, tak i pro orgány státní správy. Koncentrace celého postupu, který předchází dalším rozhodnutím o záměru dle jiných právních norem (například stavebním) a také hledisek, do jednoho řízení však v žádném případě neznamená snížení odbornosti tohoto procesu. Orgány veřejné moci, zde zejména orgány ochrany životního prostředí,

jsou do tohoto procesu i nadále zahrnuty. Směrnice EIA v ustanovení čl. 1 odst. 2 definuje tzv. příslušný orgán nebo orgány jako: *orgány, které členské státy určí jako odpovědné za provádění úkolů.* Komplexní přístup při ochraně životního prostředí tedy znamená zejména synchronizovaný a široký postup při prosazování a vynucování ochrany. Snaží se uchopit životní prostředí jako souhrn vzájemně propojených složek, kde zaměření se pouze na ochranu jedné z nich není dostatečné, protože nutně neznamená zlepšení stavu celého životního prostředí.

2.3. Záměry podléhající posouzení

2.3.1. Záměry z Přílohy I

Ustanovení článku 2 Směrnice ukládá členským státům zajistit, aby záměry, které *mohou mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění* podléhaly ještě předtím, než je vydáno povolení k jejich realizaci, *posouzení z hlediska jejich vlivů.* Dále článek 2 odkazuje na čl. 4, který svým dalším odkazem na Přílohu I a II určuje záměry, jichž se posouzení může nebo bude týkat. Směrnici je nutné vykládat ve spojení s ustálenou judikaturou Soudního dvora, který opakovaně rozhodl, že oblast působnosti Směrnice je rozsáhlá a její cíl velmi široký.[8] Jak bylo výše zmíněno, cílem je ochrana životního prostředí před realizací záměru s potenciálně významným vlivem na životní prostředí a právě v tomto smyslu má být Směrnice aplikována.

[8] Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 10. 2009 v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, věc C-263/08, bod 29: *„Konečně z ustálené judikatury vyplývá, že oblast působnosti směrnice 85/337 je rozsáhlá a její cíl velmi široký.“*
Návodem pro aplikaci, při rozhodování, zda je nutné záměr posoudit může být i Rozsudek Soudního dvora ze dne 28. 2. 2009 v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, věc C-2/07, bod 32: *„Soudní dvůr však již několikrát poukázal na to, že oblast působnosti směrnice 85/337 je rozsáhlá a její cíl velmi široký (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 24. října 1996, Kraaijeveld a další, C-72/95, Recueil, s. I-5403, bod 31, a ze dne 16. září 1999, WWF a další, C-435/97, Recueil, s. I-5613, bod 40). V tomto ohledu by bylo v rozporu se samotným cílem směrnice 85/337 vyloučit z oblasti působnosti její přílohy II stavební práce spočívající ve zlepšení nebo rozšíření infrastruktury již vystaveného letiště z důvodu, že příloha I směrnice 85/337 se týká „výstavby letišť“, a nikoliv „letišť“ jako takových. Takový výklad by totiž umožnil vyjmout z povinností, které vyplývají ze směrnice 85/337, všechny změny již existujícího letiště, bez ohledu na rozsah těchto změn, a zbavil by tak v tomto ohledu přílohu II směrnice 85/337 jejího smyslu.“*

Nicméně ač ve světle předchozího odstavce je působnost Směrnice EIA rozsáhlá, nebyla by na místě její bezbřehá aplikace na všechny záměry s potenciálními vlivy na životní prostředí. To znamená, že Směrnice se na záměry, které sice mohou mít na životní prostředí významný vliv, ale nejsou uvedeny v Přílohách I a II Směrnice, nevztahuje. Tímto způsobem rozhodl i Soudní dvůr ve svém usnesení o žádosti o rozhodnutí v předběžné otázce ze dne 10. 7. 2008, ve věci C-156/07, v bodech 28 až 34.[9] Je však na zákonodárci, aby záměry z Příloh I a II průběžně aktualizoval s ohledem na zejména technický vývoj.

Záměrem se dle Směrnice rozumí *provádění stavebních prací nebo výstavba jiných zařízení nebo děl nebo jiné zásahy do přírodního prostředí nebo krajiny včetně těch, které se týkají těžby nerostných surovin.* Tato legální definice pojmu „záměr" pro Směrnici EIA je upravena v jejím prvním článku.

Záměry náležející do přílohy I dle ustanovení čl. 4 odst. 1 Směrnice jsou podrobeny procesu posuzování vždy. Jedná se hlavně o záměry, které mohou výrazným způsobem zasáhnout do životního prostředí v lokalitě, kde budou případně realizovány. Tyto záměry jsou rozčleněny do čtyřiadvaceti bodů, např. rafinerie surové ropy, tepelné elektrárny, integrovaná chemická zařízení, výstavba dálnic a železnic, zařízení k intenzivnímu chovu drůbeže a prasat atd. K samotné nutnosti posouzení vede fakt, že se jedná o záměry jmenované v Příloze I. Jsou charakterizovány hlavně popisem svého účelu a činnosti (např. *zařízení k přepravování vyhořelého jaderného paliva* dle bodu 3 písm. a Přílohy I), u většiny záměrů jmenovaných v Příloze I jsou kromě toho stanovena ještě kritéria, jejich dosažení automaticky vede k posouzení jejich možného významného vlivu na životní prostředí dle čl. 5 až 10 Směrnice EIA. Těmito kritérii jsou zejména velikost, objem výroby za určitý časový úsek, výkon atd. (např. bod 7 písm. a Přílohy I: *Výstavba letišť se základní rozjezdovou přistávací dráhou o délce 2100 m a více,* bod 14. Přílohy I: *Těžba ropy ke komerčním účelům, pokud denní vytěžené množství přesahuje 500 tun ropy nebo*

[9] bod 34. zmíněného rozsudku: *„Proto s ohledem na body 29 až 32 tohoto usnesení je na první položenou otázku třeba odpovědět, že čl. 2 odst. 1 směrnice 85/337 musí být vykládán tak, že nevyžaduje, aby postupu posuzování vlivů na životní prostředí upravenému touto směrnicí podléhaly veškeré záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, ale pouze ty záměry, které jsou uvedeny v přílohách I a II směrnice, za podmínek stanovených článkem 4 této směrnice a s výhradou jejího čl. 1 odst. 4 a 5 a čl. 2 odst. 3."*

bod 2 Přílohy I: *Tepelné elektrárny s tepelným výkonem minimálně 300MW*). Záměry, které nedosahují hodnot určených v Příloze I, ale také mohou podléhat a často podléhají za stanovených podmínek procesu posouzení z hlediska svých vlivů dle Přílohy II Směrnice EIA.

2.3.2. Záměry z Přílohy II

Příloha II Směrnice obsahuje záměry, které za stanovených podmínek budou předmětem posuzování dle Směrnice, nebude tomu tak však vždy. Často jsou nazývány jako tzv. fakultativní (fakultativně posuzované) záměry. Rozhodnutí o tom, zda bude nutné tyto záměry podrobit celému posouzení, je předmětem tzv. „screeningu" (v ČR zjišťovacího řízení u záměrů Kategorie II). Toto rozhodnutí, které na základě uvážení a zhodnocení možnosti významného vlivu takového záměru z Přílohy II na životní prostředí, právě stanoví povinnost záměr posoudit dle čl. 5 až 10 Směrnice EIA.[10]

Směrnice dává členským státům možnost výběru, jak upravit způsob určení, zda záměry z Přílohy II budou podléhat posouzení dle článků 5 až 10 Směrnice EIA. Členské státy se tak při transpozici Směrnice do svých právních řádů rozhodovaly, jestli budou přezkoumávat každý jednotlivý případ záměru uvedeného v Příloze II Směrnice nebo zda o nutnosti posouzení záměru v procesu EIA rozhodnou na základě určených prahových hodnot nebo kritérií. Směrnice umožnila členský státům používat i oba dva postupy současně. Článek 4 odst. 2 Směrnice stanovuje, že ať se stát rozhodl pro jakoukoli z možností určení nutnosti posouzení záměrů z Přílohy II, tak v každém případě musí být *brána v úvahu odpovídající kritéria výběru uvedená v Příloze III.*

Při stanovování prahových hodnot, kritérií nebo při přezkoumávání každého jednotlivého záměru členské státy přihlíží k charakteristickým znakům záměru, k lokalizaci záměru a k charakteristickým znakům možného dopadu záměru. Tyto tři pilíře stanovené v Příloze III Směrnice tedy vedou členské státy k důkladnému zhodnocení mnoha kritérií a hlavně k určení, zda záměr může mít negativní dopad na životní prostředí.

[10] Zpráva Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému Hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů o uplatňování a účinnosti směrnice EIA (směrnice 85/337/EHS ve znění směrnice 97/11/ES a 2003/35/ES); KOM (2009) 378 v konečném znění ze dne 23. 7. 2009, bod 2.1.: *„Screening je součást postupů posuzování vlivů na životní prostředí, v níž se zjišťuje, zda je posuzování vlivů na životní prostředí potřebné."*

Povinností států je tedy nahlížet na každý jednotlivý záměr z Přílohy III komplexně a uvažovat nejen o charakteru záměru samotného, ale zabývat se i takovým hlediskem jako je například jeho umístění ve vybrané lokalitě s přihlédnutím k jejímu specifickému rázu a možného dopadu na ni. Tato skutečnost důležitým dílem přispívá k naplnění smyslu a účelu Směrnice EIA. Zároveň však čl. 4 odst. 2 ve spojení s Přílohou II a III Směrnice způsobovaly a občas ještě způsobují značné potíže při jejich aplikaci v členských státech. Soudní dvůr řešil k dnešnímu dni mnoho předběžných otázek dle čl. 267 SFEU (dříve čl. 234 SES) podaných vnitrostátními soudy členských států při nejasnostech s výkladem národních právních předpisů přijatých na základě Směrnice EIA. Potíže byly spatřovány v jejich aplikaci, která byla mnohdy v rozporu s požadavky a cíli Směrnice.[11] Druhou, ještě objemnější agendou Soudního dvora jsou žaloby Komise pro nesplnění povinnosti dle čl. 258 SFEU (dříve čl. 226 SES). Tento článek stanoví, že v případech, kdy Komise usoudí, že členský stát nedostál svým povinnostem (např. nedostatečnou transpozice směrnice), pak Komise tento stát na takový závadný stav nejdříve dopisem neformálně upozorní. Pokud vyjádření státu k tomuto dopisu Komisi neuspokojí, vydá o tom odůvodněné stanovisko, ve kterém určí zpravidla lhůtu (nejčastěji dvouměsíční), ve které má členský stát zjednat nápravu. Pokud však ani po uběhnutí stanovené lhůty nepovažuje Komise jednání státu za dostatečné, pak může Komise *předložit věc Soudnímu dvoru*.

Příloha II Směrnice EIA uvádí záměry, které sice za všech okolností nemusejí mít potenciální vliv na životní prostředí, a proto nepožaduje striktně, aby vždy podléhaly procesu posouzení, jak je tomu u záměrů uvedených v Příloze I, ale za určitých okolností by takový významný vliv mít přece jen mohly. V takových případech mají státy povinnost záměr podrobit procesu EIA.

[11] Ustanovení čl. 4 odst. 3 SEU, který v podstatě nahradil předchozí čl. 10 SES, totiž zakotvuje tzv. zásadu loajální spolupráce Unie a členských států, která členským států ukládá, aby *učinily veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie*, mezi něž patří i správná aplikace Směrnic. Z tohoto důvodu mají členské státy při provádění a výkladu národních právních úprav, kterými transponovali např. Směrnici EIA, vycházet ze smyslu a účelu dané Směrnice. K tomu i z odůvodnění Rozsudku Soudního dvora ze dne 10. 12. 2009, věc C-205/08, bod 48: *„Je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury musí být znění ustanovení práva Společenství, které výslovně neodkazuje na právo členských států za účelem vymezení svého smyslu a působnosti, vykládáno autonomním a jednotným způsobem v celém Evropském společenství, přičemž tento výklad je třeba nalézt s přihlédnutím k souvislostem tohoto ustanovení a k cíli sledovanému dotčenou právní úpravou (viz rozsudky ze dne 19. září 2000, Linster, C-287/98, Recueil, s. I-6917, bod 43, a ze dne 4. května 2006, Barker, C-290/03, Sb. rozh. s. I-3949, bod 40).“*

Záměry uvedené v Příloze II nejsou konkretizovány pomocí tzv. prahové hodnoty, při jejichž dosažení se záměry automaticky stávají předmětem posouzení vlivů. Namísto toho čl. 4 odst. 2 deleguje možnost určení, zda záměry spadající do Přílohy II budou posuzovány dle čl. 5 až 10 Směrnice EIA, na členské státy. Ty si mohou dle ustanovení čl. 4 odst. 2, jak bylo již upozorněno výše, vybrat, jakým způsobem vyhodnotí a určí záměry spadající do Přílohy II, které nutně podléhají posouzení jejich případných významných vlivů na životní prostředí. Členské státy mohou buď přezkoumávat každý jednotlivý záměr spadající samostatně, nebo na základě stanovení *prahových hodnot nebo kritérií,* které si členské státy samy určí. Státy mohou ale zároveň používat i oba dva zmíněné postupy.

Směrnice EIA však upravuje v čl. 4 odst. 3 povinnost členských států, aby při určování, zda záměr z Přílohy II má být posouzen z hlediska jeho vlivů (tedy záměry dle čl. 4 odst. 2), ať už si vybraly kterýkoli z obou postupů určování dle odst. 2, *braly v úvahu odpovídající kritéria výběru*, která jsou stanovena v Příloze III ke Směrnici EIA.

Členské státy mají tedy poměrně širokou možnost uvážení při určování, zda budou jednotlivé záměry předmětem posouzení či nikoli. Relativní šíře uvážení ohledně určení, zda je nutné záměr z Přílohy II posoudit v procesu EIA je však, jak vyplývá z ustálené judikatury Soudního dvora, nutné korigovat ve světle ustanovení čl. 2 odst. 1 Směrnice. Toto ustanovení členským států ukládá povinnost, aby před vydáním povolení k realizaci záměru, takový záměr, který může mít *v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění* významný vliv na životní prostředí, podrobily posouzení.[12] Soudní dvůr ve světle ustanovení čl. 2 odst. 1 pak opakovaně ve svých rozsudcích konstatoval, že míra uvážení členských států dle čl. 4 odst. 2 je do značné míry redukována jejich povinností vyplývající z ustanovení čl. 2 odst. 1 Směrnice.[13] K rozsudkům Soudního dvora, které se zabývají

[12] Čl. 2 odst. 1 Směrnice EIA: *Členské státy přijmou všechna opatření nezbytná k zajištění, aby před vydáním povolení podléhaly záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, požadavku získat povolení a posouzení z hlediska jejich vlivů.*

[13] Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 4. 2009, věc C-75/08, bod 49 až 51:

49. Směrnice 85/337 stanoví, že určité záměry, jejichž seznam je uveden v příloze I, povinně podléhají takovému posouzení.

50. Naproti tomu záměry, které jsou uvedené v příloze II směrnice 85/337, podléhají takovému posouzení pouze tehdy, mohou-li mít významný vliv na životní prostředí, přičemž směrnice 85/337 ponechává v tomto ohledu členským státům určitý prostor pro uvážení. Jeho hranice jsou nicméně tvořeny povinností států, upravenou v čl. 2 odst. 1 směrnice 85/337, podrobit takovému posouzení záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí zejména v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění.

výkladem čl. 4 odst. 2 je třeba kromě uvedeného rozsudku jmenovat ještě například tyto: Usnesení Soudního dvora ze dne 10. 7. 2008, věc C-156/07 bod 36; Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 7. 2009, věc C-427/07 body 41 a 42; Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. 11. 2006, věc C-486/04, body 53 a 54; Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. 5. 2006, věc C-508/03, bod 88; Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. 9. 2005, věc-121/03, body 87 a 88 a například ještě Rozsudek Soudního dvora ze dne 2. 6. 2005, věc C-83/03 vod 19.

Při rozhodování, zda je nutné podrobit posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí záměry uvedené v Příloze II Směrnice EIA, je pro členské státy nutné postupovat v souladu s Přílohou III Směrnice, která vymezuje kritéria, podle nichž státy mají určit, zda je záměr z Přílohy II nutné posoudit. Není při tom rozhodné, jestli členský stát zvolil postup při určování takových záměrů dle čl. 4 odst. 2 podle prahových hodnot a kritérií nebo jestli *přezkoumává každý jednotlivý případ*. V obou případech musí být zvážena *kritéria výběru* právě z Přílohy III Směrnice.[14] Lze tedy shrnout, že takový postup je povinností členských států a v případě jeho nerespektování by to znamenalo pro členský stát nesplnění této povinnosti vyplývající ze Směrnice.

Jak je již uvedeno výše, kritéria výběru uvedená v Příloze III tvoří tři pilíře[15], těmi jsou: charakteristické znaky záměru, lokalizace záměru a charakteristické znaky možného dopadu. Členské státy musejí vzhledem k záměrům z přílohy II tyto kritéria používat komplexně. Není možné záměry přezkoumávat nebo určovat selektivně jen podle

---

51. Z cílů směrnice 85/337 tak nutně vyplývá, že příslušné vnitrostátní orgány, kterým je předložena žádost o povolení záměru uvedeného v příloze II této směrnice, musí přistoupit k přezkoumání toho, zda s ohledem na kritéria vyjmenovaná v příloze III uvedené směrnice je nezbytné provést PVŽP.

[14] Usnesení Soudního dvora ze dne 10. 7. 2008 o žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, věc C-156/07 body 36 až 40. Bod 40: *„Na druhou položenou otázkou je tudíž třeba odpovědět tak, že odpovídající kritéria výběru ve smyslu přílohy III směrnice 85/337 jsou pro členské státy závazná, rozhodují-li členské státy v případě záměrů, na něž se vztahuje příloha II této směrnice, buď na základě posouzení každého jednotlivého případu, nebo na základě jimi stanovených prahových hodnot a kritérií o tom, zda předmětný záměr musí být podroben postupu posuzování vlivů na životní prostředí."*

Dále např. Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. 7. 2008, věc C-215/06, bod 109.

[15] Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. 11. 2006, věc 486/04, bod 55: *„Příloha III směrnice 85/337 rozlišuje mezi kritérii výběru stanovenými v uvedeném čl. 4 odst. 3 zaprvé charakteristické znaky záměrů, které musí být brány v úvahu zejména vzhledem k rozsahu záměru, ke kumulaci s ostatními záměry, k využití přírodních zdrojů, k produkci odpadu, ke znečišťování a rušivým vlivům, k riziku nehod, zadruhé lokalizaci záměrů, a sice že musí být brána v úvahu ekologická citlivost geografických oblastí, které by mohly být záměrem zasaženy, zejména s ohledem na stávající způsob využití území a na únosné zatížení přírodního prostředí, jakož i zatřetí charakteristické znaky možného dopadu zejména s ohledem na geografickou oblast a počet obyvatel."*

některých z kritérií. To by mohlo vést k tomu, že některé záměry by například byli vždy *a priori* vyloučeny z procesu posuzování. To se stávalo, když členské státy záměry z Přílohy II určovaly pouze na základě dosažení určených prahových hodnot, které zavedly ve svých vnitrostátních právních řádech, aniž by tyto záměry zhodnotily i podle jiných kritérií uvedených v Příloze III (to byl i případ ČR). Tím byly předem vyloučeny všechny záměry, které zmíněných prahových hodnot nedosáhly, ačkoli za předpokladu, že by byly vzaty do úvahy například kumulace s již existujícími ostatními záměry nebo umístění záměru, pak by bylo posouzení dle čl. 5 až 10 Směrnice zapotřebí provést.

Potížemi členských států se splněním požadavků dle čl. 4 odst. 3 a s ním spojenou Přílohou III spočívajících ve vyloučení záměrů z Přílohy II na základě nezohlednění všech kritérií se zabýval Soudní dvůr například v rozhodnutích: Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. 7. 2008, věc C-427/07 v bodech 40 až 45. V tomto případě irský vnitrostátní právní předpis vylučoval z posuzování vlivů na životní prostředí všechny záměry soukromých silnic, které nesouvisí s jiným záměrem, který podléhá posouzení dle Směrnice EIA. Tím Irsko v rozporu se Směrnicí vyloučilo záměry uvedené v bodě 10 písm. e) Přílohy II. Dalším rozhodnutím Soudního dvora ve věci vyloučení určité skupiny záměrů dle Přílohy II a priori kvůli nesprávně určeným kritériím výběru je dále například Rozsudek Soudního ze dne 3. 7. 2008, věc C-215/06, v bodu 101. V tomto případě Soudní dvůr konstatoval, že skutečnost, že hlavní činnost nebo záměr není nutné posoudit dle Směrnice EIA, neznamená, že činnosti, které jsou prováděny v rámci tohoto záměru a jsou považovány pouze za činnosti druhotné (těžba rašeliny, výstavba silnic atd.) a které by samostatně byly předmětem posouzení, není nutné posuzovat s ohledem na to, že se nejedná o hlavní záměr.[16]

Dvěma zásadními obtížemi při implementaci Směrnice do národních právních řádů a i při aplikaci čl. 4 odst. 2 a Přílohy II a III jsou výše uvedený problém s vyjmutím záměrů z Přílohy II na základě nesprávně stanovených kritérií a dále rozdrobování záměrů pod stanové prahové hodnoty. Oba problematické úseky spolu vzájemně úzce souvisí. Druhý ze jmenovaných, problematických bodů je již naštěstí méně častý.

[16]Rozsudek Soudního ze dne 3. 7. 2008, věc C-215/06, v bodu 101: „*Skutečnost, že záměry spadající do přílohy II uvedené směrnice měly vzhledem k záměru vybudování větrného parku jako celku pouze druhotný význam, neznamená, že by uvedené záměry nemohly mít pouze na základě tohoto důvodu významný vliv na životní prostředí.*“

Správnou transpozicí a aplikací Směrnice EIA a také jejich změn v členských státech se věnuje Komise ve své Zprávě o uplatňování a účinnosti směrnice EIA. Ta se zakládá na sledování uplatňování Směrnice. Státy si na základě čl. 11 Směrnice EIA *vyměňují informace o zkušenostech získaných při jejím použití*. Dále v odstavci druhém Směrnice přímo povinuje členské státy, aby uvědomily Komisi *zejména o všech kritériích a hodnotách přijatých pro výběr dotyčných záměrů v souladu s čl. 4 odst. 2*. Na základě takto přijatých informací od členských států dle čl. 11 Směrnice byla vypracována Zpráva Komise o uplatňování a účinnosti směrnice EIA[17].

Nejedná se však o první takovou Zprávu. Tyto zprávy jsou vydávány za účelem shrnutí dosavadního užívání Směrnice a berou si za cíl na základě získaných a vyhodnocených informací řešit potíže a nesrovnalostmi při její aplikaci v členských státech. Zároveň usilují o zlepšování její účinnost a snaží se reagovat na vývoj v oblasti ochrany životního prostředí. Směrnice byla na základě těchto zpráv doplňována.

Ze zprávy Komise o uplatňování a účinnosti směrnice EIA[18] vyplývá, jak shodně vyplývá i ve shora uvedené judikatuře Soudního dvora, že členské státy při určování prahových hodnot a kritérií dle čl. 4. odst. 2 postupovaly značně rozdílně. Prahové hodnoty a kritéria tak jsou určeny v různých výších a druzích. K tomu se váže nesprávná aplikace Přílohy III Směrnice. Nejčastějším porušení Směrnice členskými státy je tak dle Zprávy takové, že: *„… členské státy při stanovení prahových hodnot často překračují svou míru svobody rozhodování tím, že zohledňují pouze některá kritéria výběru uvedená v příloze III nebo některé záměry z procesu předem vyloučí.“*[19] Tato skutečnost pak oslabuje a zužuje působnost institutu posuzování vlivů na životní prostředí, protože záměry, ač mohou mít významný vliv na životní prostředí, se vůbec nestanou předmětem posouzení. Proti této tendenci v aplikaci Směrnice v členských státech však už Soudní dvůr jasně vystoupil a objem těchto problémů má klesající tendenci.

[17] Zpráva Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému Hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů o uplatňování a účinnosti směrnice EIA (směrnice 85/337/EHS ve znění směrnice 97/11/ES a 2003/35/ES); KOM (2009) 378 v konečném znění ze dne 23. 7. 2009

[18] Viz Zpráva Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému Hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů o uplatňování a účinnosti směrnice EIA; KOM (2009) 378 v konečném znění ze dne 23. 7. 2009, s. 5, bod 3.1. Obavy týkající se fáze výběru záměru, který je třeba posoudit.

[19] Viz Zpráva Komise.

Druhým nesprávným postupem při naplňování účelu Směrnice je pak snaha o rozdrobení rozsáhlejšího záměru, který by posouzení podléhal, na několik menší, tak aby jednotlivé menší záměry nemusely být předmětem posouzení. Zpráva o uplatňování směrnice opět hovoří o zmenšujícím se počtu takových případů, avšak stále se ještě vyskytují. Tyto případy jsou výsledkem nezohlednění kumulativních účinků jednotlivých záměrů.[20] Příkladem rozdělení záměru, tak, aby posléze nebyl předmětem posuzování je kauza řešená rozsudkem Soudního dvora ze dne 10. 12. 2009, v žádosti o předběžné otázce, věc C-205/08, v bodě 51. V tomto případě šlo o přeshraniční záměr budování nadzemního vedení elektrické energie o napětí 220 kV a vyšším o délce nad 15 kilometrů mezi Rakouskem a Itálií, kde na Rakouském území část zmíněného záměru nedosáhla stanovené délky 15 km dle bodu 20 Přílohy I Směrnice.

K procesu, v němž členské státy rozhodnou, zda je záměr určený dle čl. 4 odst. 2 nutné posoudit v procesu EIA dle čl. 5 až 10, je třeba dodat, že Směrnice po členských státech vyžaduje, aby *rozhodnutí přijatá příslušnými orgány dle čl. 4 odst. 2 byly zpřístupněny veřejnosti.*

O započetí posuzování vlivů záměru a o jeho průběhu musí být informována veřejnost. Informovanost jednou ze zásad posuzování vlivů a přímo souvisí možností účastnit se tohoto procesu. Ustanovení článku 4 odst. 4 nerozlišuje, zda má být veřejnosti zpřístupněno pouze kladné nebo i záporné rozhodnutí o nutnosti provést posouzení vlivů u záměrů z Přílohy II Směrnice (v ČR se jedná o závěr zjišťovacího řízení). Z takové dikce by se dalo usoudit, že členské státy mají povinnost poskytnout veřejnosti rozhodnutí jak kladné, jenž stanový nutnost posouzení vlivů záměru na životní prostředí, tak i rozhodnutí, kterým příslušný orgán konstatuje, že záměr procesu posouzení nepodléhá.

U kladného rozhodnutí o nutnosti záměr posoudit snad není potřeba dodávat další podrobnosti, protože zhodnocení dopadu záměru na životní prostředí bude vyjasněno v procesu dle čl. 5 až 10 Směrnice EIA. Určité obavy však může přinést negativní rozhodnutí o nutnosti provedení posouzení záměru. V takovém případě totiž příslušný orgán na základě své úvahy (nikoliv však zcela volné úvahy – viz výše) rozhodne o tom, že záměr, tak jak ho oznamovatel předložil, nemá významný vliv na životní prostředí. Pokud příslušný orgán postupuje na základě a v souladu s požadavky vnitrostátního práva, které

[20] Viz Zpráva Komise.

správným způsobem provádí účel a cíl Směrnice EIA, pak by žádné obtíže nastat neměly. Avšak pokud příslušný orgán, ať už na základě jakýchkoli důvodů, nepostupoval při vydání negativního rozhodnutí o nutnosti provést posouzení záměru, pak je třeba mít zaručenu možnost dosáhnout revize takového rozhodnutí.

Příslušné orgány musejí být kontrolovatelné, zda při uvážení o nutnosti ten který záměr z Přílohy II posoudit, postupovaly správným způsobem a na základě relevantních skutečností a podkladů. Příslušný orgán tak musí být schopen své negativní rozhodnutí o nutnosti posoudit záměr vysvětlit a obhájit. Kontrolovatelnost těchto rozhodnutí je založena v čl. 10a Směrnice, který stanoví, že příslušníci dotčené veřejnosti mohou napadat jak *hmotnou, tak i procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinností.*

Ustanovení Směrnice sice ve svém čl. 4 odst. 4 neukládá členským státům povinnost zajistit, aby rozhodnutí o tom, že není nutné záměr posoudit v procesu EIA, byla vždy odůvodněna. Na druhou stranu ale z hlediska Směrnice vyplývá povinnost poskytnout informace o důvodech takového rozhodnutí. Shodným způsobem rozhodoval i Soudní dvůr ve svém rozsudku ve věci žádosti o rozhodnutí v předběžné otázce položené soudem Court of Appeal (England and Wales). Ten se dotazoval, zda je nutné, aby členské státy zpřístupňovaly veřejnosti důvody rozhodnutí, proč záměr z Přílohy II nepodléhá procesu posouzení.[21] Z jeho rozhodnutí plyne, že odůvodnění u každého negativního rozhodnutí o

[21] Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 4. 2009, věc C-75/08, body 57 až 59, 61, 66 a výrok.
Bod 57: „*Z toho však plyne, že třetí osoby a rovněž zúčastněné správní orgány musí mít možnost zjistit, zda příslušný orgán v souladu s vnitrostátní právní úpravou řádně ověřil, zda bylo provedení PVŽP nutné, či nikoliv.*
58. Mimoto musí mít zúčastnění občané stejně jako další dotčené vnitrostátní orgány možnost dosáhnout, a to případně i soudní cestou, toho, aby byla splněna povinnost ověření nutnosti provést PVŽP uložená příslušnému orgánu. Tento požadavek může být naplněn, jako v původním řízení, právem podat žalobu přímo proti rozhodnutí, že PVŽP nebude provedeno.“
Výrok 1 a 2: „*1) Článek 4 směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003, musí být vykládán v tom smyslu, že nevyžaduje, aby rozhodnutí o tom, že záměr uvedený v příloze II této směrnice není nutné podrobit posouzení vlivů na životní prostředí, samo o sobě obsahovalo důvody, na základě kterých příslušný orgán o tom, že posouzení není nutné, rozhodl. Nicméně v případě, že o to zúčastněná osoba požádá, má příslušný správní orgán povinnost sdělit jí důvody, na základě kterých bylo rozhodnutí přijato, nebo poskytnout v rámci odpovědi na předloženou žádost relevantní informace a podklady.*
2) Pokud rozhodnutí členského státu o tom, že záměr uvedený v příloze II směrnice 85/337, ve znění směrnice 2003/35/ES, nepodléhá posouzení vlivů na životní prostředí v souladu s články 5 až 10 uvedené směrnice, uvádí důvody, na kterých je založeno, je toto rozhodnutí dostatečně odůvodněno tehdy, jestliže důvody, které obsahuje, společně se skutečnostmi, se kterými již byly zúčastněné osoby seznámeny, a případně doplněné

nutnosti posouzení dle Směrnice nutné není, avšak i k naplnění možnosti napadení a přezkoumání je nezbytné, aby informace na základě, kterých bylo rozhodnutí dosaženo, byly zpřístupněny veřejnosti. Ta se pak na jejich podkladě může rozhodnout, zda se obrátí na soud nebo jiný nezávislý orgán v rámci přezkumu rozhodnutí, nebo zda bude považovat takové rozhodnutí za legitimní.

2.4. Záměry, které lze vyjmout z procesu EIA

Ve výjimečných případech mohou členské státy od povinnosti posoudit záměr nebo jeho část před vydání povolení k jeho realizaci upustit. Jednat tak mohou však jen za přesně stanovených podmínek dle článku 2 odst. 3 Směrnice. V takových případech mají členské státy povinnost poskytnout veřejnosti informace o důvodu vynětí záměru z procesu posuzování. Další podmínkou stanovenou kumulativně je povinnost státu posoudit, zda takový záměr nelze posoudit z hlediska jeho možných vlivů na životní prostředí jiným než směrnicí a na jejím základě vytvořenou národní legislativou, stanoveným způsobem a pokud tomu tak je, tak i tímto způsobem získané informace zpřístupnit veřejnosti, stejně tak jako by se jednalo o standardní postup posuzování. Konečně třetí podmínkou při vynětí určitého záměru, který by za normálních okolností byl předmětem procesu EIA, je povinnost státu informovat o tomto postupu Evropskou Komisi. Tu stát obeznámí s důvody, pro které nebylo přistoupeno ke standardnímu procesu EIA a zároveň ji předá i všechny získané informace, které by případně poskytl vlastním státním příslušníkům.

K tomuto zvláštní postupu se váže ještě článek 1 ve svých odstavcích 4 a 5. Tento článek zejména obecně pro účely Směrnice definuje požité pojmy a objasňuje cíl Směrnice. Ustanovení odstavce 4 opravňuje členské státy k tomu, *že případ od případu* a za splněné podmínky, že tak *stanoví vnitrostátní právní předpisy* daného státu, může takový stát neaplikovat právní normy vycházející ze Směrnice EIA na záměry, které *slouží národní obraně.* Další předpokladem vynětí určitého specifického záměru sloužícího

---

o nezbytné další informace, které je příslušný vnitrostátní orgán těmto osobám povinen poskytnout na jejich žádost, umožňují těmto osobám posoudit možnost napadnutí rozhodnutí žalobou.“

k národní obraně je ještě taková skutečnost, že členský stát se domnívá, že případná aplikace Směrnice by mohla cíl záměru negativním způsobem ovlivnit.

Druhou možnou výjimku z povinnosti uplatnit na stanovené záměry ustanovení Směrnice EIA představuje čl. 1 odst. 5 Směrnice. V tomto článku je upravena situace, kdy členské státy nemusejí zajistit posuzování vlivů takových záměrů, *jejichž jednotlivé části jsou přijímány zvláštními vnitrostátními právními předpisy*. Tato druhá výjimka je postavena na předpokladu, že cíle této Směrnice a také poskytování veškerých podstatných informací jinak vyžadovaných na základě této Směrnice, je dosaženo v zákonodárném procesu daného členského státu.[22]

Je však třeba konstatovat, že ze znění stanoveného Směrnicí, jasným způsobem vyplývá, že státy nesmějí pomocí těchto výjimek žádným způsobem obcházet povinnosti vyplývající právě ze Směrnice EIA. Přehnané využívání obou z těchto výjimečných postupů by bylo v přímém rozporu s cílem Směrnice, jelikož, jak již bylo výše řečeno také v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora, *je oblast působnosti Směrnice rozsáhlá a cíl velmi široký.*[23] Je proto nezbytné, aby členské státy této možnosti užívaly opravdu pouze v ojedinělých případech, v opačné situaci by takové jednání bylo v rozporu se Směrnicí.

2.5.Proces posuzování

Účelem procesu posuzování vlivů záměrů na životní prostředí je snaha objektivně posoudit, na základě podaných informací o zamýšleném záměru a informací získaných během celého procesu, které oblasti životního prostředí by tímto záměrem mohly být

[22] Na možnost neuplatnění Směrnice EIA v přesně určených případech odkazuje za současného odkazu na působnost a cíl Směrnice i Usnesení Soudního dvora v žádosti o předběžné otázce ze dne 10. 7. 2008, ve věci C-156/07 v bodech 31 až 33.: „*31. Je rovněž třeba připomenout, že tento článek stanoví pro oba případy uvedené v předchozím bodě možnost použít čl. 2 odst. 3 směrnice 85/337, který členským státům ve výjimečných případech dovoluje u určitého záměru zcela nebo zčásti upustit od posouzení.*
32. Krom toho článek 1 směrnice 85/337 ve svém odstavci 4 stanoví, že se směrnice nevztahuje na záměry sloužící cílům národní obrany, a ve svém odstavci 5, že se nevztahuje na záměry, jejichž jednotlivé části jsou přijímány zvláštními vnitrostátními právními předpisy, protože se v takovém případě má za to, že cílů této směrnice je dosaženo prostřednictvím zákonodárného procesu.
33. V každém případě je třeba rovněž připomenout, že rozsah působnosti směrnice 85/337 je široký a její cíl má taktéž velmi rozsáhlý záběr.“
[23] např.: Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 10. 2009 v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, věc C-263/08, bod 29.

významně negativně dotčeny a po zvážení všech podstatných faktorů vydat či nevydat povolení k jeho realizaci, případně stanovit podmínky, které musí investor splnit. To vše dříve než k realizaci dojde.[24] Dle zásady prevence je tedy otázka možného dopadu na životní prostředí řešena ještě daleko před tím, než tento dopad může nastat.

Směrnice po členských státech požaduje, aby při posuzování vlivů *určily,* popsaly *a posoudily v každém jednotlivém případě* dle dalších článků Směrnice *přímé a nepřímé vlivy záměru na faktory,* kterými jsou: člověk, fauna, a flóra, půda, voda, ovzduší, podnebí a krajina, hmotný majetek a kulturní dědictví a vzájemné působení mezi uvedenými faktory. Jedná se o velmi širokou oblast obsahující jak základní složky životního prostředí, tak i hmotné statky vytvořené člověkem v podobě kulturního dědictví. Tím oblast posuzování vlivů překračuje obecnou ochranu životního prostředí v tradičním pojetí, což přispívá k ucelenému obrazu možného dopadu realizace záměru. Účelem procesu posouzení tak je zjištění, zda je vhodné záměr s potenciálními významnými škodlivými vlivy realizovat tak, jak je navržen oznamovatelem.

2.5.1. Poskytování informací

Dostatek a kvalita poskytovaných informací jsou základním stavebním kamenem procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Oznamovatel je povinen poskytnout informace o plánovaném záměru dle čl. 5 odst. 1 a 3 Směrnice, které jsou detailnější způsobem rozvedeny v Příloze IV Směrnice. Oznamovatelem je dle legální definice obsažené v čl. 1 odst. 2 Směrnice: *žadatel o povolení soukromého záměru nebo orgán veřejné moci, který dá podnět k záměru.* Svrchu zmíněné informace poté poslouží jako podklad při hlavní fázi procesu posuzování vlivů na životní prostředí a u záměrů spadajících do Přílohy II, také při rozhodnutí o tom, zda je takový záměr nutné procesu EIA podrobit. Při nenaplnění požadavku získání dokonalých informací o záměru a jeho možných vlivech by se působnost nebo spíše význam Směrnice EIA velmi zásadním způsobem zúžil.

[24] Bod 5 odůvodnění Směrnice Rady 97/11/ES, kterou se změnila původní Směrnice: *„Vzhledem k tomu, že záměry, pro které je vyžadováno posouzení, by měly podléhat žádosti o povolení; že posouzení by mělo být provedeno dříve, než je toto povolení vydáno.“*

Avšak článek 5 odst. 1 Směrnice členské státy také instruuje, aby vyžadovaly na oznamovateli takové informace, které jsou nezbytné pro jednotlivé fáze procesu, obzvláště *s ohledem na specifika každého jednotlivého záměru a s ohledem na současné poznatky a metody posuzování.* Členský stát tak je oprávněn po oznamovateli požadovat takový soubor informací, které považuje vzhledem ke konkrétnímu záměru za důležité, a které povedou k dosažení cílu Směrnice.

Směrnice dále ukládá členským státům povinnost, aby, v případě že o to oznamovatel požádá ještě předtím, než podá samotnou žádost posouzení, *příslušný orgán vyjádřil své stanovisko k informacím, které mají být poskytnuty oznamovatelem*. Za tímto účelem je příslušný orgán ještě před vyjádřením svého stanoviska povinen záměr podrobit projednání s oznamovatelem a dotčenými orgány dle čl. 6. odst. 1 Směrnice. Takový postup vede hned v počátcích procesu EIA, nebo zde dokonce před jeho zahájením, k lepší komunikaci mezi oznamovatelem na jedné straně a orgánem, u kterého proces EIA probíhá a jinými dotčenými orgány na straně druhé. Již na počátku procesu posuzování by tak mohly být vyjasněny určité neshody. Tím by se proces EIA mohl stát časově i finančně ekonomičtější.

Minimální informace, které je oznamovatel povinen předložit dle čl. 5 odst. 1 specifikuje odst. 3 téhož článku a jak bylo zmíněno výše, detailnější výčet povinných informací pak Příloha IV Směrnice. Oznamovatel tak poskytne alespoň informace, které obsahují: *popis záměru*, jehož součástí je i jeho umístění, povaha a rozsah; *popis zamýšlených opatření k vyloučení a omezení významných škodlivých vlivů*; *údaje nezbytné k určení a posouzení možných hlavních vlivů; nástin hlavních alternativních řešení a hlavní důvod jeho výběru a na závěr všeobecné srozumitelné shrnutí informací* uvedených výše. Posledně jmenované shrnutí všech zásadních informací je často zásadní při poskytování informací veřejnosti. Ta obvykle nemá odborné vzdělání v technických oborech a právě srozumitelné shrnutí informací je základem pro rozhodnutí, jakým způsobem se postaví k oznámenému záměru.

Ustanovení Přílohy IV Směrnice udává, čeho se mají informace, které mají být poskytnuty dle čl. 5 odst. 1 Směrnice týkat a na jaké faktory a podstatné charakteristiky a potenciální vlivy záměru mají dopadat. Dokumentace, která na podkladě takto získaných informací vznikne, bude poté klíčovým hlediskem, na jehož pozadí bude probíhat proces

EIA. První bod Přílohy IV Směrnice stanovuje povinnost poskytnutí detailního popisu a charakteristiky záměru, který obsahuje například základní hlediska *povahy záměru, výrobní procesy,* s nimiž souvisí *druh a množství používaného materiálu* při jeho provozu a dále také *předpokládaný typ a množství odpadu a emisí,* které bude záměr při jeho realizaci a následném uvedení do provozu produkovat, a čímž bude zatěžovat a znečišťovat jednotlivé složky životního prostředí. Druhou oblastí informací, které mají být poskytnuty je *nástin hlavních alternativních řešení,* kterými by mohl oznamovatel rovněž dosáhnout požadovaného cíle, který záměrem sleduje. Zpravidla by se mělo jednat o srovnání různých alternativ z hlediska jejich dopadu zejména na životní prostředí, člověka a hmotný majetek ve vztahu k cíli a smyslu předkládaného záměru. Oznamovatel nebo lépe řečeno poskytovatel informací, by se v tomto případě měl vypořádat s objasněním, z jakých předpokladů vycházel při výběru, na jehož základě dospěl k prosazované variantě záměru. Do této části poskytovaných informací patří i tzv. nulová varianta, tedy možnost neuskutečnění žádné z variant.

Příkladem nástinu hlavních alternativních variant záměru by mohl být záměr výstavby nové jaderné elektrárny. Oznamovatel nejdříve v poskytnutých informacích vysvětlí nutnost výstavby takového záměru například kvůli rostoucí poptávce po elektrické energii a vylepšení energetické bezpečnosti státu, čímž vlastně vyloučí variantu, při které by k realizaci nedošlo. Dále se bude věnovat porovnání možných alternativních záměru, kterými by v tomto případě byly tepelné elektrárny nebo kupříkladu relativně ekologicky příznivější solární, větrné nebo vodní elektrárny. Nástin hlavních alternativ by však dle mého názoru měl být živým nástrojem a nejen mechanických opakováním důvodů, proč jsou ostatní varianty horší, nežli je ta předkládaná. Myslím si, že vážné zabývání se možnými alternativními záměry by sice přineslo pravděpodobně časově i finančně nákladnější postupy posuzování vlivů na životní prostředí, ale u některých záměrů, které mohou podstatným způsobem ovlivnit rozlehlá území, by jejich důsledná aplikace v procesu EIA, zejména při diskuzi mezi oznamovatel, dotčenou veřejností, dotčenými orgány a příslušným orgánem mohla značným způsobem zkvalitnit výsledky procesu posuzování. V konečném zhodnocení může při správném výběru alternativy záměru investor ušetřit čas i peníze. Je třeba si uvědomit, že fáze posuzování vlivů probíhá před schválením záměru a záměr může být na jeho podkladě zásadně měněn, tak, aby bylo

dosaženo shody mezi oznamovatelem, dotčenými orgány a veřejností, které občas představují značně znepřátelené tábory.

Součástí poskytovaných informací je i celkové zhodnocení možného dopadu realizace záměru na jednotlivé složky životního prostředí a jiné faktory a aspekty, tak jak jsou široce vymezeny i v čl. 3 Směrnice. Poskytované informace mají dále zahrnovat důkladný popis všech potenciálních významných vlivů záměru, které vyplývají *ze záměru jako celku,* zohledňují *využívání přírodních zdrojů* a objasňují i míru a druh produkce znečišťujících látek a vypořádání se s produkovaným odpadem. Tento popis má být uchopen velmi širokým způsobem. Možné dopady realizace záměru musí být pojaty komplexním způsobem.[25] Lze tedy konstatovat, že informace podané k záměru při návrhu na jeho povolení, by měly zahrnovat nejen popis záměru samotného, ale i odrážet charakteristiky a specifika místa, ve kterém bude záměr realizován.

Předpokládané negativní dopady záměru na životné prostředí by měly být v každém případě eliminovány na nezbytnou míru. Oznamovatel by tak měl poskytnout informace o postupu, jak předpokládané škodlivé vlivy minimalizuje. Za účelem lepší srozumitelnosti předkládaných informací, shodně s ustanovením čl. 5 odst. 3 Směrnice, i Příloha IV. Směrnice vyžaduje, aby oznamovatel poskytl *všeobecné srozumitelné shrnutí* všech sdělovaných informací. To vede, jak již bylo výše zmíněno, především k lepší orientaci veřejnosti v objemu poskytnutých údajů.

Specializované orgány, které disponují relevantními informacemi, které má stát možnost požadovat po oznamovateli záměru, by v každém případě měly být oznamovateli nápomocny, při jejich obstarávání. K naplnění účelu ustanovení o zveřejňování a poskytování všech podstatných údajů o záměru, na jejichž podkladě bude záměr podroben procesu EIA, je nutné vytvořit kvalitní spolupráci mezi oznamovatel, orgány, které mají požadované informace a veřejností. Taková kooperace je základem pro plnohodnotné a účelné posouzení záměru.

Kvalita získaných informací přímo koresponduje s následným dosažením objektivního zjištění o možných významných vlivech záměru na životní prostředí. Zpráva

[25] Příloha IV Směrnice: „Tento popis by měl zahrnovat přímé a jakékoliv nepřímé, sekundární, kumulativní, krátkodobé, střednědobé a dlouhodobé, stálé a dočasné, pozitivní a negativní vlivy záměru."

Komise o uplatňování a účinnosti Směrnice EIA[26] ve svém bodě 3.2. vyjadřuje obavy nad kvalitou procesu EIA. Deklaruje, že Směrnice EIA se zabývá hlavně procesem a nikoli normami životního prostředí, které následně stanoví standardy jeho ochrany. Směrnice stanovuje v čl. 8, aby v povolovacím řízení byly zohledněny *výsledky jednání a shromážděné informace*. Kvalita řízení tak zásadním způsobem související s kvalitou poskytovaných informací. Komise v uvedené zprávě konstatuje, že mnohé členské státy, které poskytly sdělení o aplikaci a informace související s účinností Směrnice, nebyly spokojeny s kvalitou poskytovaných informací. Možností jak zlepšit kontrolu kvality poskytovaných informací o záměru v rámci poskytnuté dokumentace Komise spatřuje v zapojení akreditovaných poradenských společností do procesu posuzování a celkově větší míru ingerence odborných zaměřených, nezávislých osob. Ty by měly přinést odbornější a kvalitativně dokonalejší zvážení a kontrolu informací poskytnutých oznamovatelem. Zároveň Komise nabádá k zohledňování vývoje poznatků v oblastech souvisejících s procesem EIA, provázené pravidelným pozměňováním výčtu informací poskytovaných oznamovatelem dle Přílohy IV.[27]

K zajištění objektivního posouzení záměru na životní prostředí je žádoucí, aby se k informacím, které poskytne oznamovatel a které budou získány v průběhu procesu, měla možnost vyjádřit veřejnost a dotčené orgány, jejichž působnost spadá do ochrany životního prostředí. Ve Zprávě Komise o uplatňování a účinnosti směrnice EIA vyplývá, že transpozice Směrnice EIA výrazně napomohla v členských státech, které do Unie vstoupily v letech 2004 a 2007, k prohloubení demokratického vývoje právě tím, že kladným způsobem ovlivnila možnosti účasti veřejnosti v tomto procesu a zároveň vylepšila jeho transparentnost.[28]

Orgány, kterých by se posuzovaný záměr mohl týkat, mají mít *možnost vyjádřit své stanovisko k informacím poskytnutým oznamovatelem a k žádosti o povolení.* Předtím než byl na úrovni členských států harmonizován proces EIA, právě tyto orgány ve většině případů vydávaly rozhodnutí na jednotlivých úsecích, kterých se záměr dotýkal. Orgány, kterých se záměr týká, a které k oznámení a informacím týkajících se procesu posuzování,

[26] Zpráva Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému Hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů o uplatňování a účinnosti směrnice EIA (směrnice 85/337/EHS ve znění směrnice 97/11/ES a 2003/35/ES); KOM (2009) 378 v konečném znění ze dne 23. 7. 2009.
[27] viz Zpráva Komise.
[28] viz Zpráva Komise.

vyjadřují svá stanoviska, určuje dle čl. 6 odst. 1 Směrnice členský stát *obecně nebo v jednotlivých případech.*

Jak bylo již výše řečeno, významným prvkem transparentnosti procesu posuzování vlivů je široká míra informovanosti veřejnosti a její následné zapojení do samotného procesu. Jak informovanost, tak i účast veřejnosti v řízení jsou upraveny v ustanovení čl. 6 odst. 2 až 6 Směrnice, které bylo podstatným způsobem rozšířeno Směrnicí 2003/35/ES, která do původní Směrnice promítla požadavky Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, která byla Evropským společenstvím podepsána dne 25. června 1998.

Po jejím podpisu nastaly změny v právních předpisech Společenství, tak aby bylo dosaženo jejich harmonizace s požadavky Úmluvy. Za tímto účelem byla dne 28. ledna 2003 přijata Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a zrušení směrnice Rady 90/313/EHS[29]. Směrnice 2003/4/ES promítla do práva Společenství zejména obecné zásady užívané pro poskytování informací o životním prostředí. Dále ustanovila definice pojmů, povinnost členských států zaručit aktivní *šíření informací,* postupy, práva a povinnosti při *poskytování informací na požádání o životním prostředí*, včetně *výjimek* z povinnosti informace poskytnout a následnou možnost *přístupu k právní ochraně* v případech, kdy dojde k jednáním v rozporu s touto směrnicí. Směrnice 2003/4/ES je subsidiárně použitelná pro informace neposkytované na základě ustanovení čl. 6 odst. 2 Směrnice EIA, která na ni odkazuje ve svém čl. 6 odst. 3 písm. c). Aarhuská úmluva byla uzavřena Rozhodnutím Rady ze dne 17. února 2005. Ve svém odůvodnění Rozhodnutí o uzavření Aarhuské úmluvy Rada uvádí její cíle, které korespondují a dále rozvijí a zlepšují politiku zabývající se ochranou životního prostředí.

Aby byla zajištěna účinná a smysluplná účast veřejnosti na procesu posuzování vlivů mají být veřejnosti o záměru poskytnuty informace dle čl. 6 odst. 2 *v počátečním stádiu řízení nebo nejpozději, jakmile je možné tyto informace rozumně poskytnout*. Jinými slovy jde o jakousi zásadu včasného informování veřejnosti. To znamená, poskytnutí relevantních informací v počátečním stádiu posuzování vlivů, kdy jsou ještě otevřeny

[29] Směrnice Rady 90/313/EHS ze dne 7. července 1990 o svobodě přístupu k informacím o životním prostředí.

všechny možnosti, jak daný záměr realizovat. Zajištění včasného předložení informací veřejnosti a její možnost se s takovými informacemi podrobněji obeznámit je nezbytným předpokladem pro rozhodnutí, zda a jakým způsobem se budou jednotlivé subjekty z řad veřejnost řízení o posuzování vlivů na životní prostředí účastnit.

Informace se poskytují různými způsoby. Nejčastěji veřejným oznámením na úředních deskách a pomocí internetu, ale možné jsou i jiné postupy. Výčet informací, které musejí být zveřejněny, je upraven v čl. 6 odst. 2 písm. a) až g). Je mezi nimi zejména *žádost o povolení; skutečnost, že záměr podléhá posouzení vlivů; údaje o příslušných orgánech odpovědných za vydávání rozhodnutí; informace o tom, kdy, kde a jakým způsobem budou příslušné informace zpřístupněny a podrobné podmínky účasti veřejnosti.* Ze smyslu ustanovení o poskytování informací veřejnosti vyplývá, že čím dříve a uceleněji jsou informace veřejnosti zpřístupněny, tím hodnotnější může být naplňování funkce účasti veřejnosti v procesu posuzování vlivů. Veřejnost, která je obeznámena kvalitními informacemi o posuzovaném záměru, následně značným způsobem přispívá k dosažení kvalitnějšího, objektivnějšího a transparentnějšího rozhodnutí o jeho povolení.

Širší míru informovanosti zaručuje Směrnice tzv. dotčené veřejnosti, kterou definuje ve svém čl. 1 odst. 2 jako: *veřejnost, která je nebo by mohla ovlivněna rozhodovacími řízeními pro oblast životního prostředí podle čl. 2. odst. 2* (ten, se zabývá procesem posuzování vlivů na životní prostředí) *nebo která má na těchto řízeních určitý záměr.* Pojem dotčená veřejnost je shodným způsobem vyložen v čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy a do Směrnice EIA byla právě na základě harmonizace evropských právních předpisů se jmenovanou úmluvou zavedena článkem 3 odst. 1 směrnice 2003/35/ES. Okruh subjektů podřaditelných pod dotčenou veřejnost není v žádném případě namístě vykládat restriktivním způsobem. Ustanovení Směrnice EIA týkající se objemu poskytovaných informací dotčené veřejnosti úzce souvisí s její účastí a aktivním zapojení do procesu posuzování vlivů. Lze říci, že poskytnutí dostatečného množství přesných informací je podmínkou pro účelné zapojení dotčení veřejnosti do tohoto procesu. Míra povinně poskytovaných informací a důraz na jejich včasnost spolu s širokým vymezením dotčené veřejnosti (v čl. 1 odst. 2) je vodítkem a zároveň apelem na členské státy, aby svými právními předpisy zajistily účinnou možnost dotčené veřejnosti vyjádřit své obavy a návrhy a ty následně promítly do rozhodnutí o povolení posuzovaného záměru.

Dotčené veřejnosti je odkazem na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES, o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí, jak bylo již výše uvedeno, také zaručeno zpřístupnění informací, které jsou důležité pro vydání povolení, které jsou získány až v průběhu řízení, tedy až po poskytnutí základních informací o záměru veřejnosti dle čl. 6 odst. 2. Dotčené veřejnosti Směrnice poskytuje právo k získání i všech informací získaných od oznamovatele dle čl. 5 a dále *zprávy a doporučení adresované příslušnému orgánu,* kde však Směrnice odkazuje na znění právních předpisů členského státu, kterých je nutno dbát.

S širokým pojetím poskytování informací veřejnosti Směrnice EIA jasně koresponduje i explicitní vyjádření, že dotčenou veřejnost představují i nevládní organizace zabývající se ochranou životního prostředí, protože mají *ex lege* na věci zájem. Protože Směrnice pracuje s pojmem nevládní organizace, aniž by ho jakýmkoli bližším způsobem rozpracovávala, a protože právní úpravy týkající se nevládních organizací jsou v členských státech odlišné, odkazuje Směrnice na vnitrostátní právní předpisy členských států. Ty ve svých právních řadech určují za jakých podmínek nevládní organizace, jež jsou především vyjádřením svobody sdružovací, vznikají, jaké musejí splňovat podmínky, jakou mají právní povahu atd.

Nicméně způsoby, jakými je veřejnost informována o posuzovaném záměru, nejsou stanoveny Směrnicí EIA, ale jejich provedeni, tak aby naplnily účel ustanovení této Směrnice, je ponecháno členským státům. V současné době je důležitá možnost přístupu k takovým informacím prostřednictvím internetu, ale zůstávají i způsoby jejich zveřejnění například v tištěné podobě ve formě letáků, ve sdělovacích prostředcích, na úředních deskách a dalšími jinými způsoby. Podstatnou však zůstává dostupnost těchto informací. Členský stát by za podmínek, které by neomezovaly působnost a účel Směrnice mohl stanovit za poskytování informací i přiměřený administrativní poplatek.[30]

---

[30] Viz Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. listopadu 2006, věc C-216/05, body:
„*42. Z výše uvedeného vyplývá, že vybírání administrativního poplatku není samo o sobě neslučitelné s účelem směrnice 85/337.*
43. Ačkoliv směrnice 85/337 nebrání poplatkům, jako jsou poplatky, které ukládá vnitrostátní právní úprava dotčená v projednávané věci, nemohou být však stanoveny ve výši, která by bránila tomu, aby uvedená směrnice byla plně účinná, v souladu s cílem, který sleduje.
44. Tak by tomu bylo, kdyby z důvodu své výše poplatek vytvářel překážku ve výkonu práv na účast vyplývajících z článku 6 směrnice 85/337.“

Při provádění Směrnice EIA je nezbytné vycházet z principu, že jakékoli nadbytečné omezování nebo zužování práv, kterými ustanovení Směrnice opravňují veřejnost k informovanosti, účasti a možnosti soudního přezkumu, je proti smyslu Této Směrnice. Taková omezení či zúžení přiznaných práv je vždy nutné jasně odůvodnit. Bylo by v rozporu s účelem Směrnice EIA, pokud by informovanost a hlavně účast veřejnosti v samotném procesu EIA nebo dále v možném přezkumném řízení, byla nepoměrně zúžena nebo zamezena na základě omezujících podmínek stanovenými vnitrostátními právními předpisy členských států. Příkladem omezujících podmínek může být stanovený počet členů nevládní organizace hájící zájem ochrany životního prostředí, který automaticky diskvalifikuje téměř všechny místní a regionální organizace. Tak judikoval i Soudní dvůr svém nedávném Usnesení ze dne 11. 3. 2010.[31]

Kvalitní informovanost veřejnosti tedy nezpochybnitelně vede k větší transparentnosti procesu, v němž se v řadě případů jedná o poměrně podstatný a dlouhodobý zásah do životního prostředí v dané oblasti. Proto by především takovým záměrem dotčená veřejnost měla být dokonale informována o tom, co v případě uskutečnění záměru může očekávat a případně mohla svou účastí v procesu vedoucímu k povolení záměru některé části takového záměru změnit nebo ho dokonce zablokovat.

2.5.2. Výjimky z povinnosti poskytnout informace

Pro účinné naplnění cíle Směrnice EIA je jedním ze základních aspektů široké zapojení veřejnosti do procesu posuzování. Toho může být dosaženo jen při její dostatečné informovanosti. Nicméně cíle ochrany životního prostředí mohou za určitých okolností kolidovat s jinými, v následujících případech zejména obchodními, státními a osobnostními právy, jejichž ochrana se v některých situacích stává společensky důležitější.

[31] Usnesení Soudního dvora z 11. března 2010, věc C-24/09 v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve výroku: *„Článek 10a směrnice 85/337, ve znění směrnice 2003/35, a článek 15a směrnice 96/61, ve znění směrnice 2003/35, přičemž posledně uvedené ustanovení bylo převzato do článku 16 směrnice 2008/1, brání ustanovení vnitrostátních právních předpisů, které vyhrazuje právo podat opravný prostředek proti rozhodnutí o činnosti, která spadá do rozsahu působnosti směrnice 85/337, ve znění směrnice 2003/35, a směrnice 96/61, ve znění směrnice 2003/35, pouze sdružením na ochranu životního prostředí, která mají alespoň 2000 členů.“*

V takových případech mohou být informace vyňaty z působnosti Směrnice EIA. Jde o situace, kdy právní předpisy členských států omezují nebo brání poskytování zmíněných informací kvůli ochraně subjektů, kterých se požadované informace týkají. Příslušné orgány dbají vnitrostátních právních předpisů a za daných podmínek některé informace veřejnosti neposkytnou. Tuto výjimku naplňují dle čl. 10 Směrnice EIA informace související se *zachováním obchodního a služebního tajemství* a dále skutečnosti spadající do oblasti *duševního vlastnictví a ochrany veřejného zájmu.*

Ustanovení čl. 10 je výjimkou z působnosti Směrnice EIA a z řádného postupu při řízení o posuzování vlivů na životní prostředí a stejně jako například výjimka dle čl. 2 odst. 3 při vynětí záměru z procesu EIA, je tak třeba ji používat pouze ve stanovených případech. Rozšiřující míra aplikace by totiž vedla proti účelu Směrnice a bez řádného opodstatnění by tak nemístně zužovala její působnost.

2.5.3. Účast veřejnosti

Dostatečná informovanost (jak byla popsána v předchozí podkapitole), ze které pramení i podrobná znalost schvalovaného záměru, je předpokladem pro účinnou, ale také smysluplnou účast dotčené veřejnosti v procesu posuzování vlivů. Dotčené veřejnosti musí být členským státem garantována *včasná a účinná možnost účasti* v procesu posuzování vlivů na životní prostředí dle čl. 2 odst. 2 Směrnice. Ustanovení čl. 6 odst. 4 Směrnice dále zajišťuje dotčené veřejnosti možnost ovlivňování řízení o povolení záměru, který podléhá posouzení z hlediska svých vlivů na životní prostředí, pomocí svých připomínek a stanovisek k posuzovanému záměru (v ČR vyjádření). Včasnost možnosti účasti veřejnosti na řízení je podstatná, jelikož čím dříve je umožněna, tím větší je pravděpodobnost, že zúčastněná dotčená veřejnost prosadí svoje argumenty v případech, kdy nesouhlasí s povolením záměru, v takové variantě, v jaké je oznamovatelem navrhován. Včasnost účasti tedy ve shodě s textem Směrnice úzce souvisí s její účinností.

Protože Směrnice neurčuje přesným způsobem, kdy má být dotčené veřejnosti umožněna účast v řízení, ale ponechává určení této doby právní úpravě členských států,

vnikají při aplikaci tohoto ustanovení mezi členskými státy značné rozdíly[32]. Obavy ohledně okamžiku možnosti zapojení dotčené veřejnosti do procesu posuzování vyjadřuje Evropská komise ve své zprávě o uplatňování a účinnosti směrnice. Ta navrhuje, aby do budoucna byla úprava týkající se fáze, ve které se bude moci dotčená veřejnost aktivně zapojit a účastnit procesu EIA, upravena přímo ve Směrnici. Ve zprávě Komise je pro příště navrženo účastenství v době, kdy se rozhoduje, zda je třeba záměr posoudit (záměr spadající do Přílohy II) anebo při stanovení rozsahu posuzování vlivů (při tzv. scopingu u záměrů z Přílohy I Směrnice). Dnešní úprava zakotvená v čl. 6 odst. 4 Směrnice omezuje dispozici států dvěma podmínkami. První z nich je již výše zmíněné zajištění včasnosti a účinnosti. Druhou pak možnost ovlivnit řízení *v době, kdy jsou ještě všechny možnosti otevřeny.* To znamená v době po poskytnutí předepsaných informací, nejpozději však před vydáním povolení. Při zapojení veřejnosti až před vydáním povolení ale může být v některých případech už poměrně pozdě. Nejmarkantnějším příkladem je situace, kdy příslušný orgán rozhodne, že záměr z Přílohy II Směrnice není nutné posuzovat z hlediska jeho vlivů. Pak zbývá již jen soudní přezkum.

Také stanovení adekvátních lhůt pro jednotlivé části procesu může v některých členských státech činit určité obtíže. Směrnice totiž lhůty pro jednotlivé fáze procesu nestanovuje. Platí, že lhůty pro jednotlivé fáze procesu by měly být spíše delší (Směrnice hovoří *o přiměřených lhůtách*), protože jejich nepřiměřené zkracování by omezovalo možnost veřejnosti seznámit se podrobně s poskytovanými údaji o záměru. Přiměřenost lhůt jednotlivých fází procesu EIA má současně poskytuje *dost času na přípravu a účinnou účast na rozhodování ve věcech životního prostředí,* jak zní ustanovení čl. 6 odst. 6 Směrnice.

Zpráva Komise o uplatňování a účinnosti směrnice EIA dále vyslovuje znepokojení nad situací, kdy: *„Navzdory rostoucí míře zapojení veřejnosti do rozhodovacího procesu neexistuje v rámci EU doposud žádný standardní postup.“*[33] Tato situace by měla být dle *lege ferenda* Směrnicí explicitně řešena. To by zamezilo postupům, při kterých jsou práva veřejnosti na informovanost a především účast veřejnosti v procesu EIA omezována. Je

[32] Viz Zpráva Komise, bod 3.3. Absence harmonizovaných postupů pro zajištění účasti veřejnosti: „V některých členských státech probíhají veřejné konzultace již v počáteční fázi (ve fázi výběru záměru, který je třeba posoudit, nebo ve fázi stanovení rozsahu).

[33] Viz Zpráva Komise, bod 3.3. Absence harmonizovaných postupů pro zajištění účasti veřejnosti.

však třeba dodat, že právní řády jednotlivých členských států jsou různorodé a hypertrofie požadavků směrnic, jež je na rozdíl od nařízení vždy třeba přizpůsobit podmínkám v jednotlivých státech, může být velmi složité a občas kontraproduktivní. Dle mého názoru by směrnice měly udávat jasný cíl, kterého je třeba dosáhnout. Je samozřejmě nutné předložit prostředky, jak vytyčeného cíle dosáhnout, nicméně je třeba respektovat rozhodování samostatných států o tom, které nástroje k provedení směrnic použijí.

V souvislosti s účastí dotčené veřejnosti v procesu EIA je třeba se vrátit k nevládním organizacím zmíněným již v souvislosti s poskytováním informací. Jejich role v v procesu je totiž neopomenutelná. Nevládní organizace, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, mohou často přinést do procesu posuzování vlivů zásadní odborné názory, protože mnohdy jsou jejich členy specialisté z různých oborů. Je také nutné přiznat skutečnost, že připomínky nebo stanoviska podané nevládními organizacemi, které čítají mnoho členů, představují nepoměrně podloženější argumentaci, právě s ohledem na často větší vědeckou odbornost. Navíc, pokud se jedná o zavedenou organizaci, pak jsou nespornou výhodou její zkušenosti z již uskutečněných procesů posuzování vlivů, kterých se účastnila. Regionální nebo místní sdružení zřízené v některých případech *ad hoc* naopak disponují dokonalým povědomím a hlubokou znalostí daného území, kde je záměr plánován.

Angažovanost občanských sdružení, nebo ve shodě se Směrnicí EIA – nevládních organizací, je tedy pro proces posuzování vlivů v každém případě žádoucí. Ať už z hlediska poskytnutí jiných odborně podložených názorů než těch, kterými disponuje nebo které předkládá oznamovatel, určitá specializovaná osoba nebo dotčené orgány na posuzovaný záměr, nebo lepší možnost prosazení zájmů veřejnosti, jež spočívá v jednotnějším a mnohdy legitimnějším postupu při účasti.

Celkově lze shrnout, že zapojení dotčené veřejnosti je projevem určitého stádia vývoje občanské společnosti, jež je nutné především v postkomunistických zemích mimořádně podporovat. Tím, že dotčená veřejnost hojným způsobem uplatňuje svá práva vyplývající ze Směrnice a vnitrostátní právní úpravy v procesu posuzování vlivů na životní

prostředí, vyjadřuje, že jí životní prostředí v jejím okolí není lhostejné. Tak podstatným způsobem přispívá k jeho ochraně a monitoringu.[34]

2.5.4. Povolení záměru

Povolení je dokončením a hlavním výstupem celého procesu posuzování možných významných vlivů dotčeného záměru na životní prostředí. Proto je nutné, aby se příslušný orgán, který povolení vydává, vypořádal se všemi informacemi, připomínkami, stanovinami a zjištěními, které mu během řízení o povolení byly dodány. Kvalitativní stránku poskytnutých informací a odbornou způsobilost příslušného orgánu zajišťují členské státy. Směrnice EIA totiž nezahrnuje kritéria nebo hodnoty, které je nutné dodržovat. Ty jsou upraveny vnitrostátními právními předpisy členských států, ty však opět velmi často navazují na požadavky jiných směrnice nebo nařízení Evropské unie. Účelem Směrnice EIA je harmonizace samotného procesu posuzování a jeho základních zásad, jak je deklarováno i v odůvodněních Směrnice EIA a směrnic, které ji pozměňují.[35]

Povolení je tedy vydáno na podkladě proběhlého, výše popsaného procesu a je jeho vyvrcholením. Pokud by právní řády členských států umožňovaly jakékoli obcházení zásady, že povolení je zakončením procesu posuzování vlivů na životní prostředí nebo by poskytovaly možnost zhojit porušení povinnosti posoudit uvedené záměry, které mohou mít významný dopad na životní prostředí, pak by se jednalo o jasné porušení povinností státu vyplývajících ze Směrnice EIA.

Soudní dvůr ve svém rozsudku pro nesplnění povinnosti rozhodl, že Irsko porušilo ustanovení Směrnice EIA, jelikož umožňovalo svými právními předpisy, aby záměry, které

[34] Bod 3 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES: *„Účinná účast veřejnosti na přijímání rozhodnutí umožňuje veřejnosti vyjádřit své názory a obavy, které mohou být pro tato rozhodnutí podstatné, a těm, kdo rozhodují, umožňuje vzít tyto názory a obavy v úvahu, čímž se zvyšuje zodpovědnost a transparentnost rozhodovacího procesu a přispívá k uvědomělému vztahu veřejnosti k otázkám životního prostředí a k veřejné podpoře učiněných rozhodnutí.“*

[35] Odůvodnění původní Směrnice EIA (Směrnice Rady 85/337/EHS): *„Vzhledem k tomu, že by měly být zavedeny obecné zásady posuzování vlivů na životní prostředí za účelem doplnění a koordinace postupů vydávání povolení k provádění veřejných a soukromých záměrů, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí.“ a „Vzhledem k tomu, že zásady posuzování vlivů na životní prostředí musí být harmonizovány, zejména pokud jde o záměry, které mají být posuzovány, základní povinnosti oznamovatele těchto záměrů a obsah tohoto posouzení.“*

měly být dle Směrnice posouzeny v procesu EIA, byly realizovány nebo bylo započato s jejich realizací bez jejich posouzení a tedy bez vydaného povolení. Tuto vadu bylo následně možné zhojit vydáním dodatečného povolení těchto záměrů.[36] Rozsudek rozvádí základní zásadu Směrnice EIA a procesu posuzování vlivů, která stanoví, že záměry uvedené bez ohledu na to, zda v Příloze I nebo II, musejí být oznamovatelem předloženy příslušnému orgánu k posouzení a dále, že u záměrů, které podléhají posouzení dle Směrnice EIA nelze započít s jejich realizací před vydáním povolení vydanému na základě procesu posouzení jejich potenciálních vlivů.[37] Irsko tak svými právními předpisy porušilo zásadu, že záměry, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí, musejí být před vydání jejich povolení podrobeny procesu posouzení jejich vlivů na životní. Nutno ještě jednou dodat, že není podstatné, zda záměry, které mají být oznamovatelem předloženy příslušnému orgánu k posouzení, spadají do Přílohy I nebo II Směrnice EIA.

Závěry Soudního dvora sice striktně nevylučují možnost zhojení uvedeného závadného stavu, kdy k vydání povolení na základě procesu EIA nedošlo, i když tomu tak mělo být, ale muselo by se jednat o mimořádně výjimečnou situaci.[38]

---

[36] Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 3. července 2008, věc C-215/06, bod 61.:
„Z výše uvedeného plyne, že Irsko tím, že poskytlo dodatečnému povolení, které může být vydáno zcela mimo rámec jakýchkoliv prokázaných výjimečných okolností, tytéž účinky, jaké jsou svázány s povolením vydaným v územním a stavebním řízení předcházejícím provedení prací a územního rozvoje, zatímco záměry, pro které je vyžadováno posouzení vlivů na životní prostředí, musejí být podle čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice 85/337 v pozměněném znění určeny a poté podrobeny žádosti o povolení a uvedenému posouzení před vydáním povolení, a v důsledku toho nezbytně před svým provedením, nesplnilo požadavky této směrnice.

[37] Viz rozsudek Soudního dvora C-215/06 body: *„51. (…)nepožádá-li žadatel o požadované povolení a toto povolení nezíská a neprovede-li nejprve studii vlivů na životní prostředí, je-li vyžadována, nemůže zahájit práce související s dotčeným záměrem, neboť v opačném případě by porušil požadavky směrnice 85/337 v pozměněném znění.*
52. Tato analýza platí pro všechny záměry spadající do působnosti směrnice 85/337 v pozměněném znění nezávisle na tom, zda spadají pod přílohu I této směrnice, a musejí tak podléhat systematickému posuzování podle jejího čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 1, nebo přílohu II uvedené směrnice, a z toho důvodu, v souladu s jejím čl. 4 odst. 2, podléhají studii vlivů pouze tehdy, mohou-li mít s ohledem na prahové hodnoty nebo kritéria stanovená členským státem nebo na základě přezkoumání každého jednotlivého případu značný vliv na životní prostředí.
55. Nicméně, stejně tak je nesporné, že uvedené právní předpisy zavádějí dodatečné povolení, přičemž jeho účinky stavějí na roveň účinkům běžného povolení vydaného v územním a stavebním řízení před provedením prací a územního rozvoje. Toto dodatečné povolení může být vydáno, i když byl záměr, na který se vztahuje a pro který články 2 a 4 směrnice 85/337 v pozměněném znění vyžadují studii vlivů na životní prostředí, již uskutečněn.“

[38] Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 3. července 2008, věc C-215/06, bod 57: „Přitom právo Společenství nemůže sice bránit tomu, aby použitelné vnitrostátní právní předpisy v určitých případech zhojily nedostatky

Povolení vydané na základě zvážení všech údajů získaných v průběhu procesu musí být zveřejněno, tak aby veřejnosti bylo umožněno se seznámit jak s jeho výsledkem, tak s jeho odůvodněním, které k rozhodnutí vedlo. Pro poskytnutí informací veřejnosti o rozhodnutí proto není podstatné, zda bylo toto rozhodnutí *vydáno nebo zamítnuto.* Směrnice požaduje, aby spolu s rozhodnutím o vydání či zamítnutí povolení byly veřejnosti poskytnuty i údaje *o obsahu rozhodnutí a podmínky k němu připojené.* Veřejnost je dále oprávněna dozvědět se a svým způsobem i dohlédnout na to, jestli *názory a obavy dotčené veřejnosti* vyjádřené v jejích připomínkách a stanoviscích byly při rozhodování příslušného orgánu dostatečně vzaty do úvahy a vypořádány. Příslušný orgán totiž musí předložit i informace o *hlavních důvodech a úvahách*, *na kterých je rozhodnutí založeno.* Při povolení záměru je také nezbytné, aby se veřejnost dozvěděla dostatek údajů o tom, jak budou minimalizovány a napraveny jeho dopady na životní prostředí v oblasti, kde bude realizován.

2.5.5. Možnost přezkoumání

Článek 10a Směrnice, který byl do původní Směrnice doplněn směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES, která odráží požadavky Aarhuské úmluvy, kterou je Evropská unie také stranou a musela s ní tak uvést do souladu své právní předpisy. Možnost daná subjektům spadajících dle Směrnice do skupiny dotčené veřejnosti požadovat přezkum *všech rozhodnutí, aktů nebo nečinností,* které se vztahují k *účasti veřejnosti* stanovených v této Směrnici, je dalším stupněm vývoje nejen samotné Směrnice, ale je zároveň i ukázkou trendu postupného vylepšování a prohlubování zapojení veřejnosti do procesů týkajících se životního prostředí.

Směrnice zakotvuje dvě alternativní podmínky, za jakých se mohou členové dotčené veřejnosti domáhat přezkumu jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinností týkajících se účasti veřejnosti dané Směrnicí EIA (dále i jen „Rozhodnutí“). Jsou jimi buď *dostatečný zájem dotčené veřejnosti,* nebo jde o její upozornění na *porušování práva*

určitých operací nebo aktů, které jsou z hlediska tohoto práva stiženy vadami, nicméně taková možnost by měla být vázána na podmínku, že dotyčné osobě neposkytne příležitost, jak obejít pravidla Společenství nebo jak se zbavit povinnosti je uplatnit, a zůstat výjimečná.“

v případech, kdy to správní řád členského státu požaduje jako předběžnou podmínky. Určení výkladu a obsahu pojmů *dostatečný zájem a porušování práva,* které jsou podmínkami pro umožnění přezkumu Rozhodnutí, ponechává Směrnice právním řádům členských států. Odkaz Směrnice na právní řády členských států se prolíná celým ustanovením o možnosti přezkumu. Směrnice však možnost modifikace této části Směrnice zřetelným způsobem omezuje požadavkem umožnění *širokého přístupu zúčastněné veřejnosti k právní ochraně.* Opět je zde tedy patrný zákaz restriktivního výkladu a uplatňování ustanovení Směrnice EIA, neboť taková aplikace by byla přímo v rozporu s požadavky Směrnice.

Aby byla dotčené veřejnosti poskytnuta jistota, že přezkum bude proveden kvalifikovaným a nezaujatým orgánem a přezkoumání se nestane pouze iluzorním prostředkem ochrany práv, který jen protáhne proces posuzování záměru bez větší šance na vymožení přiznaných práv (spravedlnosti), požaduje Směrnice, aby přezkum Rozhodnutí byl zajištěn *soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona.*

Významnou charakteristikou přezkumného řízení je šíře možností, na jejichž základě může dotčená veřejnost přezkum požadovat. Směrnice totiž ustanovuje možnost napadnout zákonnost *jak hmotné, tak procesní stránky* Rozhodnutí. Tuto skutečnost dále rozšiřuje i výše zmíněný fakt, že z hlediska své zákonnosti mohou být napadeny vlastně *všechny rozhodnutí, akty a nečinnosti podléhající účasti veřejnosti, které jsou obsaženy ve Směrnici.*

Nedostatky v transpozici byly také důvodem žaloby Komise proti České republice pro nesplnění povinností vyplývajících čl. 10a odst. 1 až 3 Směrnice EIA a následnému rozsudku soudního dvora.[39] Ten konstatoval nesplnění požadavků čl. 10a odst. 1 až 3 Směrnice EIA, tedy v oblasti přístupu veřejnosti k právní ochraně spočívající v možnosti přezkumu rozhodnutí týkajícího se ochrany životního prostředí procesu EIA. S tím neoddělitelně souvisí omezená účast veřejnosti (dotčené veřejnosti) v navazujícím řízení podle zvláštních zákonů.

[39] Rozsudek soudního dvora ze dne 10. června 2010, věc C-378/09, výrok: *„Česká republika tím, že ve stanovené lhůtě nepřijala právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s čl. 10a odst. 1 až 3 směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z této směrnice.“*

V ustanovení článku 10a Směrnice je explicitně vyjádřena možnost dosažení přezkumu i pro nevládní organizace, které s odkazem na splnění podmínek ve své definici z čl. 1 odst. 2, mají *ex lege dostatečný zájem a práva, která mohou být porušena,* čímž splňují požadavek pro podání návrhu na přezkum. Ustanovení čl. 1. odst. 2. dále odkazuje na požadavky, které pro nevládní organizace určují vnitrostátní předpisy. Členské státy tak mohou určit takové požadavky, které mají své opodstatnění a relevanci. Může to být například povinnost, aby zakládací dokument nevládní organizace nebo občanského sdružení obsahoval ochranu životního prostředí jako jeden z předmětů její činnosti nebo aby byl předepsán minimální počet členů organizace, který by určitým způsobem podpořil legitimitu jejího zájmu a požadavků.[40] Nicméně stanovení požadavků, které by neúměrně omezovaly možnost využití přezkumu ze strany těchto nevládních organizací, by bylo v rozporu s ustanoveními Směrnice[41].

Nežli je připuštěn přezkum soudem nebo jiným určeným orgánem, jak to požaduje Směrnice, může, v případě, že to členský stát ukládá jako podmínku ve svém právním řádu, být požadováno *vyčerpání* možností *správního přezkoumání*. Až po této podmínce může být oprávněn příslušník dotčené veřejnosti za splnění ostatních podmínek k přezkumu soudem. Za určených podmínek není tato skutečnost v rozporu s požadavky Směrnice.

Požadavky na přezkumné řízení jsou jeho *spravedlivost, nestrannost a včasnost*. Posledně jmenovaný je třeba brát v úvahu s možností odkladného účinku podání návrhu na

[40] Rozsudek soudního dvora ze dne 15. října 2009, věc C-263/08, o předběžné otázce, body:
„46. Z tohoto úhlu pohledu může vnitrostátní zákon požadovat, aby takové sdružení, které chce napadnout soudní cestou záměr spadající pod směrnici 85/337, mělo předmět činnosti související s ochranou přírody a životního prostředí.
47. Krom toho nelze vyloučit, že podmínka, podle které sdružení na ochranu životního prostředí musí mít minimální počet členů, se může ukázat jako relevantní pro ověření jeho existence a činnosti. Požadovaný počet členů však nemůže být stanoven vnitrostátním zákonem na takové úrovni, jaká by odporovala cílům směrnice 85/337, zejména pak cíli umožnit snadný soudní přezkum činností, na něž se vztahuje.
[41] Viz Usnesení Soudního dvora ze dne 11. března, věc C-24/09, v rozhodnutí o předběžné otázce, výrok: *„Článek 10a směrnice 85/337, ve znění směrnice 2003/35, a článek 15a směrnice 96/61, ve znění směrnice 2003/35, přičemž posledně uvedené ustanovení bylo převzato do článku 16 směrnice 2008/1, brání ustanovení vnitrostátních právních předpisů, které vyhrazuje právo podat opravný prostředek proti rozhodnutí o činnosti, která spadá do rozsahu působnosti směrnice 85/337, ve znění směrnice 2003/35, a směrnice 96/61, ve znění směrnice 2003/35, pouze sdružením na ochranu životního prostředí, která mají alespoň 2000 členů.“*

přezkum. Pokud totiž návrhu není přikládán suspenzivní účinek, tak, ač později dojde ke zrušení vadného Rozhodnutí, záměr už může být mezitím realizován.

Otázkou je také nákladnost řízení, která by opět měla být omezena požadavkem možnosti širokého přístupu k právní ochraně. Každé řízení před soudními orgány s sebou přináší náklady a bylo by zřejmě neadekvátní, aby Směrnice požadovala bezplatné řízení. To by mohlo neúměrně zatěžovat stát. Náklady soudního řízení v přiměřené výši také mohou pomoci, aby subjekty, které se u soudu domáhají svých práv, uvažovaly před podáním návrhu na přezkum o legitimitě takových návrhů. V žádném případě se ale ze strany státu nesmí jednat o svévolné zamezování přístupu k přiznané právní ochraně. Soudní dvůr považuje přiměřené náklady spojené s přezkumným řízením za slučitelný s požadavky Směrnice EIA v případě, že netvoří překážku přístupu k soudní ochraně.[42]

Poslední pododstavec ustanovení čl. 10a Směrnice usiluje o prohloubení povědomí dotčené veřejnosti o možnostech přezkoumání Rozhodnutí. Členské státy mají povinnost přispět prostřednictví poskytování *praktických* a dostatečných *informací o přístupu k soudnímu a správnímu přezkumu*, aby veřejnost byla těmito možnostmi dobře obeznámena. Tímto způsobem má být dosaženo cílů Aarhuské úmluvy (na jejím podkladě byl čl. 10a do Směrnice EIA vložen) v oblasti přístupu k *právní ochraně ve věcech ochrany životního prostředí.*[43]

Závěrem této podkapitoly je třeba tedy znovu konstatovat, že Směrnice požaduje široký přístup k právní ochraně. Členské státy tak musejí dotčené veřejnosti, do které spadají i nevládní organizace, poskytnout dostatečnou možnost domoci *se přezkoumání hmotné i procesní stránky zákonnosti všech rozhodnutí, aktů a nečinností*, které souvisejí

[42] Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. července 2009, věc C-427/07, bod: *„92. Pokud jde o čtvrtý argument týkající se nákladů řízení, z článku 10a směrnice 85/337, který byl vložen čl. 3 bodem 7 směrnice 2003/35, a článku 15a směrnice 96/61, který byl vložen čl. 4 bodem 4 téže směrnice, vyplývá, že řízení zahájená v rámci těchto ustanovení nesmějí být nepřiměřeně nákladná. Týká se to pouze nákladů vzniklých účastí na takových řízeních. Takový předpis nezakazuje, aby soudy uložily náhradu nákladů řízení, pokud výše těchto nákladů splňuje tento požadavek.“*

[43] Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. července 2009, věc C-427/07, bod: *„97. V tomto ohledu povinnost poskytnout veřejnosti praktické informace o přístupu k postupům správního a soudního přezkoumání stanovená v čl. 10a šestém pododstavci směrnice 85/337, který byl vložen čl. 3 bodem 7 směrnice 2003/35, musí být posouzena jako povinnost týkající se konkrétního výsledku, jehož dosažení musejí členské státy zajistit.“*

s její účastí na procesu posuzování vlivů dle Směrnice EIA. Členské státy mohou určit některá zpřísňující kritéria a požadavky na účast, avšak jejich rozsah nesmí neopodstatněným způsobem omezovat přístup dotčené veřejnosti k právní ochraně ve věcech životního prostředí, jak ho zaručuje Směrnice. Takové požadavky by byly porušením cíle a smyslu Směrnice.

2.5.6. Přeshraniční vlivy záměru

Pro zkompletování kapitoly o procesu posuzování je nutné se zabývat i možností přeshraničního vlivu záměru. Životní prostředí není možné uzavřít nebo rozdělit státními hranicemi. Proto by proces EIA trpěl zásadním nedostatkem, pokud by do působnosti Směrnice nebyly zakotveny ustanovení o postupu posouzení vlivů záměrů, u kterých lze předpokládat, že mohou mít významný dopad na životní prostředí i na území jiného státu, než v jakém je navržena jejich realizace.

Základem pro vytvoření právního rámce pro postup posuzováni vlivů na životní prostředí, které přesahuje hranice jednoho státu, je Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států, která byla přijata dne 25. února 1991 ve finském městě Espoo, podle kterého je nazývána také jako Úmluva z Espoo. Avšak již dlouho před přijetím Úmluvy z Espoo byl vysloven zásadní názor, který striktně zakázal působit škodlivě na životní prostředí jiných států. Jednalo se o soudní případ Trail Smelter z roku 1941. Šlo o spor mezi Spojenými Státy a Kanadou, kdy plyny z kanadské továrny způsobily škody na životním prostředí a v zemědělství na území USA. Z rozhodnutí tohoto sporu vzešel mezinárodně právní obyčej, který stanoví, že státy nesmějí povolit využívání svého území takovým způsobem, který by mohl způsobit škody na území jiného státu.[44]

Úmluva z Espoo byla předlohou pro čl. 7 Směrnice, který byl zásadním způsobem rozšířen směrnicí Rad 97/11/ES, která se stala první změnou původní Směrnice EIA. Dále byl čl. 7 Směrnice ještě upraven druhou změnou původní Směrnice, tak aby lepším způsobem odpovídal požadavkům Aarhuské úmluvy.

[44] Viz Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, 100-101 s.

Směrnice požaduje, aby členské státy v případě, že by *záměr mohl mít významný vliv na životní prostředí v jiném členském státě*, zajistily včasné poskytnutí informací tomuto dotčenému státu o daném záměru. Údaje musejí především obsahovat *popis záměru*, který objasňuje i možný vliv záměru na území informovaného státu a dále informace o tom, jaké rozhodnutí může být v souvislosti s tímto záměrem přijato. Doba, do kdy musejí být tyto údaje poskytnuty dotčenému členskému státu, musí být co možná nejkratší, tak, aby se tento členský stát mohl v přiměřené lhůtě rozhodnout, zda se bude účastnit řízení EIA dle čl. 2 odst. 2 Směrnice. Včasnost poskytnutí informaci je naplněna, v situaci, kdy jsou tyto informace poskytnuty ve chvíli, kdy je členský stát zpřístupní vlastní veřejnosti.

Pokud členský stát dospěje k názoru, ze záměr, který je zamýšlen na území jiného členského státu, by mohl mít významný vliv na životní prostředí na jeho vlastním území a členský stát původu mu neposkytl informace o takovém záměru, pak o ně může dotčený členský stát požádat a stát původu mu je povinen informace související s takovým záměrem poskytnou.

V případě, že se dotčený členský stát rozhodne účastnit řízení o posuzování vlivů, pak jsou mu, pokud se už tak nestalo, zpřístupněny všechny informace, které stát původu poskytuje povinně své veřejnosti dle čl. 6 odst. 1 a 6 odst. 2 písm. a) a b).

Aby byly i u možných přeshraničních vlivů naplněny požadavky Směrnice a její aplikace směřovala k naplnění cíle ochrany životního prostředí před tím, nežli je záměr, který by ho mohl významným způsobem ovlivnit, realizován, musí být dodrženy i následující podmínky. Zmiňované informace musejí být v dotčeném státě dále poskytnuty jak orgánům, kterých by se záměr mohl týkat, tak i veřejnosti. Oběma zmíněným skupinám subjektů musí být zaručena dostatečně přiměřená lhůta pro vyjádření svých *stanovisek* k záměru, tak aby byly včas doručeny příslušnému orgánu ve státě, ve kterém je záměr navržen. Takto zaslaná stanoviska mohou být samozřejmě účinně zvážena v procesu posuzování vlivů pouze za předpokladu, že budou doručena před vydáním povolení. Z tohoto důvodu je důležitým momentem stanovení přiměřených lhůt pro vyjádření se k poskytnutým informacím. Platí, že přílišné zkracování lhůt, které je stejně jako u vnitrostátního posuzování vlivů provázeno argumentem zrychlení a zefektivněním procesu,

může být v rozporu s cílem Směrnice a je ve většině případů provázeno snížení jeho legitimity a kvality.

Dále je namístě i *zahájení jednání*, které se budou zabývat opatřeními, jež povedou k zamezení nebo alespoň minimalizaci vlivů na životní prostředí způsobených realizací a provozem záměru. I pro tato jednání musí být stanovena přiměřená časová lhůta, který předchází vydání konečného rozhodnutí.

Stejně jako Espoo úmluva umožňuje i Směrnice, aby členské státy stanovily podrobnější podmínky pro proces posuzování možných přeshraničních vlivů záměrů, avšak za současného dodržení požadavků, které Směrnice ukládá a explicitně je ustanoven požadavek, aby dotčená veřejnost, ve státě, který může být významně ovlivněn záměrem v jiném státě, měla zaručenou možnost *účinně se účastnit* procesu, z kterého v konečné fázi vzejde rozhodnutí o povolení takového záměru.

Je tedy třeba konstatovat, že Směrnice se v žádném případě neomezuje pouze na ochranu životního prostředí v rámci jednoho státu. Ustanovením čl. 7 Směrnice, které úzce koresponduje i s Espoo úmluvou o posuzování vlivů na životní prostředí, které přesahují hranice států, pokládá základ právě pro případy možného přeshraničního dopadu. Článek 7 Směrnice ukládá členským státům povinnost poskytnout dotčenému státu dostatečné informace o záměru. Na jejich základě má být subjektům z dotčeného státu zajištěna kvalitní, včasná a účinná možnost vyjádřit své obavy a požadavky v řízení o vydání povolení k realizaci záměru a tím probíhají proces posuzování vlivů, ve státě, kde má být záměr realizován, ovlivnit.

2.6.Shrnutí Evropské úpravy

Evropské právo zásadním způsobem přispělo k harmonizaci zakotvení institutu posuzování vlivů některých záměrů na životní prostředí ve vnitrostátních právních řádech členských států a výrazným způsobem prosazuje i jeho náležitou aplikaci. Komise pravidelně podává žaloby pro nesplnění povinností vyplývajících ze Směrnice EIA u

Soudního dvora. Ten ve svých rozhodnutích určuje, jakým směrem nebo způsobem mají být ustanovení Směrnice používána.

Směrnice byla v průběhu své účinnosti ovlivněna zejména Aarhuskou úmluvou, která významně prohloubila povinnost poskytovat veřejnosti relevantní informace, umožnit ji účastnit se rozhodovacího procesu a nakonec vymezila možnost podat návrh na přezkoumání nejrůznějších rozhodnutí, aktů nebo nečinností nastalých v průběhu procesu. Druhou mezinárodní úmluvou, která byla promítnuta do ustanovení Směrnice ještě dříve než prvně jmenovaná, byla Úmluva z Espoo. Ta vymezuje pravidla pro posuzování vlivů na životní prostředí, které přesahuje hranice států.

Zejména s ohledem na ustálenou a konzistentní judikaturu Soudního dvora v rámci rozhodnutí zabývajících se Směrnicí EIA je třeba aplikovat její ustanovení zpravidla extenzivně a mít na zřeteli, že *oblast její působnosti je rozsáhlá a její cíl široký*.[45] Tuto skutečnost je třeba dát do souvislosti zejména s postupem, ve kterém se státy rozhodují, zda je nutně třeba provést proces EIA u záměrů spadajících do Přílohy II Směrnice. S ohledem na požadavky týkající se informovanosti veřejnosti, její účasti na řízení a konečně i možnosti dosažení právní ochrany prostřednictvím přezkumu, je namístě poskytnout veřejnosti co nejvíce relevantních informací o záměru, zaručit ji rozsáhlou a účinnou možnost účasti na řízení a zajistit ji i širokou možnost právní ochrany. Podstatné je i přiměřené nastavení lhůt pro jednotlivé fáze řízení související s účastí veřejnosti na procesu EIA, které bližším způsobem určují vnitrostátní právní předpisy.

Celkově lze tedy konstatovat, že Směrnice EIA správně reaguje na vývoj v oblasti ochrany životního prostředí a zpřesňuje své požadavky na kvalitní posouzení záměrů, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí. Příkladem možné změny, která by mohla přinést další zlepšení procesu posuzování, by mohlo být zařazení ustanovení, které by členským států uložilo povinnost, aby veřejnosti byla přiznána účast již v nejranějším stádiu řízení, kdy se rozhoduje, zda daný záměr bude předmětem posuzování vlivů či nikoli.

[45] Viz Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. října 2009, věc C-263/08, bod 29.

3. Česká právní úprava

Příhodné politické a společenské prostředí pro vytváření právního rámce, který by zaručil propracovanější ochranu životního prostředí v České republice, resp. Československu, se vytvořilo v devadesátých letech minulého století. Tato doba tak byla mimo jiné spjata s rozvojem legislativy vztahující se k životnímu prostředí, která úzce souvisela s uvědoměním si stavu, ve kterém se v tu dobu české, resp. československé, životní prostředí nacházelo. Mezi ostatními právními normami, které dopadaly na zmíněnou oblast, byla i úprava institutu posuzování vlivů na životní prostředí. Posuzování vlivů bylo nejdříve uvedeno ve federálním zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí a posléze rozveden zákonem České národní rady č. 244/1992 Sb., který platil až do 31. 12. 2001, kdy nabyl účinnosti současný zákon o posuzování vlivů na životní prostředí č. 100/2001 Sb. (dále i jen „ZPV“ nebo „Zákon“). Pro následující podkapitoly je důležité zmínit, že již zákon č. 244/1992 Sb. zavedl z hlediska srovnání s jinými členskými státy Evropské unie netradiční rozdělení procesu do dvou částí.[46]

3.1.Zákon č. 100/2001 Sb.

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí prošel k dnešnímu dni celkem osmi novelami, přičemž je připravena další dílčí novela související s Rozsudkem Soudního dvora o nesplnění povinnosti. Tímto rozsudek se zabývá podkapitola týkající s možností přezkumu rozhodnutí vyplývajícího z procesu posuzování. V době, kdy byl zákon připravován a projednáván již dlouhou dobu existovala evropská úprava v podobě Směrnice EIA, v pozměněném znění směrnicí 97/11/ES. Jelikož už se v této době Česká republika připravovala na vstup do Evropské unie, byly uvedené směrnice předlohou pro nový ZPV. Ten po určitých peripetiích souvisejících se začleněním

[46] Viz Dvořák, Libor Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem. 1. vydání. Praha : ABF – nakladatelství ARCH, 2005, 192 s.: Str. 9.

a následným vynětím právní úpravy týkající se posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí nabyl účinnosti dne 1. 1. 2002.[47]

Zákon byl prvně novelizován zákonem č. 93/2004 Sb.[48]. Novelizace souvisela se vstupem České republiky do Evropské unie. Dílčím způsobem byla pozměněna již existující ustanovení původního zákona, do kterého byl například vložen odkaz na právo Evropských společenství, zejména na Směrnice 85/337/EHS a 97/11/ES, jimž je věnován prostor v předchozí kapitole. Podstatou této novely však bylo začlenění posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí, které bylo zařazeno do třetího dílu Zákona. Tato úprava byla do doby, než nabyla účinnosti zmíněná novela součástí původního zákona České národní rady č. 244/1992 Sb. Rozsah působnosti institutu posuzování koncepcí se však v průběhu harmonizace české právní úpravy s právem Evropské unie postupně rozšiřoval. Posuzování koncepcí má svůj základ v evropském právu ve směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí.

V roce 2006 došlo ke dvěma novelizacím Zákona. První z nich byla upravena zákonem č. 163/2006 Sb. Tato novela měla na zřeteli dva základní cíle. Za prvé řádně provést Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně. Česká republika totiž nesplnila povinnost transponovat ustanovení této směrnice ve lhůtě v ní stanovené (do 25. 6. 2005) a Komise jí o této skutečnosti zaslala dopis s oznámením o zahájení řízení o porušení Smlouvy o založení Evropského Společenství.

Druhým úkolem této novely zákona o posuzování vlivů byla povinnost uvést českou právní úpravu do souladu s požadavky Směrnice EIA, které souvisely s úpravou týkající se záměrů, jež měly být posuzovány na základě stanovených prahových hodnot. Evropská komise totiž Českou republiku upozornila na chybnou transpozici čl. 4 odst. 2 a 3 Směrnice. Právní úprava před touto novelou totiž záměry, které nedosahovaly určených

[47] Viz Dvořák, Libor. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí, České právo životního prostředí, 1/2010 (27), Ročník X, str. 4 až 93: str. 30 až 35

[48] Zákon, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů ze dne 29. ledna 2004, který nabyl účinnosti dne 1. května 2004.

(limitních) prahových hodnot vylučovala automaticky z procesu posouzení.[49] Taková úprava samozřejmě nebyla v souladu s požadavky Směrnice EIA. S ohledem na mnohá rozhodnutí Soudního dvora zabývající se čl. 4 odst. 2 a 3 Směrnice EIA v souvislosti s čl. 2 odst. 1 a Přílohou III Směrnice činila tato ustanovení Směrnice, dle kterých mají členské státy určovat záměry, které je třeba podrobit procesu posouzení, značné obtíže.

Druhá novela z roku 2006 souvisela s přijetím nového Stavebního zákona.[50] Týká se především dílu třetího ZPV, který upravuje posuzování koncepcí. To je zapříčiněno skutečností, že nový Stavební zákon upravil postupy přijímání politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace. To je promítnuto v § 10i ZPV, který stanoví: *„Při posuzování vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace na životní prostředí se postupuje podle stavebního zákona.“* Je však třeba podotknout, že regulační plán, který dle § 61 odst. 2 Stavebního zákona nahrazuje v oblasti, kterou upravuje, územní rozhodnutí, je za předpokladu, že stanovuje podmínky pro záměr dle Přílohy I ZPV, dle § 10i odst. 2 ZPV posuzován podle dílu 2 ZPV. To znamená, že je posuzován jako záměr.

Po provedení výše uvedených změn a v návaznosti na jejich aplikaci byl navržen zákon č. 216/2007 Sb. Dle důvodové zprávy k tomuto zákonu je jeho účelem zmírnění dopadů zákona č. 163/2006 Sb. Ten měl za následek, že všechny záměry spadající do Kategorie II Přílohy č. 1 ZPV podléhají i při nedosažení limitních hodnot zjišťovacímu řízení. To je podle názoru zákonodárce příliš finančně a časově zatěžující a neekonomické jak pro příslušné orgány, tak i pro podnikatelské subjekty. Proto napříště zákon č. 216/2007 Sb. vložil do § 4 odst. 1 ZPV písmena d) a e). Ustanovení písm. d) zakotvuje, že záměry z Přílohy č. 1 ZPV, které nedosáhnou stanovených prahových hodnot, pokud jsou uvedeny, budou podléhat zjišťovacímu řízení jen za předpokladu, že to tak příslušný úřad stanoví. Ten se při svém rozhodování řídí zásadami pro zjišťovací řízení uvedených v Příloze č. 2 ZPV a na základě oznámení podlimitního záměru dle Přílohy č. 3a ZPV. Jiné než podlimitní záměry uvedená v Kategorii II Přílohy č. 1 podléhají vždy zjišťovacímu

[49] Argumentace Komise zmíněná v Důvodové zprávě k zákonu č. 163/2006 Sb., ze dne 11. 11. 2005: *„Ve svých oficiálních stanoviscích EK zejména namítá, že česká právní úprava aplikuje nesprávně čl. 4 odst. 2 a 3 směrnice 85/337/EHS, neboť tzv. prahové (limitní) hodnoty uvedené v příloze č. 1 kategorie II zákona č. 100/2001 Sb. slouží k vyloučení záměrů nacházejících se pod těmito prahovými hodnotami z předmětu posuzování. Na základě směrnice 85/337/EHS je nutno pro všechny záměry uvedené v příloze II této směrnice provést zjištění, zda záměr může mít významné vlivy na území členského státu nebo mimo něj, a zda tedy bude předmětem posuzování.“*

[50] Zákon č. 163/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

řízení. Tato novela tak vyslyšela hlasy, které požadovaly zmírnění povinnosti podrobovat podlimitní a z hlediska dopadu na životní prostředí nevýznamné záměry zjišťovacímu řízení. To značným způsobem odlehčilo příslušný úřadům, protože po novele č. 163/2006 Sb. došlo ke skokovému zvýšení počtu zjišťovacích řízení.[51] To pro příslušné úřady znamenalo neúměrnou finanční zátěž.[52] V souvislosti s oznamováním podlimitních záměrů byla do seznamu příloh Zákona vložena ještě Příloha č. 3a upravující oznámení podlimitního záměru.

Vložené písm. e) do ustanovení § 4 odst. 1 ZPV pak dopadá na záměry, u kterých orgán ochrany přírody ve svém stanovisku deklaruje, že by mohly mít významný vliv *na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti.*

Další změnou je možnost oznamovatele předložit oznámení, které má parametry dokumentace nebo u záměrů dle §4 odst. 1 písm. a), b) a c) může oznamovatel předložit rovnou dokumentaci, tak jak je upravena v Příloze č. 4 ZPV. Zákonodárce se tak dle důvodové zprávy k zákonu snažil vypořádat s problémem vrácení dokumentace, jelikož docházelo k několikanásobnému zveřejňování a podávání připomínek, což vedlo k protahování celého procesu posuzování.

K dílčím změnám původního zákona č. 100/2001 Sb. došlo ještě prostřednictvím zákonů č. 124/2008 Sb., č. 223/2009 Sb., které drobně upravovaly §19 ZPV a zákonem č. 227/2009 Sb., kterým byl do původního zákona vložen §20a.

Zatím poslední novela ZPV byla provedena zákonem č. 436/2009 Sb., ze dne 8. října 2009. Ta reagovala na, ze strany Komise a následně i Soudního dvora, avizovanou nekompatibilitu české právní úpravy s čl. 10a Směrnice EIA, který byl do původní Směrnice vložen směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003, a která zakotvuje povinnosti uložené členským státům v Aarhuské úmluvě. Problematickým bodem byl a stále je rozsah možnosti přístupu dotčené veřejnosti k přezkumu rozhodnutí vydaných v procesu posuzování vlivů na životní prostředí. V České republice, ač argumentace zákonodárce, ale nakonec i Komise, je rozdílná, však ani touto novelou nedošlo k dosažení kompatibility české právní úpravy s úpravou stanovenou

[51] Viz Příloha č. 1 znázorňující vývoj počtu oznámených záměrů.
[52] Viz Mgr. Lucie Vravníková a Ing. Ivana Špelinová, Statistika posuzování vlivů na životní prostředí, Zpravodaj EIA – IPPC – SEA, 2010, č.3, str. 19 až 21.

Směrnicí EIA ve znění jejích změn. Zmíněnou rozporností české právní úpravy ve vztahu k požadavkům upravených ve Směrnici EIA bude věnována samostatná podkapitola níže.

Druhou změnou je pak prodloužení platnosti stanoviska ze dvou na pět let a možnost jeho následného dalšího prodloužení, aniž by bylo vyžadováno zjišťovací řízení, neboť došlo ke zrušení písm. f) §4 odst. 1 ZPV. Je pak na oznamovateli, aby doložil, že za dobu od vydání stanoviska nedošlo k takovým změnám, které by v případě realizace záměru tak, jak je v původním stanovisku popsán, znamenaly jeho podstatnější vliv na životní prostředí. V tomto případě se beze sporu jedná o podstatný zásah do působnosti zákona, neboť míra kontroly nad záměry, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí, se tak poměrně značně oslabila.

Lze tedy říci, že česká právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí, která prodělala několik více či méně důležitých změn, je v podstatných náležitostech procesu EIA harmonizována s unijní úpravou a proces posuzování vlivů je v České republice dlouhodobě zakotven v právním řádu. Nicméně je nutné podotknout, že se do dnešního dne česká právní úprava nebyla schopna správným způsobem vypořádat s účastí veřejnosti na rozhodovacím procesu v navazujícím řízení a v zásadě neposkytuje ani širokou možností přístupu k právní ochraně ve věcech životního prostředí tak, jak to požaduje Aarhuská úmluva a konečně i Směrnice EIA. Je také patrný určitý nedobrý trend oslabování působnosti Zákona o posuzování vlivů a posilování neekologických směrů. Ač s některými argumenty, zejména pokud jde o časovou náročnost procesů, které předchází realizaci záměru, lze souhlasit.

3.2.Proces posuzování vlivů v České republice a jeho specifika

Účelem této podkapitoly je především podrobné seznámení se stěžejními fázemi české právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí dle zákona č. 100/2001 Sb. Důraz bude předně kladen na specifika současné účinné právní úpravy v České republice. Z důvodu toho, že některým jednotlivým dílčím fázím posuzování vlivů na životní prostředí, které jsou shodné s českou právní úpravou, byl již věnován dostatek prostoru v kapitole zabývající se unijním právem, budu se z tohoto důvodu věnovat takovým

ustanovením české právní úpravy, které přesně korespondují s úpravou zakotvenou ve Směrnici EIA ve znění jejích změn, již jen stručně a obecně.

Specifickým rysem české právní úpravy je zejména rozdělení procesu posuzování vlivů na dvě zcela odlišné části. Kde první probíhá dle zákona o posuzování vlivů a jejím výstupem je stanovisko, případně závěr zjišťovacího řízení, příslušného úřadu, které však není správním rozhodnutím, zatímco druhá část je vedena jako navazující správní řízení dle správního řádu. Právě stanovisko je *conditio sine qua non* pro navazující správní řízení. Dále budou zmíněna poněkud problematická místa v české právní úpravě, která zcela přesně neodpovídají požadavkům Směrnice EIA.

3.2.1. Předmět, rozsah a účel zákona o posuzování vlivů

Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí je stejně jako Směrnice EIA, kterou transponuje do české právní úpravy, založen na principu prevence, který je základní zásadou v oblasti ochrany životního prostředí. Účelem Zákona je *získání objektivního odborného podkladu pro vydání rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu,* kterým se rozumí například územní rozhodnutí dle Stavebního zákona. Zvláštními zákony, pro které může být rozhodnutí vydané na základě ZPV odborným podkladem jsou například: horní zákon, vodní zákon, zákon o pozemních komunikacích, zákon o drahách, zákon o civilním letectví nebo živnostenský zákon.

Cílem, kterého chce právní úprava posuzování vlivů dosáhnout je snaha, pomocí *zjištění, popisu, posouzení a vyhodnocení předpokládaných přímých a nepřímých vlivů provedení i neprovedení záměru na životní prostředí (§5 odst. 1 ZPV),* získat ucelené a komplexní informace o vlivu záměru, který je předmětem posuzování. Záměrem se dle zákonné definice *rozumí stavby, stavby a technologie uvedené v Příloze č. 1 (§3 písm. a) ZPV).*

Na základě takto zjištěných údajů pak příslušný úřad vydá stanovisko k posuzovanému záměru, ve kterém ve většině případů určí omezující nebo doplňující podmínky, za nichž je možné záměr realizovat, a které je pak již zmíněným odborným podkladem pro navazující správní rozhodnutí.

Smyslem institutu posuzování vlivů záměru je tak úsilí, na základě získaných údajů o jeho možných závažných vlivech a jejich odborném ohodnocení v kontextu zásadních specifik a faktorů pro danou lokalitu, kde je záměr zamýšlen, zamezit nebo minimalizovat na nejnižší možnou míru dopady *na životní prostředí a veřejné zdraví*, které by mohly nastat při realizaci posuzovaného záměru. K dosažení správné a účinné aplikace posuzování vlivů je nezbytné, aby byla zaručena široká možnost uplatnění účasti veřejnosti na procesu posuzování. Zapojení veřejnosti má zajistit kontrolu a transparentnost celého procesu.

Jelikož jde o horizontální neboli průřezový nástroj ochrany životního prostředí, hodnotí vlivy posuzovaného záměru na životní prostředí komplexně a nezabývá se jen jednotlivými jeho složkami. Pomocí zapojení dotčených správních úřadů, jejichž působnost je stanovena pro různé složky (části) životního prostředí, je zaručena preciznost a legitimita tohoto procesu. Dotčené správní úřady mají možnost se k oznámenému záměru vyjadřovat. Jejich stanoviska, vyjádření a obavy musí mít příslušný úřad, který proces posuzování vede, na zřeteli při vydávání konečného stanoviska. Tato koncentrace do jediného řízení přináší dvě základní výhody. První z nich je skutečnost, že komplexní posouzení všech složek a aspektů životního prostředí souvisejících s předloženým záměrem v jediném řízení, vede k nutnosti spolupráce dotčených správních úřadů. Tím by měla být zaručena maximální možná míra zvážení všech potenciálních vlivů záměru na životní prostředí z hlediska všech jeho významných složek a zároveň podpořena efektivita tohoto procesu. Druhým přínosem je poté skutečnost, že oznamovatel po proběhnutí stanovených fází řízení získá jako výstup jediné stanovisko k předkládanému záměru, což pro něj znamená bezpochyby podstatné zjednodušení, než kdyby byl nucen získat dílčí stanoviska od každého jednotlivého dotčeného správního úřadu.

Je třeba upozornit na skutečnost, že na předmět právní úpravy, který je upraven posuzováním vlivů na životní prostředí, je třeba pohlížet jako na legislativní zkratku, která vnitřně vždy obsahuje i složku zabývající se (ve shodě s § 1 ZPV) veřejným zdravím. Veřejného zdraví nebo lépe řečeno zdraví veřejnosti je speciální oblastí, pro kterou osvědčení o odborné způsobilosti (autorizaci) osobám, které pak na základě tohoto pověření mohou vykonávat posuzování vlivů na veřejné zdraví, uděluje Ministerstvo zdravotnictví. Pokud totiž závěr zjišťovacího řízení určí, že záměr musí být posouzen

z hlediska jeho možných vlivů na veřejné zdraví touto, *musí být část dokumentace týkající se této oblasti být bezpodmínečně zpracována držitelem takového osvědčení.* S hodnocením veřejného zdraví souvisí především možnost zdravotních rizik vztahujících se k záměru. Na druhou stranu by při kvalitním a komplexním posuzování vlivů měly být brány na zřetel i aspekty sociální a kulturní.[53] Při zahrnutí takových hledisek je však poměrně obtížné dosáhnout objektivního pohledu na vlivy záměru, neboť priority veřejnosti se různí. Stejně tak i přes veškerou snahu posuzovatelů o dosažení objektivního závěru o vlivech záměru na veřejné zdraví je při zohlednění faktorů, které nesouvisejí pouze s riziky pro lidské zdraví v užším slova smyslu, složité dojít k obecně přijímanému závěru. Nejedná se totiž o exaktní disciplíny.[54] V každém případě posuzování vlivů záměru na veřejné zdraví je neodmyslitelnou součástí řízení dle zákona č. 100/2001 Sb. Ve srovnání s tzv. strategickým posuzováním koncepcí a plánů je posuzování vlivů jednotlivých záměrů z jejich hlediska na veřejné zdraví nesrovnatelně přesnější a přiléhavější k danému záměru, neboť záměr je již velmi konkrétním způsobem specifikován.[55]

Zákon požaduje, aby při posuzování vlivů záměru na životní prostředí byly zohledněny veškeré složky a oblasti, které souvisejí s životním prostředím a lidským zdravím. Oblast posuzování je vymezena značně široce. Výčet je uveden v § 3 ZPV. Kromě základních složek životního prostředí, jakými jsou zejména *voda, ovzduší a půda nebo vlivy na živočichy a rostliny, ekosystémy,* je třeba posoudit i vlivy na hmotný majetek a kulturní památky atd.

[53] RNDr. Vítězslav Jiřík, Některé praktické aspekty posuzování vlivů na veřejné zdraví, Zpravodaj EIA – IPPC – SEA, 2008, č. 3, str. 10: „*V posudku tak nejsou hodnoceny možné pozitivní dopady a rovněž možný dopad socioekonomický (zaměstnanost, dostupnost služeb), kulturně-sociální (estetická hodnota krajiny) a psychosociální (různé vnímání rizik).*“

[54] Viz RNDr. Vítězslav Jiřík, Některé praktické aspekty posuzování vlivů na veřejné zdraví, Zpravodaj EIA – IPPC – SEA, 2008, č. 3, str. 10

[55] Viz podrobnější zpracování hodnocení vlivů na veřejné zdraví v článku MUDr. Eva Rychlíková, Hodnocení vlivů na veřejné zdraví v EIA – zkušenosti, Zpravodaj EIA – IPPC – SEA, 2010, č. 1, str. 28 až 30.

3.2.2. Posuzované záměry

Předmětem posuzování vlivů jsou záměry, které jsou rozděleny na dvě kategorie uvedené v příloze č. 1 ZVP. V Kategorii I jsou zakotveny záměry a jejich změny, které jsou dle § 4 odst. 1 písm. a) předmětem posouzení vždy a v Kategorii II jsou uvedeny záměry, jež podléhají posouzení, pokud je tak rozhodnuto ve zjišťovacím řízení.

Potíže v minulosti znamenaly záměry uvedené v Kategorii II. Česká republika byla Evropskou Komisí upozorněna na nekompatibilitu své právní úpravy, protože automaticky vylučovala z posuzování vlivů záměry, které nedosahovaly určených limitních hodnot znamenajících jejich prověření prostřednictvím zjišťovacího řízení. Tento rozpor byl napraven zákonem č. 163/2006 Sb., který naopak zajišťoval prověření záměru formou „screeningu" ve zjišťovacím řízení pro všechny záměry uvedené v Kategorii II. Tuto skutečnost reflektoval zákonodárce v zákoně č. 216/2007 Sb., jenž tím že vložil do § 4 odst. 1 písmeno d), zavedl zvláštní postup pro tzv. „podlimitní" záměry uvedené v Příloze č. 1 ZPV.[56] Ty jsou napříště podrobeny zjišťovacímu řízení, až pokud tak stanoví příslušný úřad, kterému oznamovatel zašle oznámení podlimitního záměru dle Přílohy 3a ZPV.

Zákonem jsou upraveny i změny záměrů z Přílohy č. 1. Změny záměrů z Kategorie I podléhají posouzení vždy, jestliže dosáhnou uvedené prahové hodnoty, *pokud je uvedena.* Ostatní změny ať už z Kategorie I, nebo Kategorie II jsou posuzovány, pokud tak příslušný úřad určí ve zjišťovacím řízení. Důvodem pro povinnost posoudit změnu záměru je u záměrů z Kategorie I *zvýšení jeho kapacity a rozsahu nebo významná změna používané technologie.* Změny záměrů spadajících do Kategorie II jsou předmětem posouzení na základě rozhodnutí ve zjišťovacím řízení, pokud *vlastní kapacitou nebo rozsahem dosáhnou limitních hodnot, je-li uvedena nebo pokud má být významně zvýšena jejich kapacita a rozsah nebo se zásadně změní jejich technologie.* O tzv. podlimitních záměrech bylo pojednáno výše.

Poslední speciální kategorií záměrů, které mohou být na základě zjišťovacího řízení podrobeny posuzování vlivů, jsou záměry, jenž, pokud tak určí *stanovisko orgánu ochrany*

[56] Viz Příloha č. 1 znázorňující vývoj počtu oznámených záměrů.

přírody[57]*,* souvisejí s tzv. „Naturovými oblastmi“. Těmito oblastmi se rozumí evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti.[58] Záměry, které mohou svým uskutečněním *samostatně nebo ve spojení s jinými* ovlivnit zmíněné oblasti, nemusejí spadat do přílohy č. 1 ZPV, nicméně o tom, zda budou podléhat procesu posouzení, je rozhodnuto na základě zjišťovacího řízení. Tomuto speciálním procesu bude věnována zvláštní podkapitola.

Zákon upravuje i výjimky z povinnosti posoudit záměr uvedený v Příloze č. 1 ZPV. Tyto výjimky souvisejí s nepředvídatelnými okolnostmi, při nichž je třeba okamžitě jednat a postup posuzování vlivů by v takovém případě zabraňoval bezprostřední reakci na daný stav. Využití takové výjimky je však vázáno na několik podmínek a je třeba ho interpretovat restriktivním způsobem. Takové výjimky mohou být aplikovány ve dvou situacích. První z nich je bezpečnost a obrana státu a druhou situace při živelních pohromách. Podmínkou je však, aby o takovém záměru rozhodla vláda a ještě předtím, než bude vydáno rozhodnutí v navazujícím řízení, *musí vláda o důvodech zmíněného postupu informovat Komisi*. Dalšími dvěma povinnostmi vlády jsou povinnost informovat veřejnost a pokusit se o jiné posouzení vlivů daného záměru za účasti veřejnosti. Tyto požadavky usilují o alespoň částečné naplnění účelu tohoto zákona.

3.2.3. Oznámení a zjišťovací řízení

Oznámení záměru příslušnému úřadu je samotným zahájením procesu posuzování vlivů. Příslušný úřadem je buď krajský úřad pro záměry, u kterých je zaškrtnut v Příloze č. 1 Sloupec B, nebo Ministerstvo životního prostředí (dále také jen „Ministerstvo“), u takových záměrů, které jsou označeny v Příloze č. 1 v Sloupci A. K oznámení je nutné přiložit *vyjádření příslušného stavebního úřadu k záměru z hlediska platné územně plánovací dokumentace (zásad územního rozvoje, resp. územního plánu).*[59] V případě, že se jedná o záměr, který by mohl mít dopad na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí

[57] Takové stanovisko orgánu ochrany přírody je vydáno dle § 45h až 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.
[58] „Naturové“ oblasti jsou upraveny v těchto směrnicích: Směrnice Rady 79/409/EHS, o ochraně volně žijících ptáků a Směrnice Rady 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.
[59] JUDr. Libor Dvořák, Proces posuzování vlivů na životní prostředí – oznámení a zjišťovací řízení, Zpravodaj EIA – IPPC – SEA, 2010, č. 4, str. 16.

oblast, musí být s oznámením poskytnuto i stanovisko orgánu ochrany přírody dle § 45i odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., ochraně přírody a krajiny.[60]

Oznámení úzkým způsobem souvisí se zjišťovacím řízením. To vždy navazuje na podané oznámení a jeho úkoly se odvíjí od skutečnosti, zda jde o záměr z Kategorie I nebo II. Zatímco u záměrů, které jsou obligatorně posuzovány, má zjišťovací řízení formu tzv. „scopingu", kdy je zásadním cílem jeho závěru určení údajů, kterými je třeba se podrobně zabývat v dokumentaci. Jde tedy o stanovení informací, které je třeba zapracovat do dokumentace a v jejím rámci se s nimi vypořádat. U fakultativně posuzovaných záměrů je hlavním cílem zjišťovacího řízení stanovení, zda je třeba, aby takové záměry byly předmětem posuzování vlivů.[61]

Zjišťovací řízení probíhá na základě zásad a kritérií stanovených v Příloze č. 2 ZPV. V rámci zjišťovacího řízení je nutné přistupovat ke každému oznámenému záměru velmi komplexně a mít na zřeteli dvě základní kritéria. Prvním je podrobná charakteristika samotného záměru a popis území, kde je zamýšlena jeho realizace. Druhým kritériem je pak předpokládaný dopad záměru *na životní prostředí a obyvatelstvo.* Příslušný úřad při rozhodování, zda záměr nebo jeho změna může mít závažný vliv na životní prostředí, musí uvážit řadu okolností, kterými jsou především jeho: *povaha, rozsah a umístění,* okolnost, že dosahuje *limitních hodnot a dále pak samozřejmě i vyjádření veřejnosti, dotčených správních úřadů a dotčených územní samosprávných celků.* Vyjádření k záměru má každý možnost zaslat příslušnému úřadu (viz níže).

Oznamovateli je umožněno podat oznámení, které svým *obsahem a rozsahem,* naplňuje požadavky určené v Příloze č. 4 ZPV a splňuje tak požadavky pro dokumentaci nebo podat místo oznámení rovnou dokumentaci. Podmínkou je ovšem povinnost, aby takové oznámení nebo dokumentaci zpracovala k tomu autorizovaná osoba, jak ustanovuje § 19 ZPV. Tato možnost je výhodná zejména pro oznamovatele obligatorně posuzovaných

[60] JUDr. Libor Dvořák, Proces posuzování vlivů na životní prostředí – oznámení a zjišťovací řízení, Zpravodaj EIA – IPPC – SEA, 2010, č. 4, str. 16.
[61] Viz dále JUDr. Libor Dvořák, Proces posuzování vlivů na životní prostředí – oznámení a zjišťovací řízení, Zpravodaj EIA – IPPC – SEA, 2010, č. 4.

záměrů stanovených v Kategorii I, neboť takové jednání s vysokou pravděpodobností přinese časovou i finanční výhodu.[62]

V situaci, kdy oznamovatel studoval různé varianty záměru, je povinen v oznámení takové varianty předložit a zároveň podat vysvětlení, proč vybral právě oznamovanou variantu s ohledem na životní prostředí.[63] V závěru zjišťovacího řízení může, avšak pouze za předpokladu, že je to *účelné a prokazatelně možné,* příslušný úřad navrhnout oznamovateli *zpracování variant záměru* (viz níže případ „Prunéřov").

Pokud oznámení splňuje předepsané požadavky, je příslušný úřad povinen zajistit jeho *zveřejnění (včetně informací kdy a kde je do něj možné nahlížet) na úředních deskách dotčených územních samostatných celků, na internetu, kde zveřejní minimálně textovou část oznámení a alespoň ještě jedním způsobem obvyklým v dotčeném území.* Ve lhůtě 20 dnů ode dne zveřejnění, za který je vždy považován den, kdy je oznámení vyvěšeno na úřední desce dotčeného kraje, *může každý zaslat písemné vyjádření k tomuto oznámení příslušnému úřadu.*

3.2.4. Dokumentace, posudek a veřejné projednání

Ustanovení § 8 a 9 ZPV upravující dokumentaci a posudek obsahují převážně právní normy procesního charakteru a nevytváří prostor pro pochybnosti o svém účelu. Proto se omezím na pouhé konstatování základních faktů. Jak dokumentaci, tak posudek zpracovávají pouze autorizované osoby určené v § 19. Je však vyloučeno, aby tatáž autorizovaná osoba zpracovala nebo se účastnila na vytváření obou dokumentů. Tato skutečnost má, i s ohledem na skutečnost, že pro vytvoření dokumentace si takovou osobu objednává a platí oznamovatel, zajistit odbornost a objektivní posouzení a popsání záměru.

Náležitosti dokumentace a posudku jsou podrobně upraveny v Příloze č. 4 a 5 ZPV. Dokumentace se musí zakládat na podkladech *oznámení, vyjádření k oznámení a závěru*

[62] Viz Dvořák, Libor Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem. 1. vydání. Praha : ABF – nakladatelství ARCH, 2005, 192 s.: Str. 29, komentář k odst. 2.
[63] Viz Dvořák, Libor Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem. 1. vydání. Praha : ABF – nakladatelství ARCH, 2005, 192 s.: Str. 29, komentář k odst. 2.

zjišťovacího řízení. Oznamovatel je povinen zajistit vypracování dokumentace v písemné a elektronické podobě. Příslušný úřad však v situaci, kdy by elektronické zpracování *mapových, obrazových a grafických příloh* mohlo způsobovat především ekonomické nebo technické obtíže, nemusí jejich elektronickou podobu vyžadovat. Je však nutné tento postup řádně odůvodnit.

Pokud dokumentace naplňuje podmínky určené zákonem, příslušný úřad ji do 10 pracovních dnů od jejího doručení rozešle dotčeným správním úřadů a dotčeným územním samosprávným celkům, aby se k ní vyjádřily. Ve shodné lhůtě ji také zveřejní dle § 16 ZPV a na internetových stránkách. *Do 30 dnů od zveřejnění dokumentace má každý možnost se k ní písemně vyjádřit. Písemná vyjádření se zasílají příslušnému úřadu.*

Příslušný úřad, pokud se domnívá, že dokumentace neobsahuje všechny náležitosti požadované tímto zákonem, ji může vrátit oznamovateli. Dokumentaci příslušný úřad vrátí oznamovateli *k doplnění nebo přepracování*, na podkladě údajů získaných prostřednictvím vyjádření k této dokumentaci nebo také *na základě doporučení zpracovatele posudku.* Ve druhém případě je však nutné dodržet *lhůtu 40 dnů, ode dne, kdy byla dokumentace zpracovateli posudku doručena,* aby nedocházelo ke zbytečným průtahům v řízení. Po doplnění a pozměnění dokumentace s ní příslušný úřad nakládá jako s dokumentací původní. Má však přiznanou možnost uvážení zaslat doplněnou dokumentaci k vyjádření dotčeným subjektům *a zveřejnit ji až současně s posudkem.*

Posudek příslušný úřad zadá ke zpracování autorizované osobě odlišné od té, která zpracovala dokumentaci. Autorizovaná osoba jej pak zpracuje na podkladech dokumentace, *popř. oznámení* a údajích a informacích obsažených *ve všech podaných vyjádřeních k nim.* Lhůta ke zpracování činí 60 dní, *ode dne, kdy byla dokumentace s vyjádřeními doručena zpracovateli a může být prodloužena o dalších 30 dní.* Oznamovatel je povinen poskytnout zpracovateli součinnost. Posudek je po jeho vyhotovení předán příslušnému úřadu, který ho, pokud dojde k závěru, že naplňuje požadavky zákona, rozešle *do 10 pracovních dnů od jeho doručení* dotčeným subjektům a zveřejní ho na internetu a také způsoby stanovenými v § 16 ZPV. Každý je opět ve lhůtě 30 dnů od zveřejnění posudku oprávněn podat k němu písemné vyjádření příslušnému úřadu.

Veřejné projednání k posudku a dokumentaci nemusí být vždy součástí procesu posuzování vlivů. Příslušný úřad nemusí zabezpečit jeho konání v případech, *kdy mu nebylo doručeno žádné nesouhlasné vyjádření k dokumentaci.* Pravdou je, že veřejné projednání by mělo být nedílnou součástí posuzování vlivů, protože prohlubuje míru informovanosti i participaci veřejnosti v řízení. Na druhou stranu, pokud nebylo vzneseno žádné nesouhlasné vyjádření, pak je pořádání veřejného projednání nadbytečné a z hlediska veřejné správy i neekonomické. V takovém případě postačují informace poskytované veřejnosti v předchozím řízení.[64] Podstatným momentem veřejného projednání je však skutečnost, že v jeho průběhu se účastníci z řad veřejnosti mohou zeptat na otázky či vyjadřovat obavy související s dokumentací nebo posudkem bez jakéhokoli zprostředkovávání. Místo a čas musejí být zveřejněny nejpozději 5 dní před konáním veřejného projednání a nejpozději 5 dnů po *uplynutí lhůty pro vyjádření k posudku.* Místo a čas by měly být určovány takovým způsobem, aby vyhovovaly většině účastníků.[65] Jakékoli omezování, zabraňování nebo znesnadňování účasti by bylo proti smyslu zákona. Výstupem veřejného projednání je zápis z projednání, který na základě záznamu z projednání pořizuje a následně zasílá *dotčeným správním orgánům, dotčeným územním samostatným celkům a zveřejňuje na internetu*, příslušný úřad.

3.2.5. Stanovisko

Vyvrcholením procesu posuzování vlivů je vydání *stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí* (dále jen „stanovisko“). To je vydáno příslušným úřadem *do třiceti dnů od uplynutí lhůty pro vyjádření k posudku* na základě všech získaných podkladů, především na základě *dokumentace (oznámení), posudku a veřejného projednání*, pokud se konalo, a zároveň všech *zaslaných vyjádření* k těmto jednotlivým dokumentům či fázím. Podrobné *náležitosti,* které musí stanovisko obsahovat, jsou stanovena v Příloze č. 6 ZPV. Stanovisko je prostřednictvím příslušného úřadu stejně jako oznámení, dokumentace a posudkem zasláno všem dotčeným subjektům a zveřejněno na

[64] Viz Dvořák, Libor Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem. 1. vydání. Praha : ABF – nakladatelství ARCH, 2005, 192 s.: Str. 39.
[65] Viz Dvořák, Libor Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem. 1. vydání. Praha : ABF – nakladatelství ARCH, 2005, 192 s.: Str. 86 až 87.

internetu a také způsoby uvedenými v § 16 ZPV. Vydání stanoviska je podmínkou pro navazující řízení. Bez něho nelze v řízení navazujícím na posuzování vlivů možné vydat rozhodnutí.[66] Na druhou stranu je třeba mít na paměti, že stanovisko je co do obsahu sice významným podkladem pro navazující řízení, není však pro rozhodující orgán zcela závazné.[67]

Specifikem české právní úpravy je rozdělení procesu schvalování určitého záměru do dvou zcela odlišných fází. Právě stanovisko zakončuje první z nich. *Stanovisko je odborným podkladem pro vydání rozhodnutí, popř. opatření dle zvláštních právních předpisů (§ 10 odst. 3 ZPV).* Účelem posuzování vlivů, který je zmíněn hned v § 1 ZPV, je *získání objektivního odborného podkladu pro vydání rozhodnutí.*[68] Navazujícím řízením, respektive rozhodnutím je nejčastěji územní řízení o umístění stavby zakončené vydáním územního rozhodnutí dle Stavebního zákona. Nicméně nelze zanedbat mnohdy velmi významné záměry, jež spadají do kompetence báňského úřadu, vodoprávního úřadu nebo úřadu pro jadernou bezpečnost a jiných dle zvláštních zákonů. Když příslušný úřad vydá stanovisko jako souhlasné, v naprosté většině případů zároveň určí i podmínky a omezení. Nesouhlasná stanoviska však také nejsou výjimkou. Avšak investor se jim při správné komunikaci s příslušným úřadem může při doporučených opatřeních a změnách původního záměru vyhnout. Nutno podotknout, že nesouhlasné stanovisko nemusí okamžitě znamenat ukončení povolovacího procesu záměru. V navazujícím řízení může být záměr přes nesouhlasné stanovisko povolen, nicméně rozhodující úřad se musí v odůvodnění náležitě vypořádat s okolnostmi, proč nezastává názor stanovený ve stanovisku. V obecné rovině bývají rozdíly mezi stanoviskem a v něm obsaženými podmínkami a následným rozhodnutím v navazujícím řízení způsobovány faktem, že úřad příslušný k vydání rozhodnutí v navazujícím řízení nehodnotí záměr jen z hlediska

[66] Dvořák, Libor Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem. 1. vydání. Praha : ABF – nakladatelství ARCH, 2005, 192 s.: Str. 42: *„Pokud stanovisko dosud nebylo vydáno, musí správní úřad vydávající navazující rozhodnutí vyčkat vydání stanoviska. V opačném případě by se jednalo o porušení nejen zákona č. 100/2001 Sb., ale také správního řádu z hlediska podkladů potřebných pro vydání rozhodnutí.“*

[67] Mgr. Radek Motzke a Mgr. Sandra Podskalská, Aarhuská úmluva ve správním a soudní praxi, Planeta, odborný časopis pro životní prostředí, ročník XV, číslo 6/2007 str. 28: *„(...) obsah stanoviska je není pro následující správní řízení závazný a ve správním rozhodnutí postačí zdůvodnit, proč nebyly závěry stanoviska respektovány.“*

[68] Viz Dvořák, Libor Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem. 1. vydání. Praha : ABF – nakladatelství ARCH, 2005, 192 s.: Str. 40 až 44.

environmentálního. V každém případě je nutné se s požadavky určenými ve stanovisku dokonale vypořádat.

Stejné následky jako vydané stanovisko má i závěr zjišťovacího řízení, který stanoví, že záměr není nutné podrobit procesu posouzení. I tento závěr však může stanovovat podmínky, ke kterým musí být v navazujícím řízení přihlíženo. Správní úřad, jenž rozhoduje o vydání povolení, tak vždy musí přihlížet k názorům a podmínkám stanovených ve stanovisku nebo závěru zjišťovacího řízení. Ať už posléze rozhodne tento správní úřad o opodstatnění závěrů a podmínek stanoviska, resp. závěru zjišťovacího řízení, nebo dojde k závěrům jiným, musí se bezpodmínečně v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádat se všemi *konkrétními požadavky týkající se ochrany životního prostředí.* Odůvodnění rozhodnutí je neoddělitelnou součástí rozhodnutí správního úřadu, který rozhoduje v navazujícím řízení.

Kámen úrazu představuje fakt, že stanovisko není rozhodnutím ve smyslu správního řádu. Ve společných ustanoveních k zákonu o posuzování vlivů, konkrétně v ustanovení § 23 odst. 13 ZPV, je explicitně stanoveno, že *na řízení dle tohoto zákona se nevztahuje správní řád.*[69] Zmíněná skutečnost souvisí s obtížemi při přezkoumávání rozhodnutí nebo lépe řečeno aktů vydaných dle zákona o posuzování vlivů. Nicméně přes znění tohoto ustanovení nelze postupovat proti hlavním zásadám správního řádu, neboť i v zákoně č. 100/2001 Sb. jde o proces probíhající před správním úřadem za účasti veřejnosti.[70] Oznamovatel tak stanovisko předkládá jako podklad a podmínku pro navazující řízení a rozhodnutí, bez kterého není možné rozhodnutí v takovém navazujícím řízení vydat.

Zákonem č. 436/2009 Sb. byla platnost stanoviska prodloužena ze dvou na pět let. Zároveň Zákon umožnil oznamovateli, aby po uplynutí této doby, pokud v jejím rámci nedošlo k zahájení navazujícího řízení, mohl zažádat i opakovaně o prodloužení této doby o dalších pět let. Podmínkou je, že oznamovatel unese tvrzení a prokáže, že za tuto dobu *nedošlo k podstatným změnám*, ať už v realizaci záměru, nebo *podmínek v dotčeném území,*

[69] Zákon č. 500/2004 Sb. správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
[70] Ve shodě s Dvořák, Libor Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem. 1. vydání. Praha : ABF – nakladatelství ARCH, 2005, 192 s.: str. 41: *„Stanovisko není správním rozhodnutím a na postup při jeho vydání se nevztahuje správní řád. Jeho vydání je však správním aktem a projevem činnosti veřejné správy. Na vydání stanoviska je tedy nutné aplikovat základní pravidla (zásady) řízení obsažená ve správním řádu.“*

nebo snad k *novým znalostem souvisejících s věcným obsahem dokumentace a vývoji nových technologií využitelných v záměru.* Touto novelou tak investoři (oznamovatelé) získali více času a byla jim poskytnuta velice snadná možnost pro prodlužování platnosti stanoviska. Tímto způsobem tak dochází k šetření jejich časových a finančních prostředků. Dřívější úprava totiž požadovala, aby při žádosti o prodloužení stanoviska byl záměr podroben zjišťovacímu řízení. Na tuto změnu je však nutné pohlížet z obou stran. Z hlediska ochrany životního prostředí nejde o zcela šťastné řešení. Pět let je relativně dlouhá doba, za kterou se mohou podmínky relevantní pro posuzování vlivů záměru velmi zásadním způsobem změnit. Navazující možnost i opakovaného prodlužování pak tuto skutečnost ještě více umocňuje. V důvodové zprávě k zákonu č. 436/2009 Sb. sice předkladatel podotýká, že příslušný úřad i za splnění podmínek tvrzení oznamovatele může, ale nikoli nemusí, stanovisko prodloužit, ale až aplikace tohoto ustanovení v praxi ukáže, nakolik zastává ekologické zájmy.

V rámci zachování požadavků informovanosti veřejnosti v celém procesu o vydání povolení k uskutečnění záměru je třeba, aby i byl v navazujícím řízení dle zvláštních právních předpisů zachován tento imperativ. Správní úřad, který takové rozhodnutí vydává, má tak povinnost zveřejnit *žádost o vydání tohoto rozhodnutí.*

3.3. Speciální postup

3.3.1. Záměry s možnými vlivy na „Naturové“ oblasti

Ustanovení § 4 odst. 1, které vymezuje záměry, jimiž se myslí stavby, činnosti a technologie, které mají být za splnění uvedených podmínek podrobeny posuzování vlivů, v ustanovení písmene e) dopadá na případy, kdy se jedná o záměry, které samy o sobě nebo *ve spojení s jinými mohou* mít významný dopad na území evropsky významné lokality nebo na ptačí oblasti. Jedná se o tzv. „Naturové oblasti“[71]. V situaci, kdy orgán ochrany

[71] Mgr. Milan Bussinow, Ph.D., Natura 2000 – Problematika posuzování vlivů z pohledu autorizované osoby, Zpravodaj EIA – IPPC – SEA, 2010, č. 4, str. 2: *„Natura 2000 je soustava chráněných území, které vytvářejí podle jednotných principů všechny státy Evropské unie. Cílem této soustavy je zabezpečit v přirozeném areálu rozšíření a ochranu těch druhů živočichů, rostlin a typů přírodních stanovišť, které jsou z evropského pohledu nejcennější, nejvíce ohrožené, vzácné či omezené svým výskytem jen na určitou oblast.“*

přírody ve svém stanovisku stanoví, že záměr může zapříčinit zmíněný dopad na Naturovou oblast, pak takový záměr vždy podléhá zjišťovacímu řízení dle § 7 ZPV, které ve svém závěru může určit povinnost posoudit záměr z hlediska jeho vlivů.

Oznamovatel záměru je v tomto případě povinen před podáním oznámení *návrh záměru předložit orgánu ochrany přírody a krajiny ke stanovisku.* Orgánem ochrany přírody a krajiny může být Správa chráněné krajinné oblasti nebo národního parku nebo krajský úřad. Současně s oznámením pak oznamovatel zasílá příslušnému úřadu i stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny dle § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny (dále i „ZOPK").

Naturové oblasti jsou tvořeny ptačími oblastmi (dále také „PO" nebo také SPA z anglického Special Protection Areas) a evropsky významnými lokalitami (dále také „EVL" nebo také SCI z anglického Sites of Community Importance). Úprava těchto chráněných území vychází z evropských směrnic, kterými jsou směrnice Rady 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (tzv. „Habitats Directive") a směrnice Evropského parlamentu a rady 2009/147/ES, o ochraně volně žijících ptáků (tzv. „Birds Directive"). Zajímavostí je, že původní směrnice Rady 79/409/EHS, o ochraně volně žijících ptáků byla historicky prvním právním předpisem, který se zabývá ochranou životního prostředí, v rámci evropského společenství, resp. evropské unie.[72] Zmiňované směrnice jsou do české právní úpravy transponovány v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny ve znění pozdějších předpisů. Vznik nebo vyhlášení těchto oblastí je rozdílný. Zatímco ptačí oblasti jsou České republice zřizovány na základě nařízení vlády, významné evropské lokality *vznikají na základě smluvní ochrany nebo jako zvláště chráněná území.*[73]

Detekce potenciálních vlivů plánovaného záměru na ptačí oblast nebo evropsky významnou lokalitu je zaměřen na *příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost* vymezené naturové oblasti. Předmětem ochrany se přitom rozumí jasně specifikované předměty, kterými jsou druhy živočichů a rostlin nebo významné stanoviště. Celistvost je

[72] Viz Ing. Ivo Machar, Ph.D., Naturové hodnocení vlivů na ptačí oblasti případová studie: Zámecký rybník v Lednici, Zpravodaj EIA – IPPC – SEA, 2010, č. 1, str. 2.
[73] Viz Mgr. Milan Bussinow, Ph.D., Natura 2000 – Problematika posuzování vlivů z pohledu autorizované osoby, Zpravodaj EIA – IPPC – SEA, 2010, č. 4, str. 2.

pak třeba chápat v širším kontextu, nikoli pouze z hlediska pouhé územní celistvosti.[74] „*Celistvost (integrita) lokality zahrnuje její ekologické funkce. Je definována jako soudržnost ekologických struktur a funkcí lokality na celém jejím území nebo soudržnost stanovišť, komplexů stanovišť a populací druhů, pro které je vymezena.*“[75] Orgán ochrany přírody o tom, zda záměr takový dopad na dané území může mít, do 30 dnů ode dne, kdy mu byla doručena žádost oznamovatele, *vydá odůvodněné stanovisko.*

Pokud nastane situace, kdy orgán ochrany přírody ve svém stanovisku dospěje k závěru, že plánovaný záměr nemusí být bez vlivu na naturovou oblast, (dle znění zákona č. 114/1992 Sb. *nevyloučí významný vliv)*, pak je nutné, aby takový záměr podléhal posouzení jeho vlivů dle ustanovení § 45i ZOPK a zákona o posuzování vlivů.

Pokud by významný negativní vliv záměru na zmíněnou oblast nebylo možné vyloučit, pak je povinností oznamovatele (investora) zpracovat varianty daného záměru, které se pokusí o vyloučení takového negativního vlivu nebo ho alespoň zmírní na nejmenší možnou hranici. Osoby, které vyhodnocují možný vliv záměru na naturové oblasti musejí mít zvláštní osvědčení o autorizaci pro tento druh posuzování, kterou na základě splnění stanovených podmínek uděluje Ministerstvo životního prostředí. Tyto osoby se tedy automaticky neshodují s autorizovanými osobami dle zákona č. 100/2001 Sb., neboť je nutné, aby měly speciální, odborné znalosti přímo souvisejících s předměty ochrany v naturových oblastech.

Postupy a principy posuzování vlivů záměrů, které mohou zasáhnout do oblastí Natura 2000, jsou přirozeně oproti klasickému procesu EIA s přihlédnutím k významu a zranitelnosti těchto privilegovaných oblastí, zpřísňující. Podmínkou, aby mohl příslušný orgán záměr, který by dle stanoviska orgánu ochrany přírody mohl mít vliv na území zahrnuté do Natura 2000, schválit, je, aby *na základě stanoviska vydaného* v proběhnutém řízení posuzování vlivů na životní prostředí, *tento záměr neměl významný negativní vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti.* Jde tedy o jasné zjištění, že uskutečnění záměru nebude mít dopad na tyto prioritní oblasti a předměty ochrany.

[74] Viz Bc. Jan Kvasnička, Hodnocení významnosti vlivů ve vztahu k územím soustavy Natura 2000, Zpravodaj EIA – IPPC – SEA, 2008, č. 1, str. 2.
[75] Viz Ing. Ivo Machar, Ph.D., Naturové hodnocení vlivů na ptačí oblasti případová studie: Zámecký rybník v Lednici, Zpravodaj EIA – IPPC – SEA, 2010, č. 1, str. 2.

Hlediska a aspekty ochrany životního prostředí však mohou být v některých zvláštních případech upozaděny ve světle jiných veřejných zájmů. Je však naprosto žádoucí, aby výsledek zvažování environmentálních a jiných veřejných zájmů byl proporcionální a z hlediska ochrany životního prostředí přijatelný. V souladu s tímto tvrzením je ustanovení § 45i odst. 9 a 10 ZOPK. V nich jsou stanoveny podmínky realizace záměru, u kterého nebyly vyloučeny negativní vlivy na oblasti vymezené soustavou Natura 2000.

Pokud tedy ani jiné variantní řešení záměru nezaručí vyloučení negativních vlivů na *příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvosti evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti,* pak je možné schválit nejméně nepříznivou variantu. Kumulativně však musejí být splněny podmínky naléhavého převažujícího veřejného zájmu a musejí být zároveň stanoveny a *zajištěny kompenzační opatření,* která *zajistí celkovou soudržnost soustavy ptačích oblastí a významných evropských lokalit.* Za těchto podmínek pak záměr musí z hlediska zmíněné kompenzace zajistit, aby *podmínky pro* předmět ochrany byly *zachovány nebo zlepšeny, anebo aby byla zajištěna jiná lokalita* ve srovnatelném *rozsahu a kvalitě jako byla předchozí* (záměrem negativně ovlivněná).

Ustanovení § 45i odst. 12 upravuje podmínky pro možnost realizace záměru, který by měl *negativní vliv na lokalitu s prioritními typy stanovišť nebo prioritními druhy.* Takový záměr je tak ještě výrazněji ohrožující a povolen tak může být jen ve zcela výjimečných případech, kdy jde o *veřejné zdraví, veřejnou bezpečnost nebo představuje-li nesporný význam pro životní prostředí.* Pokud se nejedná o takové důvody, pak musí jít o *naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu a* schváleny mohou být jen, jestliže budou korespondovat *se stanoviskem Komise, o které žádá ministerstvo životního prostředí* dle § 79 odst. 3 písm. l). Zmiňovaná kompenzační opatření vydává orgán ochrany přírody.

Záměry, které svým uskutečněním mohou negativním dopadem zasáhnout oblasti zařazené do soustavy Natura 2000, je třeba zejména hodnotit na základě speciální metodiky pro danou specifikou oblast. Takové hodnocení si žádá hlubší odborné znalosti vztahující se k předmětu ochrany. Pro naturové hodnocení je zpracována metodika, která je

specifikována v metodickém pokynu ministerstva životního prostředí č. 15 z roku 2007, a její aktualizace byla v roce 2009 provedena Občanským sdružením Ametyst.[76]

Základními aspekty a principy pro naturové posouzení představují tyto skutečnosti. Prvně předmět ochrany musí být přesně vymezen a hodnocení nejde nad rámec tohoto chráněného předmětu.[77] S celým procesem je bytostně spojena nutnost, aby autorizovaná osoba pracovala s konkrétními obsahově přesnými, kvalitními a aktuálními daty pro danou posuzovanou oblast. V opačném případě by nebylo možné dosáhnout kvalitního zhodnocení předmětu ochrany. Autorizovaná osoba poté musí detailně vymezit dopady, které ohrožují předmět ochrany ve všech jeho fázích (výstavba, provoz i rekultivace).[78] Pouze takto přesně určenými vlivy se bude nadále ve svém hodnocení zabývat, aby se v závěru hodnocení předešlo příliš vágním vyjádřením, která by mohla snižovat legitimitu hodnocení. Následně tyto vymezené vlivy je třeba důkladně porovnat s požadavky, které předmět ochrany potřebuje pro svou příznivou existenci. Cílem tohoto hodnocení je závěr, který je jednoznačný a jasně určuje vlivy záměru na ptačí oblast nebo evropsky významnou lokalitu.

Nová metodika přinesla několik změn. Především stanovuje *„rozšířenou definici nepříznivého důsledku na celistvost,* dále deklaruje, že *autorizovaná osoba nenavrhuje kompenzační opatření, protože ta jsou navrhována v rámci stanoviska EIA,* požaduje aplikaci *především u mimořádně hodnotných lokalit principu předběžné opatrnosti a při terénních průzkumech předpokládat výskyt předmětu ochrany atd.“*[79]

[76] Viz Mgr. Milan Bussinow, Ph.D., Natura 2000 – Problematika posuzování vlivů z pohledu autorizované osoby, Zpravodaj EIA – IPPC – SEA, 2010, č. 4, str. 3.
[77] Srovnej případovou studii pro ptačí oblast Zámecký rybník v Lednici.: Ing. Ivo Machar, Ph.D., Naturové hodnocení vlivů na ptačí oblasti případová studie: Zámecký rybník v Lednici, Zpravodaj EIA – IPPC – SEA, 2010, č. 1, str. 5: *„Základním limitem hodnocení je skutečnost, že vlivy na ptačí mohou být posuzovány autorizovanou osobou výhradně z hlediska zachování předmětu ochrany ptačí oblasti, tedy z hlediska jen několika málo ptačích druhů, pro něž je oblast vymezena. (...) pro tato hodnocení jsou velmi důležitým podkladem zásadního významu aktuální data o avifauně konkrétní oblasti.“*
[78] Viz Bc. Jan Kvasnička, Hodnocení významnosti vlivů ve vztahu k územím soustavy Natura 2000, Zpravodaj EIA – IPPC – SEA, 2008, č. 1, str. 3.
[79] Viz Mgr. Milan Bussinow, Ph.D., Natura 2000 – Problematika posuzování vlivů z pohledu autorizované osoby, Zpravodaj EIA – IPPC – SEA, 2010, č. 4, str. 3.

3.4.Účast veřejnosti v navazujícím řízení a přístup k právní ochraně

Účast veřejnosti a s ní úzce související přístup k právní ochraně ve smyslu možnosti dosáhnout zejména přezkumu stanoviska EIA nebo závěru zjišťovacího řízení jsou České republice značně problematické a v některých směrech jasným způsobem v rozporu s požadavky Směrnice EIA a Aarhuské úmluvy. Kořenem potíží je rozdělení povolovacího řízení záměrů, které je nutné podrobit posouzení z hlediska jejich možných vlivů na životní prostředí dle ustanovení zákona o posuzování vlivů, do dvou rozdílných fází.

První fázi představuje samotný proces posouzení, jak je popsán výše dle zákona č. 100/2001 Sb., ve znění pozdějších změn. Jeho zakončením je vydání stanoviska dle § 10 ZPV. Druhou fází je rozhodnutí o povolení záměru dle zvláštních zákonů[80]. Vydání rozhodnutí v navazujícím řízení však musí nutně předcházet vydání zmiňovaného stanoviska EIA, bez kterého není možné rozhodnutí v navazujícím řízení o povolení záměru vydat.[81] Navazující řízení je zakončeno správním rozhodnutím s náležitostmi, které jsou uvedeny v § 67 a násl. Správního řádů[82] (dále jen „SŘ“), a které má důležité návaznosti na § 65 Správního řádu správního[83] (dále jen „SŘS“). Je nutné mít na paměti, že stanovisko vydané příslušným úřadem v závěru procesu posuzování dle ZPV, respektive i závěr zjišťovacího řízení (např. o tom, že není nutné záměr posuzovat), není správním rozhodnutím. Tato skutečnost je klíčová pro nemožnost podat ihned po vydání stanoviska (závěru zjišťovacího řízení) přímo proti němu opravné prostředky a i následně žalobu dle SŘS, ale je třeba vyčkat s přezkumem výstupů nebo celého procesu posouzení až na dobu po vydání rozhodnutí v navazujícím řízení.

Zatímco účast veřejnosti v dle zákona č. 100/2001 Sb. v podobě možnosti zaslání písemného vyjádření jak k oznámení, dokumentaci, tak i k posudku, nebo osobní účasti na veřejném projednání, je zajištěna každému a v souvislosti s touto účastí neexistuje žádný

[80] Zejména dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ve znění pozdějších předpisů, č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon) ve znění pozdějších předpisů.

[81] Ustanovení § 10 odst. 4 ZPV: *„Bez stanoviska nelze vydat rozhodnutí nebo opatření nutná k provedení záměru v žádném správním ani jiném řízení nebo v jiném postupu podle zvláštních právních předpisů.“*

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

[83] Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

omezující požadavek, například aby tyto osoby prokázaly jakýkoli zájem na věci, čímž je požadavek zaručení účasti pro posuzování vlivů dle zákona 100/2001 Sb. splněn, je účast dotčené veřejnosti v navazujícím řízení značně omezena. Česká právní úprava účasti veřejnosti v navazujícím řízení tak v žádném případě není v souladu ani se Směrnicí EIA, obzvláště s jejím doplněním směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí, ani s Aarhuskou úmluvou.

Účastníkem navazujícího řízení dle zvláštních právních předpisů (například v územním řízení o umístění stavby dle stavebního zákona) se za splnění podmínek dle ustanovení § 23 odst. 9 ZPV *stávají místně příslušné jednotky občanských sdružení nebo obecně prospěšných společností, jejichž předmětem činnosti,* který mají ve svých stanovách nebo zakládacích dokumentech, *je ochrana veřejných zájmů chráněných dle zvláštních právních předpisů.* Zde se bude pravidelně jednat o ochranu životního prostředí a veřejného zdraví. Dalším účastníkem navazujícího řízení je dle § 23 odst. 9 ZPV i *obec, která je záměrem dotčena.* Tyto subjekty se stanou účastníky navazujícího řízení za splnění tří kumulativních podmínek. První podmínka předpokládá, že podaly vyjádření k některému z dokumentů vydávaných během posuzování vlivů záměru, tedy vyjádření alespoň k oznámení, dokumentaci nebo posudku. Druhou podmínkou navazující na vyjádření dle předchozí věty, je skutečnost, že příslušný úřad toto vyjádření minimálně z části uvedl (*zahrnul)* do stanoviska a konečně *správní* úřad, který rozhoduje *v navazujícím řízení, nerozhodl, že veřejné zájmy, které jsou občanským sdružením hájeny, nejsou v tomto navazujícím řízení dotčeny.* Třetí podmínka tedy platí jen pro občanská sdružení. Současně je možné dovodit účastenství těchto subjektů i dle ustanovení § 27 odst. 3 SŘ.[84]

Konečně je ještě nutné doplnit, že pokud příslušný úřad v závěru zjišťovacího řízení konstatuje skutečnost, že záměr z Kategorie II Přílohy č. 1 není nutné podrobit posuzování vlivů, nemůže tak být splněna podmínka stanovená v § 23 odst. 9 písm. b) ZPV (protože úřad žádné stanovisko nevydá) pro účast zde vyčtených subjektů v navazujícím řízení. V takovém případě je účast občanských sdružení tedy nutné dovozovat dle

[84] Dvořák, Libor Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem. 1. vydání. Praha : ABF – nakladatelství ARCH, 2005, 192 s.: Str. 101, komentář k odst. 9.

ustanovení § 70 odst. 2 a hlavně odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších změn.[85]

3.4.1. Přístup k právní ochraně

Přístup dotčené veřejnosti k právní ochraně, ve formě soudního přezkumu, který může následovat po procesu posuzování vlivů na životní prostředí je další možností, která má zabezpečit objektivitu a kvalitu tohoto procesu, jenž předchází povolení záměrů s potenciálními významnými vlivy na životní prostředí. V případě, že by došlo k jakýmkoli nezákonnostem, jak *hmotné tak procesní* povahy, požaduje čl. 10a Směrnice EIA, aby byl *zaručen přezkum takových aktů, rozhodnutí nebo nečinností soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem.* Po procesu posuzování vlivů zakončeného stanoviskem, které však není rozhodnutím ve smyslu správního řádu[86] a po vydání rozhodnutí v navazujícím řízení (které již ovšem správním rozhodnutím je) se účastníci navazujícího řízení (dle znění čl. 10a Směrnice EIA dotčená veřejnost, jehož požadavky však česká úprava stále nenaplňuje) mohou domáhat přezkumu takového rozhodnutí. Směrnice EIA v čl. 10a umožňuje členským státům, aby ve svých právních řádech požadovaly před soudním přezkoumáním vyčerpání možností správního přezkumu. Vyčerpání řádných opravných prostředků podle správního řádu požaduje před podáním správní žaloby dle SŘS i český správní řád soudní. To platí pro postup dle § 23 odst. 9 ZPV a účast v navazujícím správním řízení.

Jinou možnost přezkumu pomocí žaloby dle SŘS přineslo ustanovení § 23 odst. 10, které umožňuje podat vyčteným subjektům (občanským sdružením, obecně prospěšným společnostem, obcím dotčeným záměrem) za splnění podmínky jejich účasti v procesu

[85] Rozsudek nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2008, j.č.: 4 As 35/2008 – 189: *„Pokud žadatel podá žádost o povolení záměru ve správním řízení, bude mít stěžovatel v takovém řízení postavení účastníka řízení, a to na základě § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Nejvyšší správní soud si je vědom okolnosti, že stěžovatel se nemůže účastnit správního řízení o žádosti o povolení záměru na základě § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, neboť není naplněna podmínka § 23 odst. 9 písm. b) citovaného zákona, že příslušný úřad ve svém stanovisku podle § 10 odst. 1 citovaného zákona uvedl, že vyjádření občanského sdružení zcela nebo zčásti do svého stanoviska zahrnul. V daném případě však zcela postačí, že stěžovatel se jako občanské sdružení bude moci následujících správních řízení účastnit na základě výše uvedeného § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.“*

[86] Viz ustanovení § 67 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů nebo ustanovení § 65 odst. 1 zák. č. 150/2002 Sb., správního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů.

posuzování vlivů záměru, ve kterém podaly vyjádření alespoň k dokumentaci nebo posudku. V takovém případě mohou tyto subjekty po vydání rozhodnutí v navazujícím řízení podat rovnou žalobu dle SŘS, aniž by musely být účastníky navazujícího řízení. Tudíž nemusejí ani vyčerpat řádné opravné prostředky podle SŘ. Důvody napadení navazujícího rozhodnutí mohou spatřovat buď v nezákonnosti procesu EIA, nebo ho mohou napadat z důvodu, že požadavky a podmínky stanoviska EIA nebyly neadekvátně zohledněny v tomto navazujícím rozhodnutí. Nicméně, jak bude ještě níže popsáno, je z hlediska účelnosti lepší využít postupu dle § 23 odst. 9 ZPV. Podstatnou nevýhodou postupu podle odstavce 10 je bezesporu vyloučení odkladného účinku žaloby, a dále skutečnost, že účastníci navazujícího řízení (dle odst. 9) mohou v tomto navazujícím řízení podávat připomínky a následně se proti rozhodnutí před podáním správní žaloby i odvolat, což jim přináší další možnost ovlivnit rozhodování o záměru a neuchylovat se rovnou ke správní žalobě.

Stanovisko EIA nebo závěr zjišťovacího řízení je odborným podkladem pro vydání rozhodnutí v navazujícím řízení, bez kterého nemůže být takové rozhodnutí vydáno.[87] Na druhou stranu jde pouze o stanovisko, kterým není správní úřad při rozhodování v navazujícím řízení vázán. Rozhodující úřad sice musí odchýlení se od závěrů a podmínek stanoviska (závěru zjišťovacího řízení) dostatečně odůvodnit, avšak není to pro něj rozhodně žádná větší překážka.

Nicméně proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení mohou jeho účastníci podat odvolání dle ustanovení § 80 a násl. SŘ, případně proti němu podat rozklad podle ustanovení § 152 SŘ. Z odvolání musí nutně vyplývat: *v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo.*[88] Je ovšem otázkou nakolik je dnes možné v řízení o odvolání přezkoumávat stanovisko nebo závěr zjišťovacího řízení vydaného na základě procesu posuzování vlivů. Dle mého názoru by tento správní přezkum měl být v odvolání v zásadě nejen možný, ale i patřičný. Jelikož stanovisko nelze napadnout a je nutným podkladem pro správní rozhodnutí v navazujícím řízení, znamenala by nezákonnost takového stanoviska fakticky také nezákonnost

[87] Rozsudek nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2008, j.č.: 4 As 35/2008 – 189: *„Nutno předeslat, že bez závěru zjišťovacího řízení podle § 7 ZPV či stanoviska k posouzení vlivů podle § 10 téhož zákona nelze v posuzovaném případě vydat rozhodnutí nebo opatření nutná k provedení záměru.“*
[88] Ustanovení § 82 odst. 2 zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů

rozhodnutí vydaného v následném navazujícího řízení. Ustanovení § 2 odst. 1 požaduje, aby s*právní orgán postupoval v souladu se zákony.*[89] Jak by v takové případě mohlo být rozhodnutí správního orgánu v souladu se zákonem, když by bylo vydáno na podkladě nezákonného stanoviska EIA (nebo nezákonného postupu), které je nezbytnou podmínkou pro jeho vydání. Správní orgán má dále dle ustanovení § 3 SŘ *postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky* z § 2 SŘ. Bylo by tak zároveň finančně i časově neefektivní, pokud by přezkum výstupů procesu posuzování vlivů byl ponechán až případnému soudnímu řízení dle správního řádu správního.

Vyčerpání řádných opravných prostředků je dle ustanovení § 68 písm. a) SŘS nutnou podmínkou pro možnost soudního přezkumu rozhodnutí. Tato okolnost je zásadní při postupu dle § 23 odst. 9 ZPV. (Avšak viz výše rozdílný postup při použití § 23 odst. 10 ZPV.) Proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení a s ním i proti výstupům procesu EIA (tzn. hlavně proti přezkoumání stanoviska nebo závěru zjišťovacího řízení vydaného na základě zákona č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů) lze tedy podat žalobu dle SŘS až po vyčerpání řádných opravných prostředků dle správního řádu.

Přístup k právní ochraně, se kterým má být česká právní úprava v souladu, je upraven v ustanovení čl. 10a odst. 1 až 3 Směrnice EIA[90] a dle čl. 9 Aarhuské úmluvy. Ve

---

[89] Ustanovení § 2 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů a Hendrych, D a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, str. 378: *„Postup v souladu" vyjadřuje hledisko procesní (formální) i hmotněprávní (materiální): správní orgán má odpovídající působnost a pravomoc, je příslušný řešit danou věc, řádně postupuje podle k jejímu projednání určených procesních ustanovení a jeho úkony (rozhodnutí) jsou v souladu s právem hmotným."*

[90] Ustanovení článku 10a Směrnice EIA, ve znění pozdějších změn:
„*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.
Členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnost napadeny.
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 odst. 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. 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. Každé takové řízení musí být spravedlivé, nestranné a včasné a nesmí být nepřiměřeně nákladné.

spojitosti s posuzováním vlivů na životní prostředí souvisí tedy přístup k právní ochraně upravený v českém právním řádu zejména s možností přezkoumání výstupů z procesu posuzování vlivů, (kterými jsou, jak bylo zmíněno, stanovisko procesu EIA nebo závěr zjišťovacího řízení), až v rámci přezkumu správního rozhodnutí v navazujícím řízení. Okruh subjektů, které se takto mohou dožadovat přezkoumání stanoviska EIA, je však v české právní úpravě ve srovnání s požadavky Směrnice EIA a konečně i Aarhuské úmluvy, velmi omezen.

Tato skutečnost se stala důvodem soudního řízení před Soudním dvorem proti České republice, který skončil rozsudkem ze dne 10. 6. 2010, věc C-378/09, ve kterém Soudní dvůr konstatoval, že Česká republika nesplnila povinnost vyplývající ze Směrnice EIA, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES, konkrétně neprovedením ustanovení čl. 10a odst. 1 až 3.[91] Nejvyšší správní soud v odůvodnění svého rozsudku ze dne 29. srpna 2007, j. č.: 1 As 13/2007 – 63 se v souvislosti s řízením o porušení povinnosti Českou republikou zmiňuje o důvodech, pro které Komise zahájila toto řízení. Jedná se o kumulativní účinek několika ustanovení, která při vzájemné aplikaci zapříčiní rozpor české právní úpravy s požadavky Směrnice a konečně i Aarhuské úmluvy. K těmto ustanovení patří specifické rozdělení povolovacího postupu na dvě části (proces posuzování vlivů a navazující správní řízení), skutečnost, že stanovisko není správním rozhodnutím a proto je soudně nepřezkoumatelné a pravděpodobně nejspornějším bodem je fakt, že *ne všechny osoby z řad dotčené veřejnosti,* ač byly účastníky procesu posuzování vlivů, *mají následně právo se účastnit navazujícího správního řízení.*[92]

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

[91] *Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 6. 2010, věc C-378/09, výrok: „Z těchto důvodů Soudní dvůr (osmý senát) rozhodl takto:*

1) Česká republika tím, že ve stanovené lhůtě nepřijala právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s čl. 10a odst. 1 až 3 směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z této směrnice.

2) České republice se ukládá náhrada nákladů řízení.

[92] Odůvodnění rozsudku nejvyššího správního soudu ze dne 29. Srpna 2007, j. č.: 1 As 13/2007-67 a jeho pokračování: *„Z těchto skutečností Komise dovozuje: „Pokud situaci shrneme, omezená účast účastníků řízení o posuzování vlivů v následném odděleném řízení dle zákona č. 183/2006 Sb. ve spojení s faktem, že stanovisko k posouzení vlivů není soudně přezkoumatelné, vede k tomu, že většina dotčené veřejnosti, která má možnost vyjádřit své připomínky a stanoviska v řízení o posuzování vlivů, a to v některých případech včetně nevládních organizací, které splňují požadavky uvedené v čl. 1 odst. 2 směrnice o EIA, nebude mít možnost dosáhnout soudního přezkumu zákonnosti jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti učiněných*

Předtím než byla podána žaloba k Soudnímu dvoru, byla České republice zaslána Evropskou komisí výzva[93], která obsahovala vyjádření Komise, podle něhož česká právní úprava příliš omezuje okruh subjektů spadajících ve smyslu čl. 1 odst. 2[94] do dotčené veřejnosti, která může uplatnit právo na přezkum dle čl. 10a odst. 1 až 3 Směrnice EIA. Česká republika uznala, že česká právní úprava není zcela kompatibilní s požadavky směrnice, avšak ke změnám nedošlo. Za tohoto stavu bylo komisí vydáno odůvodněné stanovisko[95], které vymezilo dvouměsíční lhůtu, ve kterém měly být přijaty opatření, jenž by zajistily harmonizaci české právní úpravy s čl. 10a Směrnice EIA. Přijetí novely zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, která měla zakotvit změny korespondující s požadavky Komise, však provázely potíže. Ty zapříčinila poměrně složitá situace zákonodárce související se zamítnutím původního návrhu zákona a plánovanými předčasnými volbami, které se nakonec neuskutečnily v předpokládaném termínu. Proto byla novela ZPV č. 436/2009 Sb. přijata až na třetí pokus. Z důvodu řízení o porušení povinnosti transponovat směrnici byl tento zákon schválen hned v prvním čtení dle ustanovení § 90 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.[96] Tuto novelu následně (z některých objektivních důvodů, z jiných nikoli) vetoval prezident. Jelikož ve lhůtě určené v odůvodněném stanovisku Komise nedošlo k požadovaným změnám, podala Komise žalobu k Soudnímu dvoru. Česká republika sice ve světle těchto skutečností, tedy za okolností, že chystá uvedenou novelu ZPV, vyjadřovala brzkou neopodstatněnost řízení před Soudním dvorem. Nicméně byla Soudním dvorem poučena, že soudní dvůr se zabývá porušením povinnosti ke dni, *kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku*[97]. V té době ještě zjednána náprava nebyla.

---

během řízení o posuzování vlivů. Takováto legislativní konstrukce tedy není v souladu s ustanovením čl. 10a odst. 1, 2 a 3 směrnice o EIA."

[93] Dne 4. 7. 2006.

[94] Dle ustanovení čl. 1 odst. 2 Směrnice EIA se dotčenou veřejností rozumí: *„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."*

[95] Dne 29. 6. 2007.

[96] Viz více JUDr. Michal Sobotka, Ph.D. a JUDr. Petra Humlíčková, Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, České právo životního prostředí, ročník X, 1/2010, str. 94.

[97] JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D., Rozsudek Soudního dvora EU proti České republice ve věci EIA, České právo životního prostředí, ročník X, 1/2010, str. 125.

Je bohužel třeba konstatovat, že zákon č. 436/2009 Sb., který novelizoval ZPV je novelou velmi nešťastnou a z hlediska řešeného rozporu české právní úpravy s požadavky Směrnice EIA také neuspokojivou, která celou spornou situaci nejen že neřeší, ale spíše ještě více komplikuje. Komise totiž české právní úpravě vytýkala skutečnost, že neposkytuje všem účastníkům procesu posuzování vlivů dle čl. 10a Směrnice EIA (dotčené veřejnosti podle definice z čl. 1 odst. 2 Směrnice EIA), aby se účastnili navazujícího řízení, a aby se tak posléze mohli domoci přezkumu výstupů vyplývajících z procesu posuzování vlivů. To je zapříčiněno faktem, že ne všichni účastníci, kteří spadají do řad dotčené veřejnosti dle Směrnice EIA, jsou připuštěni k účasti na navazujícím řízení. Tím tedy *de facto* ztrácejí možnost dosáhnout přezkumu prostřednictvím podání žaloby dle správního řádu soudního dopadající na stanovisko nebo závěr zjišťovacího řízení.[98] Ani přímá žalobní legitimace vyčtených subjektů dle § 23 odst. 10 ZPV (mimochodem shodných s těmi z odstavce 9), tedy okruh subjektů, které mají možnost dosáhnout soudního přezkumu, nezměnila.

Je nezbytné mít stále na paměti, že ani stanovisko, ani závěr zjišťovacího řízení dle zákona o posuzování vlivů nejsou rozhodnutím dle správního řádu a nelze je tudíž soudně přezkoumávat.[99] Tuto okolnost opakovaně judikoval i Nejvyšší správní soud.[100] Dle judikatury nejvyššího správního soudu není závěr zjišťovacího řízení ze shodných důvodů jako stanovisko EIA správním rozhodnutím a nelze tak pouze proti němu podat opravné

---

[98] Důvodová zpráva k zákonu č. 436/2009 Sb. ze dne 26. 8. 2008: *„Evropská komise uvádí, že okruh účastníků procesu EIA není shodný s okruhem účastníků řízení povolujícího řízení (např. územního řízení). Vzhledem ke konstrukci žalobní legitimace podle soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb.) je pak důsledkem stav, kdy ne všechny subjekty spadající pod tzv. dotčenou veřejnost ve smyslu EIA směrnice mají přístup k právní ochraně, tedy možnost podat žalobu proti rozhodnutí o povolení záměru. Česká právní úprava je tak v rozporu s čl. 10a EIA směrnice, a to nejen přímo s textem, ale i se zde uvedeným cílem směrnice (poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně).“*

[99] Viz více JUDr. Michal Sobotka, Ph.D. a JUDr. Petra Humlíčková, Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, České právo životního prostředí, ročník X, 1/2010, str. 95.

[100] Například v odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2007, j. č.: 1 As 39/2006 - 55: *„Stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle § 10 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví. V souladu s čl. 9 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášené pod č. 124/2004 Sb. m. s., a čl. 10a Směrnice Rady o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (85/337/EHS), lze toto stanovisko přezkoumávat až v rámci konečného rozhodnutí, jehož je stanovisko podkladem.“* nebo také v odůvodnění rozsudku nejvyššího správního soudu ze dne 29. Srpna 2007, j. č.: 1 As 13/2007-67.

prostředky a žalobu dle SŘS.[101] Častějším bude napadání závěru zjišťovacího řízení ze strany občanských sdružení ve věcech ochrany životního prostředí, tedy v případech, kdy příslušný úřad konstatuje, že posuzování vlivů záměru není nutné provést. Avšak nelze vyloučit ani napadání závěru zjišťovacího řízení ze strany oznamovatele, tentokrát z důvodu, že nesouhlasí se závěrem příslušného úřadu, že záměr je nutné posoudit dle ZPV.[102] To tedy znamená, že domoci se přezkumu výstupů z procesu posuzování vlivů je možné až v rámci rozhodnutí v navazujícím řízení. Nepřezkoumatelnost stanoviska a s ním související možný rozpor českých právních předpisů s unijní úpravou a Aarhuskou úmluvou byly opakovaně podrobeny detailnímu rozboru v judikátech nejvyššího správního soudu (dále i „NSS“). Soud ve svém rozsudku ze dne 14. 7. 2007, j. č.: 1 As 39/2006 – 55, na nějž odkazuje a fakticky shodnou argumentaci přejímá i rozsudek ze dne 29. Srpna 2007, j. č.: 1 As 13/2007-67, uznává, že: „*Účelem a smyslem práva na přístup k soudu podle čl. 9 AÚ je ochrana subjektivních práv a oprávněných zájmů veřejnosti včetně organizací a prosazování práva.“* Na tuto okolnost navazuje neopomenutelná podmínka vyplývající z ustanovení čl. 9 odst. 4 AÚ, podle níž musí být zaručená soudní ochrana *čestná, férová, spravedlivá, včasná a (finančně) dostupná.* S tím úzce souvisí možnost přiznávání odkladného účinku žaloby podle ust. § 73 SŘS. Nejvyšší správní soud vyjádřil opakovaně kompatibilitu ustanovení české právní úpravy týkající se možnosti soudního přezkumu stanoviska (závěru zjišťovacího řízení) až ve fázi, kdy je vydáno správní rozhodnutí v navazujícím řízení, s požadavky Aarhuské úmluvy. Co se týče souladu české

[101] Rozsudek nejvyššího správního soudu j.č.: 3 As 36/2008 – 60, ze dne 23. 10. 2008: „*Nejvyšší správní soud tedy přisvědčil Krajskému soudu v Hradci Králové, že závěr zjišťovacího řízení podle § 7 zákona č. 100/2001 Sb. není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tento úkon správního orgánu může být soudem meritorně přezkoumán na podkladě § 75 odst. 2 s. ř. s., avšak teprve tehdy, když dojde k reálnému zásahu do právní sféry stěžovatele konečným správním rozhodnutím.*“ a
Rozsudek nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2008, j.č.: 4 As 35/2008 – 189: *„S ohledem na obdobnou povahu závěru zjišťovacího řízení a stanoviska k posouzení vlivů na životní prostředí tak lze na posuzovanou věc vztáhnout nejen závěry výše již citovaného rozsudku sp. zn. 2 As 68/2007, týkající se soudního přezkumu těchto stanovisek učiněné v dřívější judikatuře. Jedná se rozsudky ze dne 14. 6. 2007, č. j. 1 As 39/2006 - 55, www.nssoud.cz, a ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007 - 63, č. 1461/2008 Sb. NSS, v nichž Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost občanského sdružení, jehož cílem byla ochrana přírody a krajiny, které se domáhalo samostatného soudního přezkumu stanoviska k posouzení vlivu záměru na životní prostředí. V odůvodnění těchto rozsudků se podrobně zabýval námitkami stěžovatelů týkajícími se čl. 9 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice EIA. Tento postup přezkoumal i Ústavní soud, který se ve své judikatuře, např. v nálezu ze dne 25. 5. 1999, sp. zn. IV. ÚS 158/99, Sb. n. u., sv. 14, č. 40, s. 355, stejně jako v usneseních ze dne 22. 11. 2006, sp. zn. I. ÚS 637/06, http://nalus.usoud.cz, a ze dne 30. 6. 2008, sp. zn. IV. ÚS 154/08, http://nalus.usoud.cz, ztotožnil s názorem, že přezkoumáním podkladového stanoviska až v rámci soudního přezkumu rozhodnutí o žádosti o povolení záměru není nijak zasaženo do ústavně zaručených základních práv stěžovatele. Nejvyšší správní soud tedy nenalezl důvody pro to, aby se odchýlil od právního názoru vysloveného ve své dřívější judikatuře.*
[102] Viz Rozsudek nejvyššího správního soudu j.č.: 3 As 36/2008, ze dne 23. 10. 2008.

úpravy a Směrnice EIA, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES, pak NNS konstatoval, že Směrnice EIA: *„Nevyžaduje samostatný soudní přezkum rozhodnutí, aktů a nečinností, ale postačuje jejich přezkoumání v pozdější fázi (v rámci přezkumu konečného rozhodnutí).“*[103] Současně však musí být splněna podmínka *spravedlnosti, nestrannosti, včasnosti a finanční dostupnosti takového přezkumu,* bez níž by původní tvrzení ztratilo relevanci. Aby byly naplněny zmíněné podmínky, je nezbytné přiznávat žalobcům, kteří spadají do okruhu dotčené veřejnosti, odkladný účinek jejich správních žalob. V opačném případě by česká úprava a uplatňování těchto právních norem byla v rozporu s požadavkem včasnosti a spravedlnosti (tedy jak dle čl. 9 odst. 4 AÚ, tak i čl. 10a Směrnice EIA) a docházelo by tak, jak tomu ostatně dříve bývalo, k situacím, kdy správní soud dal po několika letech žalobci sice zapravdu, ale záměr byl již realizován.[104] To samé, co platí pro stanovisko je však, jak bylo výše zmíněno, nutné dovodit i pro závěr zjišťovacího řízení. Ten totiž především při vyloučení záměru z Kategorie II Přílohy č. 1 ZPV musí být možné napadnout v rámci rozhodnutí v navazujícím řízení.

Novela reagovala na odůvodněné stanovisko Komise a nakonec přinesla vložení odstavce číslo 10 do § 23 ZPV.[105] Ten se sice tváří, že poskytuje aktivní žalobní legitimaci pro občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti a dotčené obce, za podmínky, že podaly písemné vyjádření k dokumentaci nebo posudku a tím jakoby vyhovuje požadavků Komise. Ustanovení § 23 odst. 10 ZPV nedopadá oproti odstavci 9 ZPV na účast veřejnosti v navazujícím řízení. (I když zde funguje naprostá provázanost.) V ustanovení § 23 odst. 10 ZPV jde tedy o postup, který „na oko“ omezuje podmínky pro dosažení přezkumu stanoviska, a nepožaduje na rozdíl od odstavce 9 podmínky stanovené v jeho písmenech b) a c). A konečně při postupu dle odstavce 10 je možné podat žalobu dle SŘS, bez tohoto, aby žalobce byl účastníkem navazujícího řízení. Nový odstavec 10 ale zároveň explicitně

[103] Viz odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2007, j. č.: 1 As 39/2006 – 55.
[104] Viz odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2007, j. č.: 1 As 39/2006 – 55 a odůvodnění rozsudku nejvyššího správního soudu ze dne 29. srpna 2007, j. č.: 1 As 13/2007-67.
[105] *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. 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.*

stanovuje, že *odkladný účinek žaloby,* kterou by dle tohoto nového ustanovení podaly zmíněné subjekty, *je vyloučen.* Podmínky, které omezují účast vyčtených subjektů v navazujícím řízení, dle ustanovení § 23 odst. 9, které ostatně vadily i Komisi, mají však v praxi pouze formální charakter a jsou v naprosté většině případů splněny.[106] Proto je vcelku smutné sledovat, jak český zákonodárce, jenž je veden i argumentací Komise nonšalantně obchází nejzávažnější problém české právní úpravy, kterým je obecně nenaplnění požadavku účasti veřejnosti v navazujícím řízení a s ním úzkým způsobem spjatého přístupu dotčené veřejnosti k právní ochraně dle čl. 9 Aarhuské úmluvy a čl. 10a Směrnice EIA. Z navazujícího správního řízení povolování záměrů spadajících do působnosti ZPV tak i po zmíněné novele, která dle argumentace zákonodárce uvádí českou právní úpravu do souladu s požadavky Směrnice EIA a AÚ, pokud jde o přístupu dotčené veřejnosti k soudní (právní) ochraně a možnosti přezkumu rozhodnutí (aktů), je tak i nadále vyloučena značná část dotčené veřejnosti, která se aktivně účastnila procesu posuzování vlivů. Jedná se o většinu fyzických osob, jež zasílaly písemná vyjádření k oznámení, dokumentaci nebo posudku, čímž se účastnily procesu posuzování, avšak zákon jim již nepřiznává postavení účastníka v navazujícím řízení. Neumožnění účasti těchto osob v navazujícím povolovacím řízení implikuje nemožnost jak napadat správní rozhodnutí dle správního řádu, tak i poté možnost podat návrh na soudní přezkum *jakéhokoli rozhodnutí, aktu nebo nečinnosti z hlediska jak jejich hmotné, tak procesní zákonnosti* tak*,* jak to požaduje čl. 10a Směrnice EIA a čl. 9 odst. 2 AÚ. Zmíněné, zejména fyzické osoby, tak nemohou podat žalobu dle SŘS. V tomto ohledu je nutné tedy konstatovat, že česká právní úprava je stále v rozporu jak se Směrnicí EIA, tak Aarhuskou úmluvou. Tento nedostatek by bylo možné napravit jen za předpokladu, že by byl přiznán přístup k právní ochraně i jednotlivým fyzickým osobám.[107]

Tématem samo o sobě by byla soudní praxe českých soudů, která explicitně nepřiznává právnickým osobám právo na příznivé životní podmínky[108], ačkoli se od tohoto

[106] Viz více JUDr. Michal Sobotka, Ph.D. a JUDr. Petra Humlíčková, Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, České právo životního prostředí, ročník X, 1/2010, str. 97.

[107] Viz více JUDr. Michal Sobotka, Ph.D. a JUDr. Petra Humlíčková, Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, České právo životního prostředí, ročník X, 1/2010, str. 98.

[108] Usnesení Ústavního soudu ze I. ÚS 603/04 ze dne 22. 2. 2005: *„Subjektivní právo je na příznivé životní prostředí zakotvené v čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, které bezesporu náleží ze své podstaty (stejně jako celá řada jiných práv v Listině základních práv a svobod) pouze fyzickým osobám. Ústavní soud*

názoru velmi zvolna odchyluje.[109] Skutečnost, že není právnickým osobám, tedy zejména občanským sdružením zabývajícím se ochranou životního prostředí, přiznáno právo na příznivé životní prostředí (důvodem je rigidní aplikace zásady ochrany subjektivních veřejných práv, které mohou mít jen osoby fyzické), vede ze strany občanských sdružení k napadání správních rozhodnutí jen z důvodu procesních nezákonností. Veřejnost pak na podkladech tvrzením z opačných táborů tyto důvody procesní nezákonnosti považuje za pouhé zlovolné prodlužování samotných, již tak dlouhých, procesů povolování záměrů. Nastíněným potížím souvisejícím s nedokonalým převzetím Aarhuské úmluvy nejen do zákona o posuzování vlivů, ale i do dalších zákonů vztahujících se k ochraně životního prostředí v právním řádu České republiky se detailně věnuje publikace Aarhuská úmluva ve správní a aplikační praxi.[110]

Z výše uvedených skutečností platných pro povolování záměrů spadajících do působnosti ZPV vyznívá jednoznačný závěr, že je stále výhodnější být účastníkem navazujícího řízení dle ustanovení § 23 odst. 9 a případně napadat jeho rozhodnutí pomocí žaloby dle ustanovení § 65 SŘS, než aplikovat nový odstavec 10. Důvodem k tomuto závěru je hlavně okolnost, že soudní praxe začala v těchto případech přiznávat žalobám odkladný účinek. Přiznání odkladného účinku žaloby konečně vyřešilo problém s neúčinnou a pozdní nápravou. Investor tak již musí vyčkat soudního rozhodnutí

---

*přitom považuje odůvodnění, které vyslovil v této souvislosti ve svém rozhodnutí sp. zn. I.ÚS 282/97 za dostačující. (...). Občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle § 70 odst. 2 zák. č. 114/1992 Sb. účastnit se správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů od zahájení řízení orgánu státní správy, který řízení zahájil, v tom případě má postavení účastníka řízení. Je tedy na každém, zda bude postupovat ve smyslu § 70 odst. 1 zák. č. 114/1992 samostatně či prostřednictvím občanského sdružení. Výše uvedené však nic nemění na skutečnosti, že právo na příznivé životní prostředí zakotvené v čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod náleží pouze fyzickým osobám, ať již jsou členy občanského sdružení či nikoliv. Občanské sdružení se přitom může domáhat svých vlastních (tj. procesních) práv plynoucích z příslušných zákonů ve správních řízeních, v nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, nemohou se však domáhat práva na příznivé životní prostředí, a to z důvodů, o nichž bylo pojednáno výše. Jednotlivým fyzickým osobám však právo domáhat se v mezích příslušných zákonů práva na příznivé životní prostředí u nezávislého a nestranného soudu zůstává zachováno (...)"*a
Rozsudek nejvyššího soudu j.č.: 8 As 61/2010 – 73 ze dne 20. 10. 2010: *„Žalobní legitimace občanského sdružení se odvíjí od jeho práv ve správním řízení, proto může v soudní řízení namítat nezákonnost správních rozhodnutí především potud, tvrdí-li zkrácení svých procesních práv ve správním řízení. (...) Stěžovateli, který je občanským sdružením, nepřísluší žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 SŘS, a nemohl být zkrácen na svých hmotných právech. Ta mu v souladu s výše uvedeným názoru nepřísluší."*

[109] Viz článek Pavla Černého, Žaloby nevládních organizací ve věcech životního prostředí – jde o efektivní způsob jeho ochrany?, Sborník z mezinárodní konference Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách, Zelený kruh, Praha 2008, str. 8 až 13 a článek Prof. JUDr. Milana Damohorského, DrSc., Role soudů při ochraně životního prostředí v tomtéž sborníku, str. 31 až 34.

[110] Viz Mgr. Radek Motzke a Mgr, Sandra Podskalská, Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi, Planeta, odborný časopis pro životní prostředí, ročník XV, číslo 6/2007.

vydaného na základě podané žaloby. Eliminují se tedy případy, kdy následné vyslovení nezákonnosti původního rozhodnutí už na započaté nebo dokonce dokončené stavbě nic nezměnilo, načež se investor hájil tím, že byl v dobré víře vycházející z přesvědčení, že rozhodnutí správního úřadu je správné a k odstranění stavby již nedocházelo, jelikož by se jednalo o neadekvátní zásah.[111]

Shrnutím výše uvedených tezí souvisejících s aktuální aplikační praxí je závěr odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, j. č. 1 As 13/2007-63, které zní: *„Stěžovatelem dovozované právo na přezkoumání stanoviska k posouzení vlivů na životní prostředí přitom Nejvyšší správní soud nijak nezpochybňuje, pouze konstatuje, že se stěžovatel domáhal soudního přezkumu stanoviska předčasně* (myšleno hned po vydání stanoviska, bez vyčkání na rozhodnutí v navazujícím řízení podle zvláštních předpisů). *Nejvyšší správní soud znovu připomíná, že stěžovatel bude oprávněn napadat konečné rozhodnutí, stejně tak jako bude oprávněn žádat o vydání předběžného opatření (resp. odkladného účinku) dle § 38 s. ř. s.“* Tímto způsobem jsou naplněny podmínky *spravedlnosti, nestrannosti, včasnosti a finanční dostupnosti přezkumu.*[112] Avšak i za této situace je naše právní úprava v rozporu s požadavky čl. 10a Směrnice EIA a Aarhuské úmluvy, protože neposkytuje všem osobám (především fyzickým) z okruhu dotčené veřejnosti účastnit se navazujícího řízení a domoci se tak následného soudního přezkumu a omezuje tak přístup k právní ochraně dle čl. 10a Směrnice EIA.

Pro doplnění je ještě třeba zmínit, že v současné době je připravována dílčí novelizace ZPV, která obsahově souvisí se zmiňovanou poslední změnou ZPV zákonem č. 436/2009 Sb. Návrh zákona chce do § 23 ZPV vložit odstavec 11, který v návaznosti na přidaný odstavec 10 konstatuje: *„Žalobu dle odstavce 10 je možné podat i v případě, že posuzování vlivů na životní prostředí bylo zahájeno před 11. prosincem 2009.“* To znamená, že podle ustanovení § 23 odst. 10 ZPV lze za splnění jeho podmínek postupovat i v řízeních EIA, která započala před nabytím účinnosti zákona č. 436/2009 Sb., který do ZPV odst. 10 vložil. Návrh tohoto zákona jen dále rozvádí iluzorní zlepšení souladu české právní úpravy s čl. 10a Směrnice EIA.

[111] Viz článek Pavla Černého, Žaloby nevládních organizací ve věcech životního prostředí – jde o efektivní způsob jeho ochrany?, Sborník z mezinárodní konference Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách, Zelený kruh, Praha 2008, str. 13.
[112] Viz odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2007, j. č.: 1 As 39/2006 – 55.

3.5.Přeshraniční posuzování

Posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice České republiky (dále i jen „přeshraniční posuzování“) je věnována samostatná hlava II ZPV. Oproti obecnému procesu posuzování vlivů obsahuje tento speciální proces několik specifických momentů, kterými se od obecného posuzování vlivů liší. Nicméně principy a celková konstrukce tohoto procesu je téměř shodná z procesu dle hlavy I ZPV a významným způsobem z něj nevybočuje. Ustanovení § 12 odst. 1 ZPV explicitně vyjadřuje, že při přeshraničním posuzování se *postupuje podle hlavy I ZPV, pokud není v hlavě II nebo mezinárodní smlouvě, kterou je ČR vázána, stanoveno jinak.* Nezanedbatelnou úlohu ve věcech přeshraničního posuzování, které ovlivnilo jak českou, tak i unijní právní úpravu, sehrává Mezinárodní úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států (tzv. Espoo úmluva).[113]

Nejprve je nutné rozdělit přeshraniční posuzování na dvě varianty. V první z nich jde o záměr, který je zamýšlen na území České republiky, ta je pak označována jako stát původu. Naopak v případě, že záměr, který má být uskutečněn mimo území České republiky, a který může mít negativní vliv na její území, bude Česká republika dotčeným státem.

Příslušným orgánem je ve věcech přeshraničního posuzování vždy ministerstvo životního prostředí (dále i jen „Ministerstvo“), které při jednání s jiným státem rovněž spolupracuje s ministerstvem zahraničních věcí. Základním úkolem Ministerstva v případě, kdy je ČR dotčeným státem je *zveřejňování dokumentů, které získá od státu, ve kterém je realizován záměr s možnými vlivy přesahujícími na české území a* dále i možnost využití *účasti na konzultaci k záměru*[114](viz níže).

V případě, že je ČR státem původu, pak se bude informovat o záměru dotčený stát a bude postupovat podle české právní úpravy. Oproti obecnému posuzování vlivů je možné prodloužit jednotlivé lhůty pro vyjadřování.

[113] Ta byla do českého právního řádu přijata sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 91/2001 Sb. m. s.)
[114] Dvořák, Libor Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem. 1. vydání. Praha : ABF – nakladatelství ARCH, 2005, 192 s.: str. 80.

Asi nejpodstatnější rozdíl představuje tzv. „poprojektová analýza“. Ta je prováděna na návrh buď státu původu, nebo dotčeného státu. Jedná se o monitorování již uskutečněného záměru z hlediska toho, zda jsou naplněny podmínky, které byly upraveny v rozhodnutí o jeho povolení, jaké jsou jeho skutečné vlivy, a zároveň je na podkladech zjištěných pomocí pozorování prováděných v souvislosti s uskutečněným záměrem ověřováno, zda záměr má předpokládané vlivy na životní prostředí, se kterými bylo počítáno v průběhu jeho povolování. Účelem je tedy dlouhodobé sledování důsledků, jež tento záměr přinesl, a případně vymezení jeho negativních dopadů na území jiných států.[115]

V případě, že je na základě poprojektové analýzy detekován *významný negativní vliv záměru, který přesahuje hranice států,* bude stát, který k tomuto závěru došel neprodleně informovat druhý stát. Na základě dohody státu původu a dotčeného státu budou vytvořeny účinné mechanismy pro vyloučení nebo alespoň pro minimalizaci zjištěného významného nepříznivého vlivu.

Dalším specifickým institutem přeshraničního posuzování vlivů je konzultace. Stát původu nabídne možnost konzultace dotčenému státu současně se zaslanou dokumentací záměru. Účelem konzultace je *předběžné projednání dokumentace, popřípadě variant řešení záměru, pokud jsou zpracovány a zároveň sdělení postupů*, které mají snížit riziko významný příhraničních vlivů.

Přeshraniční posuzování vlivů se dále od obecného procesu liší skutečností, že vyjádření dotčeného státu k dokumentaci je podkladem pro zpracování posudku a musí být vypořádáno v závěrečném stanovisku.[116]

Přeshraniční posuzování vlivů se tedy od obecné úpravy v hlavě I ZPV liší několika specifickými momenty, z nichž nejvýznamnější je poprojektová analýza. Ostatní specifika jen upravují proces tak, aby byl zajištěn jeho základní účel a smysl, zejména účinná účast na rozhodování o záměru, který může významně ovlivnit životní prostředí.

[115] Dvořák, Libor Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem. 1. vydání. Praha : ABF – nakladatelství ARCH, 2005, 192 s.: str. 77.
[116] Dvořák, Libor Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem. 1. vydání. Praha : ABF – nakladatelství ARCH, 2005, 192 s.: str. 79.

3.6.Související předpisy

Z důvodu uceleného pohledu na českou právní úpravu související s posuzováním vlivů na životní prostředí je třeba ještě zmínit dva prováděcí právní předpisy. První z nich je vyhláška ministerstva životního prostředí č. 457/2001 Sb.,[117] která podrobně upravuje odbornou způsobilost a další otázky vztahující se k autorizovaným osobám. Dále pak upravuje i *postup a průběh veřejného projednání a zveřejňování informací a stanovisek a zajištění zpracování posudku.*

Speciální podrobnou úpravu zabývající se zejména osvědčením o odborné způsobilosti v oblasti posuzování vlivů na veřejné zdraví a s tím související okolnosti obsahuje vyhláška ministerstva zdravotnictví č. 353/2004 Sb.[118]

4. Případ Komplexní obnovy elektrárny Prunéřov II (3 x 250MWe)

Pro dosažení lepšího pohledu na reálné fungování posuzování vlivů na životní prostředí v České republice, jsem se rozhodl přidat na závěr své diplomové práce stručnou strukturovanou ukázku řešeného případu. Jedná se o záměr komplexní obnovy elektrárny Prunéřov II (dále i jen „Prunéřov“), na kterém chci demonstrovat postup a jednotlivé fáze posuzování vlivů. Zároveň se jedná o záměr, který provázel nesouhlas veřejnosti a byl mu věnován širší mediální prostor.

Samotný záměr byl v oznámení, které bylo zveřejněno dne 30. 6. 2008, spadá do dle Přílohy č. 1 ZPV do Kategorie I, bodu 3.1., tedy jde o záměr zařízení ke spalování paliv s tepelným výkonem nad 200 MW. Jedná se tedy o tzv. obligatorní záměr, který je třeba posuzovat z hlediska jeho vlivů na životní prostředí vždy.

Oznámení záměru bylo vypracováno autorizovanou osobou dle § 19 odst. 1 ZPV a podáno s náležitostmi přílohy č. 4 ZPV, tedy s náležitostmi dokumentace. Toto je pro záměry, u kterých je jisté, že budou předmětem posuzování výhodnější a jde o poměrně běžnou praxi. Oznámení je členěno na části dle požadavků Přílohy č. 4 ZPV. Hlavními

[117]Vyhláška Ministerstva životního prostředí ze dne 6. prosince 2001 č. 457/2001 Sb., o odborné způsobilosti a o úpravě některých dalších otázek souvisejících s posuzováním vlivů na životní prostředí.
[118] Vyhláška ministerstva zdravotnictví ze dne 26. května 2004 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.

kapitolami jsou tedy údaje o oznamovateli, údaje o záměru, údaje o stavu životního prostředí v dotčeném území, komplexní charakteristika a hodnocení vlivů záměru na veřejné zdraví a životní prostředí, porovnání variant řešení záměru (velmi stručně), závěr a všeobecné srozumitelné shrnutí netechnického charakteru.

K oznámení bylo přiloženo vyjádření stavebního úřadu[119], které posoudilo soulad záměru s územně plánovací dokumentací a odborné stanovisko orgánu ochrany přírody, který vyhodnotil možný dopad záměru na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti dle § 45i odst. 1 ZOPK.[120] Dalšími přílohami oznámení byly odborné studie, jimiž jsou hluková studie, rozptylová studie, hodnocení vlivů na veřejné zdraví a studie hodnocení vlivů oblasti Natura 2000, jež vypracovaly vždy osoby s osvědčením o autorizaci pro danou oblast.

Ministerstvo v závěru zjišťovacího řízení ze dne 30. 7. 2008 konstatovalo, že oznámení nelze dle § 7 odst. 4 ZPV brát za dokumentaci a vyzval oznamovatele k doplnění a dopracování dokumentace. Nejdříve je zmíněna skutečnost, že oblast, ve které se záměr nachází, je postižena zhoršenou kvalitou ovzduší, a proto je třeba vyjasnit důvody, proč je u navrhovaného záměru navýšen tepelný a elektrický výkon. Vypořádání se s touto okolností souvisí s požadavkem použít co nejšetrnější technologie, které zaručí nezhoršení imisní situace. Ministerstvo dále požaduje navržení alternativ, které by zajistily vyšší čistou účinnost, než jak je stanovena v oznámení, protože záměr nesplňuje požadavky nejlepší dostupné techniky (tzv. BAT, z anglického Best Available Techniques), tak jak jsou stanoveny v unijních referenčních dokumentech (tzv. BREF, z anglického Best Available Techniques Reference Document), která u předkládané technologie požaduje účinnost 42 až 45%, zatímco oznamovatel deklaruje jen 38%. Právě navržení zastaralých technologií, nesplňujících požadavky nejlepších dostupných technik je nejpodstatnějším problémem. Od samého počátku na něj upozorňuje Ekologický právní servis.[121]

Další požadavky, kterými měla být dokumentace doplněna, byla právě srovnání přidaných alternativ s požadavky nejlepších dostupných technik, jelikož na záměr dopadá

[119] Tím byl Městský úřad v Kadani.
[120] Příslušným byl v tom případě Krajský úřad Ústeckého kraje, odbor životního prostředí a zemědělství
[121] Viz například článek Jiřího Nezhyby, Exministr Dusík nepostupoval v souladu se zákonem, když po obdržení nezávislé studie odmítl vydat ČEZu negativní stanovisko pro obnovu Prunéřova, 24. 3. 2010, www.eps.cz

svou působností zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci,[122] doplnění konkrétních údajů o imisním zatížení, dopad záměru na plán snižování imisí a okolnosti vztahující se k odpadům a jejich ovlivňování zejména podzemních vod.

Oznamovatel v oznámení dále tvrdí, že se jedná o rekonstrukci záměru, nikoli o budování nového. Tato skutečnost úzce souvisí s požadavky na zmiňované požadavky účinnosti zařízení. Kdy při pouhé rekonstrukci nebo vylepšení stávajícího zařízení jsou požadovány nižší nároky na technologii, ve srovnání s nově budovaným zařízením. Postup, jaký zvolil oznamovatel, však vypovídá o zcela novém záměru. Na tuto okolnost opět dlouhodobě upozorňuje Ekologický právní servis.[123]

Dokumentace, ve které měly být zahrnuty i požadavky, které vyplývají ze závěru zjišťovacího řízení, byla oznamovatelem předložena v prosinci 2008. Nicméně Ministerstvo ve svém vyjádření z 9. 3. 2009 konstatuje, že z důvodu nevypořádání se s požadavky stanovenými v závěru zjišťovacího řízení, ve kterém dle § 7 odst. 5 navrhlo zpracování návrhu variant, je nutné dokumentaci vrátit k doplnění.[124]

V říjnu 2009 byl vyhotoven posudek, ve kterém jeho zpracovatel doporučil vydat souhlasné stanovisko za současného splnění určených podmínek, a v prosinci 2009 proběhlo veřejné projednání záměru. Na základech oznámení, dokumentace, doplněné dokumentace, posudku, veřejného projednání a k nim uplatněným vyjádřením vydalo

---

[122] Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci) ve znění pozdějších změn.

[123] Viz například článek ČEZ špatnou technologií v Prunéřově vyhodí oknem 10 miliard, www.eps.cz: *„Ekologický právní servis a Greenpeace již téměř dva roky upozorňují na skutečnost, že ČEZem předložený projekt Prunéřova nesplňuje zákonné parametry tzv. nejlepší dostupné technologie (Best Available Techniques, BAT). Ty zejména vyžadují, aby nově budované bloky elektrárny dosahovaly čisté tepelné účinnosti nejméně 42%. ČEZ se přitom pokusil požadavky zákona obejít, když svůj projekt s původně navrženou účinností 38% vydával za pouhou rekonstrukci, na kterou se vztahují požadavky mírnější. Fakt, že se ze strany ČEZu jedná o účelovou manipulaci a projekt těmto zákonným kritériím nevyhovuje, byl v průběhu procesu EIA potvrzen několika nezávislými institucemi – např. agenturou CENIA, Evropskou komisí, norskou společností DNV i samotným ministerstvem životního prostředí.“*

[124] Vyjádření Ministerstva životního prostředí ze dne 9. 3. 2009: *„Ve smyslu výše uvedeného je proto třeba konstatovat, že předložená dokumentace EIA nedostatečně reaguje na bod č. 2 formulovaný v závěru zjišťovacího řízení ze dne 30. 7. 2008 pod č. 56312/ENV/08, kde je mimo jiné uvedeno: „ V dokumentaci je třeba navrhnout a zohlednit alternativy realizace tepelných bloků s vyšší netto účinností než v současnosti navržených 38%; navrhnout tedy technologii, jež by plně zohledňovala účinnosti uvedené v BREF a dosahovala by účinnosti stanovené pro granulační kotle (tj. 42 – 45 %).“*

Ministerstvo den 29. 4. 2010 souhlasné stanovisko. To obsahuje řadu podmínek, jež upravují především technickou stránku záměru.

Záměr tedy přes nesouhlas části veřejnosti nakonec získal v procesu posuzování vlivů souhlasné stanovisko doplněné požadavky, které je třeba zajistit při dalším rozhodování o záměru a především v případě jeho uskutečnění. Nutno dodat, že dne 23. 3. 2011 vydal stavební úřad v Kadani územní rozhodnutí k umístění stavby, čímž udělal další krok k realizaci záměru. Do části II územního rozhodnutí včlenil stavební úřad podmínky pro umístění stavby, které jsou v zásadě převzaty z podmínek vyplývajících ze stanoviska EIA.[125] Důležitá je zejména podmínka stanovující povinnou úsporu oxidu uhličitého v souvislosti s požadavkem kompenzace rozdílu v energetické účinnosti oproti BAT, což bylo jablkem sváru již v procesu posuzování vlivů. Ve stanovisku Ministerstva bylo konstatováno nedodržení podmínek BAT,[126] proto bylo souhlasné stanovisko vydáno s podmínkami, které by měly uvedenou skutečnost kompenzovat. Je proto zásadní, že tyto požadavky byly správně zapracovány i do územního rozhodnutí.

Závěr

Posuzování vlivů záměrů na životní prostředí se stalo již nedílnou součástí právních řádů členských států Evropské unie, včetně České republiky. K tomuto stavu přispěla především právní úprava Evropské unie (jmenovitě Směrnice Rady č. 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí a její následné změny). Nemalý podíl na tomto stavu má ale i Mezinárodní Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států (Espoo úmluva). Jedná se o horizontálním nástroj ochrany životního prostředí. Při procesu posuzování vlivů je tak na životní prostředí nahlíženo jako na nedílný a provázaný celek. Jde tedy o zcela zásadní

[125] Územní rozhodnutí stavebního úřadu v Kadani ze dne 23. 3.2011 část II, bod 3.: *„Budou splněny podmínky pro fázi přípravy uvedené pod bodem 6 až 36 ve stanovisku Ministerstva životního prostředí. Podmínky budou zapracované do projektové dokumentace pro stavební povolení, případně bude doloženo jakým způsobem byly splněny: (...)“*

[126] Stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí ze dne 29. 4. 2010, j.č.: 106610/ENV/09: *„Řešení předloţené oznamovatelem nedosahuje kriterií BAT pro nová zařízení, a proto jej MŢP ve vztahu k ţivotnímu prostředí vnímá jako méně vhodné, avšak za důsledného splnění níţe uvedených kompenzačních opatření a podmínek akceptovatelné.“*

pokrok při srovnání se starší složkovou ochranou. Tento trend při ochraně nebo i při celkovém náhledu na životní prostředí, jenž je právě základem institutu posuzování vlivů, je vybudován na zásadách komplexní a integrované ochrany životního prostředí a prevence.

Významným stimulem pro vylepšení původní Směrnice EIA se stala Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva). Základní požadavky Aarhuské úmluvy do Směrnice EIA zejména přinesly prohloubení aktivní a účinné účasti veřejnosti v procesu a pro subjekty spadající do okruhu tzv. dotčené veřejnosti také široký přístup k právní ochraně promítnutý v možnosti dosažení *spravedlivého, nestranného a včasné* přezkoumání *všech rozhodnutí, aktů a nečinností z hlediska jak hmotné, tak i procesní zákonnosti týkající se ustanovení o účasti veřejnosti obsažených ve Směrnici EIA*. Právě aktivní participace veřejnosti na posuzování vlivů na životní prostředí je jedním ze základních stavebních kamenů tohoto institutu.

Předpokladem pro účinnou účast veřejnosti v procesu posuzování vlivů záměrů, ale i obecně účast veřejnosti ve věcech ochrany životního prostředí a veřejného zdraví je však především dostatek kvalitních a relevantních informací. Samotná účinná a smysluplná účast veřejnosti umožňující jí předkládání nejrůznějších vyjádření, návrhů a připomínek, které musejí být následně v procesu a v jeho závěru (v ČR ve stanovisku) brány do úvahy a vypořádány, je základem pro obecný úspěch a legitimitu celého procesu posuzování vlivů. Účast veřejnosti v procesu totiž zásadním způsobem napomáhá k zabezpečení transparentnosti celého procesu posouzení záměru, a zároveň tak v jeho závěru i k získání objektivního a legitimního rozhodnutí (v ČR stanoviska; odborného podkladu pro navazující řízení).

Úkolem států je bezpochyby poskytnout veřejnosti včasnou a účinnou možnost se k předkládaným záměrům, s potenciálním významným vlivem na životní prostředí, vyjádřit. S tím souvisí i nutnost poskytnout veřejnosti návody, jak může svých práv využít a tím přispět k vytvoření dostatečného povědomí o jejích právech. Veřejnost, jejíž nedílnou součástí jsou i nejrůznější občanská sdružení (nevládní organizace), představuje určitý hybný prvek v ochraně životního prostředí. Bylo by možné s určitou nadsázkou hovořit o veřejnosti jako o tzv. hlídacích psech, protože by měla hlídat a prosazovat svá práva a své

zájmy. Důvodem je skutečnost, že právě na dotčenou veřejnost zpravidla záměr (např. stavba tepelné elektrárny) a s ním možné zhoršení životního prostředí dopadne přímo a nejdříve. Proto by neúčast veřejnosti, ať už z jakéhokoli důvodu, znamenala silné oslabení celého procesu posuzování záměrů. V krajním případě by proces mohl představovat pouze otrockou povinnost příslušného úřadu a také investorů (oznamovatelů) formálně splnit požadavky zákonné úpravy (např. požadavek získat stanovisko), tím že proces proběhne, což by však vedlo k vyprázdnění obsahu tohoto institutu ochrany přírody a k úvahám o smysluplnosti takové úpravy. Veřejnost proto musí být stimulována nejen státními orgány, ale i prostřednictvím nevládních organizací k aktivnímu přístupu k otázkám životního prostředí a celkové možnosti ovlivňovat běh veřejných záležitostí. K tomu je však nezbytná ochota státu přispívat k takové společenské atmosféře a nevyvolávat prostřednictvím politických a silových prostředků obecné přesvědčení, že věci už jsou předem rozhodnuty, a že jakákoli aktivita je předem bezúspěšná. To by mohlo později vést k lhostejnosti a nechuti veřejnosti a celé občanské společnosti účastnit se předem marných klání. Myslím si, že taková situace, je asi ta nejhorší z myslitelných, jež by mohla nastat, ač by si ji možná určité politické a podnikatelské kruhy mohly přát. Takovému stavu je potřeba zabránit kvalitní právní úpravou a její precizní aplikací, která měří všem subjektům shodným metrem. (To obecně platí pro celý právní řád, nikoli jen pro obor životního prostředí.)

Na základě početných rozhodnutí Evropského soudního dvora, respektive Soudního dvora Evropské unie, lze konstatovat, že potíže pro členské státy představovaly především dvě oblasti. První z nich byla transpozice čl. 4 odst. 2 a 3 Směrnice EIA týkající se tzv. fakultativně posuzovaných záměrů. Druhou skupinu nedostatků tvoří účast veřejnosti a přístup k právní ochraně, jež byly do původní Směrnice EIA začleněny směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí, která reagovala na požadavky Aarhuské úmluvy (viz výše).

Prvně jmenované nedostatky byly zapříčiněny především tím, že některé členské státy automaticky vylučovaly z posuzování záměry, které nedosáhly jimi stanovených limitních hodnot, čímž tyto státy nesplnily požadavky Přílohy III Směrnice EIA stanovující kritéria výběru fakultativně posuzovaných záměrů. Avšak jakékoli automatické vylučování

záměrů, které by nereflektovalo požadavky a kritéria stanovené v Příloze III Směrnice EIA, by nebylo a není v souladu se zněním této Směrnice. Často byla opomíjena hlediska kumulace vlivů s ostatními záměry a objevily se i snahy o tzv. rozdrobování velkých záměrů na menší, což s aplikací pouze zmíněného kritéria limitních hodnot vedlo k vyjmutí těchto menších záměrů z procesu jejich posouzení. Soudní dvůr však explicitně judikoval, že „*oblast působnosti směrnice je rozsáhlá a její cíl velmi široký.“* Dále svůj výrok podepřel skutečností, že možnost uvážení členského státu při stanovování, zda je nutné záměr posoudit, je omezena povinností státu posoudit záměry s potenciálním významným vlivem *mimo jiné v důsledku jejich povahy, rozsahu nebo umístění* (čl. 2 odst. 1 Směrnice EIA). Tyto nedostatky, kterými mimo jiné trpěla i česká právní úprava, byly již za přispění konstantní judikatury Soudního dvora ve většině případů odstraněny.

Druhý případ nedokonalých transpozic a aplikace Směrnice EIA tkví v nedostatcích souvisejících s požadavkem účasti veřejnosti v rozhodovacím procesu, a následně v omezeních práva na *přezkum soudním nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona.* Přezkoumatelná má být *jak hmotná, tak procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinností podléhající ustanovením o účasti veřejnosti* (čl. 10a Směrnice EIA a čl. 9 AÚ) za splnění zásady širokého přístupu k právní ochraně. Toto je opět i případ nekompatibility české právní úpravy.

Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES měly členské státy povinnost provést do svých vnitrostátních právních řádů do 25. června 2005. Ačkoli byla z výše uvedených důvodů zahájena řízení pro porušení povinností členských států (například proti České republice nebo Irsku) kvůli nesplnění povinnosti uvést vnitrostátní právní řády do souladu s požadavky této směrnice (pro chybnou transpozicí zmíněných ustanovení), nejsou z důvodu relativně krátkého časového období účinnosti tohoto doplnění Směrnice EIA ještě mnohá řízení o porušení povinnosti dokončena a například česká právní úprava trpí zásadními nedokonalostmi. Z tohoto důvodu je třeba stále sledovat rozhodovací praxi Soudního dvora, protože judikatura k této oblasti ještě není zcela dokončena. Nicméně z dosavadní praxe vyplývá, že zásada účasti veřejnosti v povolovacích řízeních, jež je imanentní součástí posuzování vlivů od vzniku tohoto institutu a s ní spojený princip širokého přístupu veřejnosti k právní ochraně v oblasti životního prostředí je nepostradatelným základním prvkem posuzování vlivů. Z poznatků získaných při

vypracování této diplomové práce vyvozuji, že v tomto ohledu je ještě stále třeba zlepšovat aplikaci těchto stěžejních zásad. K naplnění požadavků výše uvedené směrnice může být dosaženo například v České republice, jak bude ještě níže uvedeno, pouze změnou vnitrostátní právní úpravy, jež by znamenala i celkovou změnu přístupu zákonodárce a státních orgánů k participaci veřejnosti při ochraně životního prostředí.

V České republice je posuzování vlivů záměrů etablovanou součástí právního řádu od roku 1992, avšak doznalo zásadních změn přijetím zákona č. 100/2001 Sb., který byl několikanásobně novelizován, zejména v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie a následně doplněním požadavků vyplývajících z Aarhuské úmluvy a směrnice 2003/35/ES. Česká právní úprava je velmi specifická z důvodu rozdělení procesu povolení posuzovaného záměru na dvě zcela odlišné části. Na první část, jíž je proces posuzování vlivů dle zákona 100/2001 Sb., ve znění pozdějších změn, se totiž nepoužije správní řád (výjimkou je rozhodnutí o udělení autorizace dle §19 odst. 10 ZPV) a stanovisko, případně závěr zjišťovacího řízení, jež jsou hlavními výstupy procesu posuzování, tak nejsou správními rozhodnutími. Z této skutečnosti vyplývá, že stanovisko ani závěr zjišťovacího řízení není možné samostatně přezkoumávat a případně napadnout správní žalobou dle SŘS, neboť, jak konzistentním způsobem judikuje Nejvyšší správní soud, se nejedná o rozhodnutí, která by účastníkům řízení ukládala práva a povinnosti. Evropské komise ve svém vyjádření konstatuje, že tato okolnost sama o sobě neznamená rozpornost české právní úpravy se Směrnicí EIA. Stanovisko nebo závěr zjišťovacího řízení (v němž např. příslušný úřad zjistí, že záměr nemá významný vliv na životní prostředí nebo veřejné zdraví a nebude dále posuzován dle ZPV) je bezvýjimečně podmínkou pro vydání rozhodnutí v navazujícím správním řízení. Přezkum stanoviska nebo závěru zjišťovacího řízení mohou tedy stanovené subjekty (za splnění stanovených podmínek občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti a obec dotčená záměrem dle § 23 odst. 9 a 10 ZPV, případně i jiné osoby, jimž je přiznáno účastenství na základě zvláštních právních předpisů – např. stavebního zákona, pokud jde kupříkladu o navazující řízení o územním rozhodnutí) uplatnit až po vydání navazujícího rozhodnutí dle zvláštních předpisů. Jmenované subjekty tak napadají správní rozhodnutí a jejich námitky mohou směřovat právě i k nezákonnosti procesu posuzování vlivů nebo k nedostatečnému začlenění požadavků stanoviska do rozhodnutí v navazujícím řízení. To vede dle mého názoru ke zbytečnému odsouvání potenciálně nezákonných postupů a aktů na pozdější

dobu. Ačkoli argumentace nejvyššího soudu v jeho konzistentní judikatuře o možnosti přezkumu výstupů procesu posuzování vlivů hovoří o dostatečném naplnění jak požadavků Aarhuské úmluvy, tak i Směrnice EIA (viz dále).

Nejvyšší správní soud v poslední době sice začal oproti dřívější praxi přiznávat odkladný účinek těmto žalobám, což představuje rozhodné zlepšení stavu, avšak přes argumentaci NSS, že při přiznání uvedeného odkladného účinku jde o včasnou, účinnou a férovou právní ochranu, mám dojem, že by se tato problematika měla v budoucnu změnit.

Mým názorem je, že nepochybné zlepšení procesu posuzování vlivů by znamenalo, kdyby zákonodárce *de lege ferenda* upravil stanovisko procesu posuzování vlivů jako správní rozhodnutí. Tím pádem, by bylo možné ho přezkoumat (také dle ustanovení soudního řádu správního) a odpadly by tak současné nedostatky české právní úpravy. Sice by tato skutečnost mohla až možná příliš posílit pozici dotčené veřejnosti a v některých případech prodloužit proces posuzování, ale myslím si, že by tato změna mohla zamezit situacím, kdy správní úřad například nevydá územní rozhodnutí pro pochybení v procesu EIA, případně toto rozhodnutí ze stejných důvodů zruší až správní soud. Odsouvání přezkumu procesu EIA a jeho výstupů za těchto okolností může být značně nehospodárné a zdlouhavé. V případě zavedení této změny by navrhovatel musel pro vlastní dobro mimo jiné více spolupracovat s veřejností, dotčenými správními úřady a příslušným úřadem a zároveň mít stále na zřeteli všechny zákonné požadavky, což by vedlo dle mého názoru k zlepšení funkce posuzování vlivů. Nicméně je nezbytné vždy vyžadovat správnou aplikaci právních předpisů ze strany správních úřadů a dbát o celkovou vyváženost právní úpravy, aby žádný subjekt (veřejnost, oznamovatel) nebyl bezdůvodně oslabován na úkor toho druhého. Musí zde tedy bezpodmínečně fungovat princip proporcionality práv a povinností uložených v právní úpravě.

Další možnou variantou by byla změna zákona o posuzování vlivů (která by se však týkala jen záměrů), jež by upravila výstup z procesu posuzování vlivů jako závazné stanovisko. Myslím si, že i tato změna by vedla k prohloubení účinnosti procesu posuzování vlivů a současně by byla nezpochybnitelným zlepšením i pro samotnou ochranu životního prostředí. V současné době je stanovisko sice nezbytným podkladem pro rozhodnutí v navazujícím řízení a je zavedenou praxí, že podmínky v něm uvedené správní úřad při vydání rozhodnutí v navazujícím řízení více či méně respektuje. Nicméně jde stále

o nezávazné stanovisko, kde správní úřad, v případě, že dojde v navazujícím řízení k závěru, že převažuje jiný zájem, nežli ochrana životního prostředí, se stanoviskem řídit nemusí. V takovém případě se pouze v odůvodnění rozhodnutí vypořádá s důvody, pro něž se od závěrů a podmínek uvedených ve stanovisku odchýlil. To představuje ožehavý problém, jelikož osoby jednající za správní úřad v navazujícím řízení a vydávající konečné rozhodnutí v povolovacím řízení nejsou ve většině případů odborníky pro oblast životní prostředí. Opět je ale nutné mít na zřeteli vyváženost právní úpravy.

Česká právní úprava je k dnešnímu dni, podle mého názoru, v stále rozporu s požadavky Směrnice EIA a Aarhuské úmluvy. Prvním rozporem nedostatkem je účast veřejnosti v navazujícím řízení. Ačkoliv v první fázi procesu povolování záměru, tedy v procesu dle zákona o posuzování vlivů, je sice zaručena široká možnost účasti veřejnosti a v tomto případě je česká úprava v souladu s požadavky vyplývajícími z unijní, není tomuto rozhodně tak již v navazujícím řízení. Lépe řečeno účast veřejnosti v navazujícím řízení je v přímém rozporu s požadavky Směrnice EIA. Což ve světle skutečnosti, že výstupy z procesu posuzování vlivů nejsou správními rozhodnutími, následně implikuje nemožnost velké části dotčené veřejnosti dosáhnout přezkumu nezákonností takových aktů. Nedostatečné zajištění přístupu k právní ochraně ve věcech životního prostředí (v tomto případě například nemožnost podat správní žalobu proti výstupům z procesu posuzování vlivů) subjektům, zejména fyzických osob, které se účastnily procesu posuzování dle zákona č. 100/2001 Sb., ve znění pozdějších změn, ale není jim přiznáno účastenství v navazujícím řízení, na základě čehož právě nemohou dosáhnout přezkumu procesu EIA, tedy znamená druhé nenaplnění povinností České republiky dle Směrnice EIA a Aarhuské úmluvy. Oba zmíněné zásadní nedostatky jsou vnitřně pevně provázány.

K jejich vyřešení, ač to zákonodárce proklamoval, v žádném případě nepřispěla ani novela zákona o posuzování vlivů č. 436/2009 Sb., která poskytla aktivní žalobní legitimaci dle SŘS pro občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti a obce dotčené záměrem. Původní ustanovení § 23 odst. 9 ZPV totiž, ač za stanovení zpřísňujících, ale ve většině případů předem splněných podmínek, poskytuje možnost účasti na navazujícím řízení a tím i následnou možnost soudního přezkumu shodným subjektům určeným i v novém odstavci 10. To tedy znamená, že okruh subjektů, které mohou nakonec po vydání rozhodnutí v navazujícím řízení podat návrh na přezkum dle soudního řádu

správního, bude v obou případech pravděpodobně totožný. V návaznosti na stávající rozhodovací praxi správních soudů, podle níž je nutné vyhovovat návrhům na *suspenzivní* účinek žaloby, je ale právní cesta podle původního odstavce 9 ve srovnání s novou explicitní aktivní legitimací zmíněných subjektů, výhodnější, neboť nově vložený odstavec 10 v ustanovení § 23 ZPV možnost odkladného účinku *a priori* vylučuje.

Za současného stavu by tedy bylo jediným správným řešením umožnit všem, zejména fyzickým osobám, jež spadají do tzv. dotčené veřejnosti dle čl. 1 odst. 2 Směrnice EIA ve shodě i s čl. 2 odst. 5 AÚ, a které se účastnily procesu posuzování vlivů dle ZPV, účastnit se i navazujícího správního řízení a poskytnout jim tak možnost domáhat se přezkumu rozhodnutí. Tak by byl splněn jak požadavek účasti veřejnosti na řízení, tak jejího i širokého přístupu k právní ochraně. [127]

Řízení o porušení povinnosti proti České republice vyústilo v odsuzující rozsudek Soudního dvora. Je nutné konstatovat, že právní úprava se v podstatě žádným způsobem nezměnila. Za této situace je tedy bohužel možné očekávat sankce ze strany Evropské unie spojené s nedodržení povinností určených v rozsudku Soudního dvora.

Prozatím se musíme spokojit se zmiňovaným přiznávání odkladného účinku žalob, což zabraňuje dříve celkem běžného postupu, kdy soud po dlouhém řízení dospěl k rozhodnutí, že postup při posuzování vlivů nebyl v souladu se zákonnou úpravou, ale záměr byl mezitím realizován. K tak flagrantním nedostatkům při aplikaci práva už tak alespoň nedochází. Je to beze sporu malý krok, ale zato správným směrem.

Zákon č. 436/2009 Sb. však přinesl ještě prodloužení platnosti stanoviska ze dvou na 5 let s možností dalšího i opakovaného prodloužení o dalších 5 let, za předpokladu, že *oznamovatel prokáže, že nedošlo k podstatným změnám realizace, podmínek v dotčeném území, ani k novým znalostem souvisejících s věcným obsahem dokumentace.* Ač tato ustanovení novely platí příliš krátkou dobu, na to aby bylo možné objektivně posoudit její dopady na posuzování vlivů na životní prostředí, je možné si domyslet pravděpodobný výsledek. Tím, že se doba platnosti stanoviska prodloužila více, jak dvojnásobně v každém

[127] V tomto ohledu se tedy plně ztotožňuji s názory uvedenými v článku JUDr. Michala Sobotky, Ph.D. a JUDr. Petry Humlíčkové, Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, České právo životního prostředí, ročník X, 1/2010, str. 94 až 98.

případě vyhovuje investorům a lze to tedy považovat za jejich značný úspěch. Avšak nutno nazírat na tuto okolnost i z perspektivy ochrany životního, jejímž nástrojem má být právě institut posuzování vlivů. Již samotná doba pěti let je relativně dlouhá. Životní prostředí a vlivy na něj jsou v neustálém dynamickém pohybu. Stanovisko, které bylo vydáno na skutečnostech a podkladech hodnotící dopad záměru na životní prostředí starých pět let, nemusí mít za změněných podmínek pražádnou relevanci. Navíc skutečnost, že je možné pouze na základě faktů dodaných oznamovatel, který má zájem především na uskutečnění záměru, stanovisko dále prodlužovat je poměrně znepokojující. Zákonodárcovo lakonické poznamenání v důvodové zprávě, že příslušný úřad prodloužit takové stanovisko může, ale nemusí, není příliš uspokojivé.

Přes všechny výše uvedené důvody však dovozuji, že posuzování vlivů záměrů je v České republice dlouhodobě zakotveno a tvoří jednu ze základních podmínek pro vydání povolení k uskutečnění záměrů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí. Celkový stav ve srovnání s požadavky evropské právní úpravy a Aarhuské úmluvy je však ve výše uvedených oblastech nedostatečný a neuspokojivý a přes některé drobné změny v aplikační praxi správních soudů, jsou tato ustanovení s jejich požadavky v rozporu.

Je tedy co zlepšovat. Bez změny právní úpravy to však nebude možné. Styčným bodem bude kvalitnější právní úprava implementující všechny požadavky Směrnice EIA a Aarhuské úmluvy a následná správná aplikace v nich obsažených právních norem. Role práva životního prostředí se v současnosti výrazným způsobem rozšiřuje. Je třeba, aby veřejnost byla prostřednictvím nevládních organizací a státu (i když v českých podmínkách, kde zákonodárce není environmentálním otázkám příliš nakloněn, to bude znít poněkud úsměvně), učena a podporována k aktivnímu sledování možných negativních vlivů na životní prostředí. Je tedy nutné, aby právní normy obsažené nejen v zákoně o posuzování vlivů, ale obecně ve všech zákonech vztahujících se k oblasti životního prostředí a jejich řádné uplatňování dovolovaly včasnou a účinnou možnost ovlivňovat procesy, jejichž závěry mohou mít dopad na životní prostředí.

Abstrakt

Hlavním cílem této diplomové práce je provedení podrobné analýzy institutu posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (EIA), který je v současné době jedním z významných právních nástrojů ochrany životního prostředí. Všechny určené, ať už soukromé, nebo veřejné záměry, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí, musí být podrobeny procesu posouzení jejich vlivů. Tento proces předchází povolení zamýšleného záměru.

V první části diplomové práce je věnována pozornost unijní právní úpravě, která je obsažena ve směrnici Rady 85/337/EHS, ve znění změn dle směrnic 97/11/ES, 2003/35/ES a 2009/31/ES (Směrnice EIA). Základním zdrojem v této části jsou početné rozsudky Soudního dvora Evropské unie, jež odráží především nesprávné transpozice jmenovaných směrnic do právních řádů jednotlivých členských států.

Druhá část diplomové práce je pak zaměřena na specifika české právní úpravy, která je upravena v zákoně č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších změn. Česká právní úprava posuzování vlivů záměrů je rozdělena do dvou zcela odlišných částí. V první části se postupuje dle zákona o posuzování vlivů a je zakončena nezávazným stanoviskem, zatímco druhá část (navazující řízení) je zakončena správním rozhodnutím a řídí se zvláštními právními předpisy.

Zásadním nedostatkem české právní úpravy je nedostatečně zajištěná možnost účasti veřejnosti na navazujícím řízení dle zvláštních právních předpisů. Z této skutečnosti vyplývá nesoulad české právní úpravy procesu posuzování vlivů s požadavky Směrnice EIA.

Na základě zjištěných skutečností a závěrů předkládám základní zásady, které je nutné dodržovat, aby byl zcela naplněn účel a smysl procesu posuzování vlivů záměrů. Česká právní úprava by tedy měla být patřičným způsobem změněna.

Abstract

The main goal of my thesis is to provide an in-depth analysis of the Environmental Impact Assessment (EIA), which is currently one of the significant legal tools of environmental quality protection. In case any public or private project is likely to have a significant effect on the environment, it needs to pass through the EIA proceedings. This process precedes the development consent to the project.

The original EU legal regulation (Council directive 85/337/EEC amended by Directives 97/11/EC, 2003/35/EC and 2009/31/EC) is described in the first part of the thesis. The main sources of this chapter are the judicial decisions of the Court of Justice of the European Communities that reflect the incorrect transpositions of the directive into the legal order of the individual member states.

The second chapter is focused on specific attributes of the Czech legal regulation that is included in the legal act no. 100/2001 Sb. modified by further amendments. The regulation is divided into two parts: The first part, the assessment, is concluded by a non-binding opinion, while the second part is concluded by development consent or refusal, as based on particular legal regulations.

The most severe issue of the Czech regulation is the insufficient ensurance of participation opportunities of members of the public in the second part of the procedure. This imperfection implies a faulty transposition of the EIA Directive into the Czech legal order.

Based on the conclusions of my analysis, principles are outlined that are to be respected in order for the EIA process to be fulfilled. The Czech regulation should be changed accordingly.

Klíčová slova

Posuzování vlivů záměrů, účast veřejnosti, životní prostředí.

Environmental impact assessment, participation of public, environment.

Seznam použité literatury

Monografie

Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, 607 s.

Damohorský, M., Šturma, P., Ondřej, J., Zástěrová, J., Smolek, M., Sobotka, M., Stejskal, V., Žákovská, K. Mezinárodní právo životního prostředí II. část (zvláštní). Eva Rozkotová IFEC, 2008, 318 s.

Dvořák, Libor Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem. 1. vydání. Praha : ABF – nakladatelství ARCH, 2005, 192 s.

Hegenbart, M, Sakař, B. a kol. Stavební zákon. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, 490 s.

Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, 875 s.

Petržílek, P., Tichá, T. Předpisy o integrované prevenci a omezování znečištění. Praha : ABF – nakladatelství ARCH, 2003, 349 s.

Potočný, M., Ondřej, J. Mezinárodní právo veřejné – Zvláštní část. 5., doplněné a rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, 533 s.

Šturma P., Damohorský, M., Ondřej, J., Zástěrová, J., Smolek, M. Mezinárodní právo životního prostředí I. část (obecná). Eva Rozkotová IFEC, 2008, 193 s.

Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J. Král, R. Evropské právo. 3. vydání. Praha : C.H. Beck, 2006, 928 s.

Odborné články a jiné prameny

Anděl, P.: Fragmentace krajiny a proces EIA, Zpravodaj EIA – IPPC – SEA, 2009, č. 2.

Bussinow, M.: Natura 2000 – Problematika posuzování vlivů z pohledu autorizované osoby, Zpravodaj EIA – IPPC – SEA, 2010, č. 4.
Časopis České právo životního prostředí

Černohous, P., Šikola, L.: Od územního plánování po stavební povolení – kdy a jak se účastnit. Zelený kruh, 2008, 32 s.

Černý, P.: K účastenství nevládních organizací ve stavebním řízení podle nového stavebního zákona. Ekologický právní servis, 2010.

Černý, *P.:* Žaloby nevládních organizací ve věcech životního prostředí – jde o efektivní způsob jeho ochrany?, Sborník z mezinárodní konference Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách, Praha : Zelený kruh, 2008.

Damohorský, M.: Role soudů při ochraně životního prostředí v tomtéž sborníku, str. 31 až 34.

Dvořák, L.: Proces posuzování vlivů na životní prostředí – oznámení a zjišťovací řízení, Zpravodaj EIA – IPPC – SEA, 2010, č. 4.

Hanslík, A.: Posouzení vlivu liniových staveb záměrů dle platné legislativy ve vazbě na projekční přípravu, Zpravodaj EIA – IPPC – SEA, 2010, č. 3.

Humíčková, P.: (zpracovala) Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách? Sborník z mezinárodní konference, Praha : Zelený kruh, 2008.

Jiřík, V.: Některé praktické aspekty posuzování vlivů na veřejné zdraví, Zpravodaj EIA – IPPC – SEA, 2008, č. 3.

Kvasnička, J.: Hodnocení významnosti vlivů ve vztahu k územím soustavy Natura 2000, Zpravodaj EIA – IPPC – SEA, 2008, č. 1.

Licková, V. a Martiš, M.: Pohoda obyvatel v procesu posuzování vlivů staveb, Zpravodaj EIA – IPPC – SEA, 2009, č. 1.

Macháček, M.: Několik poznámek k otázkám posuzování vlivů těžby nerostných surovin na životní prostředí, Zpravodaj EIA – IPPC – SEA, 2010, č. 2.

Machar, I.: Naturové hodnocení vlivů na ptačí oblasti případová studie: Zámecký rybník v Lednici, Zpravodaj EIA – IPPC – SEA, 2010, č. 1.

Motzke, R. a Podskalská, S.: Aarhuská úmluva ve správním a soudní praxi, Planeta, odborný časopis pro životní prostředí, ročník XV, číslo 6/2007.

Nezhyba, J.: Exministr Dusík nepostupoval v souladu se zákonem, když po obdržení nezávislé studie odmítl vydat ČEZu negativní stanovisko pro obnovu Prunéřova, 24. 3. 2010, www.eps.cz

Planeta, odborný časopis pro životní prostředí

Rychlíková, E.: Hodnocení vlivů na veřejné zdraví v EIA – zkušenosti, Zpravodaj EIA – IPPC – SEA, 2010, č. 1.

Říha, J.: Rizikové faktory a posuzování vlivu na životní prostředí, Zpravodaj EIA – IPPC – SEA, 2008, č. 4.

Sobotka, M. a Humlíčková, P.: Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, České právo životního prostředí, ročník X, 1/2010.

Stejskal, V.: Rozsudek Soudního dvora EU proti České republice ve věci EIA, České právo životního prostředí, ročník X, 1/2010, str. 125.

Vravníková, L. a Špelinová, I.: Statistika posuzování vlivů na životní prostředí, Zpravodaj EIA – IPPC – SEA, 2010, č. 3.

Zpráva Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému Hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů o uplatňování a účinnosti směrnice EIA (směrnice 85/337/EHS ve znění směrnice 97/11/ES a 2003/35/ES); KOM (2009) 378 v konečném znění ze dne 23. 7. 2009
Zpravodaj EIA – IPPC – SEA

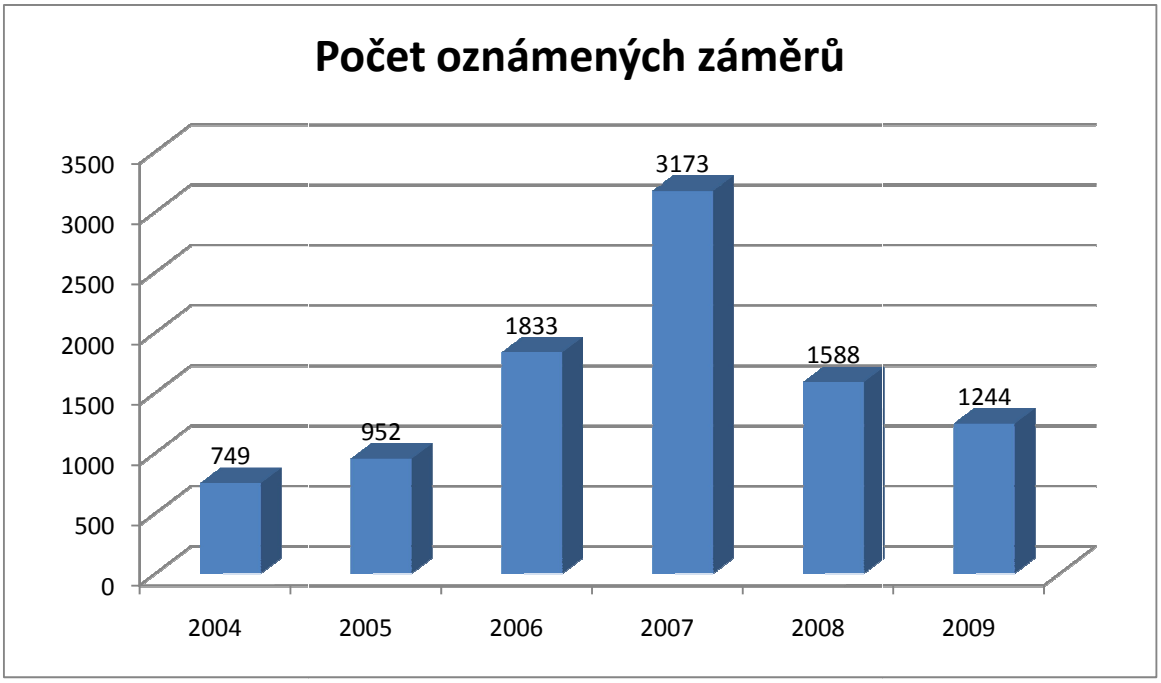
Zpravodaj EIA – IPPC – SEA, 2010, č.3.

Internetové prameny

http.//arnika.org	Ekologické sdružení
http.//europa.eu	Portál Evropské unie
http://eur-lex.europa.eu	Přístup k právu Evropské unie
http://zeus.cenia.cz	Informační systém technické ochrany životního prostředí
www.cenia.cz	Česká informační agentura životního prostředí
www.cspzp.com	Česká společnost pro právo životního prostředí
www.env.cz	Ministerstvo životního prostředí
www.nssoud.cz/Uvod/art/1	Nejvyšší správní soud České republiky
www.ochranaprirody.cz	Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky
www.psp.cz	Poslanecká sněmovna České republiky a její dokumenty
www.zelenykruh.cz	Informační centrum sdružující ekologické organizace

Přílohy

Příloha č. 1



Graf znázorňující vývoj počtu oznámených záměru dle § 6 ZPV.[128]

Přijetí zákona č. 163/2006 Sb., který nabyl účinnosti dne 27. 4. 2006, znamenalo povinnost provést zjišťovací řízení i pro všechny podlimitní záměry. Tato novela ZPV přinesla skokový nárůst oznámení dle § 6 ZPV v letech 2006 a 2007. V roce 2007 byla k regulaci tohoto nárůstu oznámení podlimitních záměru přijata novela ZPV č. 216/2007 Sb., která nabyla účinnosti dne 22. 8. 2007. Ta doplnila do ustanovení § 4 odst. 1 písmeno d). Předmětem zjišťovacího řízení, které rozhodne o nutnosti posouzení takových záměrů, tak pro příště budou *záměry uvedené v Příloze č. 1 ZPV, které nedosahují příslušných limitních hodnot, jsou-li stanoveny,* jen pokud tak stanoví příslušný úřad. Příslušný úřad rozhoduje v souladu se zásadami uvedenými v Příloze č. 2 ZPV. Oznámené podlimitní záměry, které nebyly podrobeny zjišťovacímu řízení, již nejsou zahrnuty v počtech oznámených záměrů pro rok 2008 a 2009.

[128] Viz *Vravníková Lucie a Špelinová Ivana*, Statistika posuzování vlivů na životní prostředí, Zpravodaj EIA – IPPC – SEA, 2010, č. 3, str. 19.

Závěrem chci hluboce poděkovat všem členům rodiny, zejména rodičům a také Adéle za to, že měli pochopení a poskytli mi výborné podmínky k vytvoření této práce.