

Univerzita Karlova
Právnická fakulta

Jan Müller

**JUDIKATURA SOUDNÍHO DVORA EU NA ÚSEKU
OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ
(V OBLASTI ÚČASTI VEŘEJNOSTI
NA ROZHODOVACÍ PROCESECH)**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce : JUDr. Martina Franková

Katedra : práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu) : 20. ledna 2014

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

V Praze dne . ledna roku 2014

podpis

Obsah diplomové práce :

Seznam používaných zkratk :	4
Úvod.....	5
1. Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech při ochraně životního prostředí – obecný úvod.....	7
2. Právní úprava účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí.....	9
2.1 Mezinárodní právní úprava účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí.....	9
2.2 Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí v právu Evropské unie.....	12
2.2.1 Právní postavení Evropské unie a jeho základní principy.....	12
2.2.2 Prameny práva Evropské unie.....	12
2.2.3 Právní akty Evropské unie v oblasti účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí a jejich obecný právní základ.....	15
2.3 Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí v ústavním právu České republiky.....	21
3. Soudní dvůr Evropské unie a role jeho judikatury v právu Evropské unie.....	23
3.1 Soudní dvůr Evropské unie – základní charakteristika.....	23
3.2 Typy řízení před Soudním dvorem Evropské unie a jejich stručná charakteristika.....	24
3.3 Postavení judikatury Soudního dvora Evropské unie v právu Evropské unie.....	26
4. Analýza judikatury Soudního dvora EU v oblasti účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí ve vztahu k účinnému stavu českého právnímu řádu.....	28
4.1 Zakotvení procesu EIA a povolování záměrů v právních předpisech České republiky s přihlédnutím k právní úpravě účasti veřejnosti	28
4.2 Rozsudek Soudního dvora C-378/09 Komise v. Česká republika – soulad právních předpisů ČR s právním řádem EU v předmětné oblasti před novelou českého EIA zákona.....	32
4.3 Zhodnocení právních předpisů České republiky z hlediska předmětu této práce za účinnosti novely českého EIA zákona	45
4.4 Komparativní analýza českého právního řádu po novele ZoEIA na základě dalších rozsudků Soudního dvora EU týkajících se zakotvení především procesu EIA v právních řádech vybraných členských států EU	47
4.4.1 Komparativní porovnání s právní úpravou procesů rozhodování o ochraně životního prostředí v právním řádu Slovenské republiky.....	47
4.4.2 Komparativní analýza právní úpravy procesu EIA, jeho vztahu k řízení o povolení záměru a možností právní ochrany účasti veřejnosti v právním řádu Spolkové republiky Německo.....	61
Závěr.....	67
Seznam použité literatury :	71
Resumé :	72
Abstract :	75
Abstrakt :	76

Seznam používaných zkratk :

ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
EIA	posouzení vlivů na ŽP
IPPC	integrovaná prevence a předcházení znečišťování
LZPS	Listina základních práv a svobod
NSS	Nejvyšší správní soud
OŽP	ochrana ŽP
SD EU	Soudní dvůr Evropské unie – dříve ESD = Soudní dvůr Evropských společenství
SEU	Smlouva o Evropské unii
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie – dříve SES = Smlouva o založení Evropských společenství (původně SEHS = Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství)
SprŘ	zákon
SŘS	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
StavZ	zákon č. 187/2006 Sb., stavební zákon, v účinném znění
ZoEIA	zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na ŽP, v účinném znění
ZoŽP	zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, v účinném znění
ŽP	životní prostředí

Úvod

V této práci zamýšlím posoudit otázku souladu právního řádu ČR, jak právních předpisů, tak na závěr i judikatury, s judikaturou Soudního dvora Evropské unie (dále jen SD EU) v oblasti účasti veřejnosti na rozhodování o ochraně životního prostředí (dále jen ŽP).

Mým záměrem je zjistit, zda je 'právní řád ČR', za který, nad rámec ústavního vymezení podle čl. 89 odst. 2 Ústavy, pro účely této práce považuji i relevantní judikaturu soudů obecných, v souladu s pojetím právní ochrany účasti veřejnosti na rozhodování o ochraně ŽP (dále jen účast veřejnosti), jak jej zastává SD EU. Zdůvodnění tohoto pojetí je uvedeno v části, ve které se budu zabývat aspekty účasti veřejnosti v rámci ústavního práva ČR.

V rámci tématu účasti veřejnosti se v této práci zaměřím na právní ochranu účasti veřejnosti, a to zejména v procesu posuzování vlivů na ŽP (dále jen proces EIA), v řízeních podle *stavebního zákona*¹ (dále jen StavZ) a v řízeních s nimi souvisejících.

V této práci se nejprve zabývám v druhé kapitole obecným popisem způsobů 'účasti veřejnosti' a následně ve třetí kapitole jejich právním zakotvením v relevantních předpisech mezinárodního práva, práva EU a ústavního práva ČR. V oblasti mezinárodního práva a práva EU v této kapitole popíši obsah a cíle Aarhuské úmluvy a z ní vycházejících závazných aktů EU, spolu se základními informacemi o právu EU, a dále i základy právní ochrany účasti veřejnosti v ústavním právu ČR. Následně se pak ve čtvrté kapitole věnuji základní charakteristice Soudního dvora a postavení jeho judikatury, která bude analyzována v následující kapitole, v rámci systému práva EU. Na tuto část bude navazovat hlavní část práce v kapitole páté, která obsahuje analytické zpracování relevantní judikatury SD EU z mého pohledu vzhledem k tématu práce, spolu s nástinem právních předpisů ČR, týkajících se předmětu práce. V téže kapitole se pokusím se také zhodnotit dopad právního názoru SD EU, mimo jiné i komparací s relevantními právními předpisy ostatních dotčených členských států, na odpovídající součásti právního řádu ČR. V závěru práce si také povšimnu plánovaných změn právních předpisů ČR při absenci národních strategických

¹ zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen StavZ)

dokumentů a konkrétních návrhů právních předpisů ČR, a tak se pokusím se dovodit principy možného budoucí vývoje právního řádu ČR pro případ, že bude nutno uvést jej do souladu s právním názorem SD EU.

Vzhledem k tomu, že je současný stav literatury v této oblasti nedostatečný a je převážně založen na přehledech judikatury SD EU, ukázalo se nutností literaturu využít pouze jako podklad pro úvodní, obecně popisnou část práce, a analytickou část založit na svém vlastním rozboru judikatury SD EU.

Toto téma jsem si vybral, protože mne problematika právního zakotvení účasti veřejnosti dlouhodobě velmi zajímá, neboť ji považuji za jeden z klíčových nástrojů, kterým je možno dosáhnout účinné ochrany ŽP.

Tato diplomová práce vychází z textu právních předpisů účinných a pravomocné judikatury ke dni 31.12.2013.

1. Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech při ochraně životního prostředí – obecný úvod

Pojmem účast veřejnosti je označována řada různých, vesměs právem upravených, způsobů, jimiž se mohou fyzické a právnické osoby snažit ovlivňovat rozhodování orgánů veřejné správy².

„Účast veřejnosti je tak jedním z významných nástrojů ochrany ŽP (ta dle § 9 ZoŽP³ „zahrnuje činnosti, jimiž se předchází znečišťování nebo poškozování ŽP („ŽP“ se dle § 2 ZoŽP rozumí „vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje - jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie“), nebo se toto znečišťování nebo poškozování omezuje a odstraňuje A zahrnuje ochranu jeho jednotlivých složek, druhů organismů nebo konkrétních ekosystémů a jejich vzájemných vazeb, ale i ochranu životního prostředí jako celku), který působí zejm. v oblasti ochrany ŽP jako celku, na rozdíl od státní správy v oblasti ochrany ŽP, která působí spíše při ochraně jednotlivých složek ŽP, a je tak naukou řazena mezi tzv. diagonální nástroje OŽP“ - viz Damohorský, 2010⁴.

Účast veřejnosti může mít mnoho forem, jimiž jsou např. využívání politických práv dle hlavy II oddílu 2 LZPS k ovlivnění rozhodovací činnosti subjektů veřejné správy, získávání informací o stavu ŽP a konečně účast na rozhodovacích procesech subjektů veřejné správy. Tímto je pro účely této práce míněna účast veřejnosti na procesu EIA a v dalších, na něj navazujících správních řízeních dle StavZ, včetně následného přezkumu těchto procesů a na jejich základě vzniklých právních aktů (tzv. 'právní ochrana'). Jak jsem již popsal v úvodu, je předmětem této práce posoudit soulad podmínek 'právní ochrany' účasti veřejnosti s tím, jak tyto podmínky chápe SD EU.

Z právního i faktického hlediska lze rozlišit způsoby účasti veřejnosti na dvě základní skupiny⁵.

2 Účast veřejnosti na rozhodování

3 zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů – dále jen ZoŽP

4 Damohorský Milan : Právo životního prostředí

5 Účast veřejnosti na rozhodování, ibid

První lze označit jako konzultativní účast. Typickými příklady jsou možnost účasti na pořizování územních plánů a na procesu EIA. Podstatou těchto forem účasti veřejnosti je právo kohokoli seznámit se s informacemi, které se rozhodování úřadu týkají, a vyjadřovat se k nim.

K jejich přednostem patří zejména neformálnost, otevřenost pro každého a možnost vyslovení podnětů a vyjádření v počáteční fázi rozhodování, kdy by teoreticky mělo být více prostoru a ochoty zúčastněných stran hledat kompromisní řešení. Nepochybnou nevýhodou je však to, že pokud příslušný orgán státu, kraje či obce nemá o aktivní účast veřejnosti zájem a celý proces pojme čistě formálně, neexistuje proti tomu v případech tohoto typu účasti veřejnosti obecně prakticky žádná účinná obrana.

Druhým možným modelem je účast plnoprávná. Tato forma zahrnuje jak práva, jež jsou typická pro účast konzultativní - tj. právo na informace a vyjádření názoru na věc, která je předmětem rozhodování, tak i záruky možnosti obrany proti jejich nedodržování a právo na přezkum konečného rozhodnutí příslušného orgánu, za splnění určitých podmínek nadřízeným orgánem a příp. posléze též soudem.

Při účasti na procesu EIA v rámci států, příp. mezinárodních organizací, jejichž jsou tyto státy členem - v našem případě EU, ale i států mimo EU, které přijaly Aarhuskou úmluvu, by se mělo podle mého názoru jednat o účast veřejnosti plnoprávnou.

2. Právní úprava účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí

Účast veřejnosti ve své plnoprávné formě je právním institutem založeným především na implementaci práva mezinárodního a práva EU.

2.1 Mezinárodní právní úprava účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí

Účast veřejnosti je v oblasti rozhodování o ochraně ŽP na úrovni mezinárodního práva upravena především dvěma mezinárodními úmluvami. Jsou jimi *Úmluva EHK OSN o posuzování vlivů na ŽP přesahujících hranice států, jež s mnou zpracovávaným tématem přímo nesouvisí*, a *Úmluva EHK OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech ŽP* (tzv. 'Aarhuská úmluva')⁶, již se budu nadále věnovat.

Proto bych nyní rád popsal základní cíl a principy, na kterých je postavena Aarhuská úmluva. Veřejnost v duchu Aarhuské úmluvy získává statut partnera veřejné správy s právem získávat srozumitelné informace o ŽP, účastnit se rozhodování a mít při něm zajištěnu právní ochranu⁷. Toto jsou věcné okruhy, tzv. pilíře Aarhuské úmluvy, z nichž principy práva účastnit se rozhodování o ochraně ŽP a práva na právní ochranu této účasti veřejnosti vycházejí, a jež budou popsány dále.

Účast veřejnosti tvoří druhý pilíř Aarhuské úmluvy, jehož princip zní: "*otázky ŽP jsou nejlépe řešeny za účasti všech dotčených občanů na přiměřené úrovni*"⁸. Protože nezbytnou podmínkou účasti je informovanost, Aarhuská úmluva ukládá orgánům veřejné správy jako jednu ze základních povinností při účasti veřejnosti poskytovat informace o správních procesech a řízeních, které by mohly mít vliv na ŽP, v dostatečném časovém předstihu. Současně je pro účinnou účast veřejnosti nezbytné, aby jí byly poskytnuty informace přesné a správné. Dále musí být účast veřejnosti umožněna již od samotného počátku řízení,

6 Oficiální text Aarhuské úmluvy

7 Základní informace - Účast veřejnosti

8 Základní informace – Účast veřejnosti, ibid

přímo od zahájení prvních řízení, v době, kdy jsou stále otevřeny všechny alternativy rozhodování. Tato účast musí probíhat podle předem stanoveného časového rámce.

Nakonec musí orgán veřejné správy při svém konečném rozhodnutí vzít v úvahu i výsledek účasti veřejnosti. Veřejnost musí být o tomto rozhodnutí informována, a pokud nebyl zohledněn její názor, musí orgán veřejné správy zdůvodnit, proč tak učinil.

Pouze osoby, které jsou přímo dotčené řešeným problémem (tzv. dotčená veřejnost), mají právo účastnit se řízení. Určující kritéria pro tuto dotčenou veřejnost si musí dopředu stanovit orgán veřejné správy, což ovšem nesmí znamenat právo orgánu veřejné správy jakkoliv omezit dotčenou veřejnost, neboť toto určení má sloužit k lepšímu oslovení dotčené veřejnosti. Nestátní neziskové organizace činné v oblasti ochrany ŽP jsou podle Aarhuské úmluvy vždy zahrnuty mezi dotčenou veřejnost.

V oblasti účasti veřejnost existují čtyři typy rozhodování - vydání povolení pro určitý typ činnosti nebo zařízení, příprava plánů a programů v oblasti ŽP, příprava politiky v oblasti ŽP a příprava právních předpisů⁹, ale z důvodu tématického zaměření této práce, se nadále budu věnovat pouze prvnímu typu - tzn. vydání povolení pro určitý typ činnosti nebo zařízení a popíši principy, jimiž se má dle Aarhuské úmluvy řídit účast veřejnosti v procesu přípravy tohoto typu rozhodnutí.

Nejběžnější formou účasti veřejnosti je účast při rozhodování o určité konkrétní stavbě. Tento způsob účasti upravuje článek 6 Aarhuské úmluvy¹⁰.

Činnosti, u kterých se veřejnost může účastnit rozhodování, jsou přesněji popsány v Přílohách Aarhuské úmluvy. Obecně lze konstatovat, že se jedná o činnosti s potenciálně významným vlivem na ŽP jako jsou např. rozsáhlé stavby, doly, atomové elektrárny, zalesňování a odlesňování pozemků, atd.

Práva veřejnosti při účasti v řízení jsou následující :

právo účastnit se vyjmenovaných řízení,

9 Základní informace - Účast veřejnosti, ibid

10 Základní informace - Účast veřejnosti, ibid

právo být informován o určitém okruhu informací z řízení, a to přiměřeně, včas a účinně (včetně podkladových materiálů k rozhodnutí a výsledného rozhodnutí),

právo na dostatečnou lhůtu na přípravu na jednotlivé fáze řízení,

právo účastnit se již v rané fázi řízení, kdy jsou ještě všechny možnosti otevřené,

právo podávat připomínky,

právo na řádné vypořádání připomínek ve výsledném rozhodnutí.

Přístup k právní ochraně je posledním a nezbytným krokem završujícím celou Aarhuskou úmluvu. Bez správně nastavené možnosti přístupu k soudní ochraně se veškerá předchozí oprávnění stávají nevymahatelnými, a tedy pouze deklaratorními, prohlášeními¹¹.

Přístup k právní ochraně ve věcech ŽP znamená možnost napadat správní akty či opomenutí správních úřadů i soukromých osob u nezávislého a nestranného orgánu. Aarhuská úmluva se tímto právem zabývá zejm. ve dvou oblastech souvisejících s předmětem této práce - soudní ochrany účasti veřejnosti a soudní ochrany ŽP obecně.

Dále bych se chtěl věnovat principům, které Aarhuská úmluva stanoví v oblasti přístupu k právní ochraně. Aarhuská úmluva ukládá svým smluvním státům povinnost přijmout taková opatření, která by umožnila veřejnosti přístup k soudní ochraně s důrazem na přístupnost soudní ochrany, zajištění přiměřené a účinné nápravy; čestnost, spravedlivost a včasnost; možnost obrany bez vysokých nákladů; rozhodnutí v písemné formě a veřejně dostupná.

Vedle toho jsou smluvní státy povinny informovat veřejnost o možnostech soudní ochrany a zvážit i zavedení podpůrných mechanismů ke snížení finančních nebo jiných překážek v přístupu k právní ochraně.

Aarhuská úmluva předpokládá možnost přístupu k soudní ochraně ve velmi široce pojatém smyslu. Ve výsledku by proto měl mít každý možnost dosáhnout ochrany svých práv priznaných touto úmluvou před soudem v souladu s národní legislativou.

¹¹ Základní informace - Účast veřejnosti

2.2 Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí v právu Evropské unie

2.2.1 Právní postavení Evropské unie a jeho základní principy

EU je supranacionální mezinárodněprávní subjekt, který je založen tzv. zakládacími smlouvami - *SEU*¹², a *SFEU*¹³, nynější názvy Smluv byly stanoveny tzv. *Lisabonskou smlouvou*¹⁴. Tyto dvě zakládací smlouvy tvoří právní základ nového typu mezinárodněprávního subjektu, ve kterém se členské státy vzdaly části svých suverénních práv ve prospěch EU a zároveň ji vybavily novými pravomocemi jednat nezávisle na vůli členských států. Při vykonávání těchto pravomocí je EU umožněno vydávat vlastní právní akty, jež mají alespoň stejnou právní sílu jako zákony v jednotlivých státech¹⁵.

2.2.2 Prameny práva Evropské unie

Existuje několik druhů pramenů práva EU, které dohromady vytvářejí její právní řád. Základem práva EU jsou zakládací smlouvy a nepsané právo EU, a těmi je tvořeno primární právo EU. V pořadí důležitosti hned za ním jsou mezinárodní smlouvy, v nichž EU vystupuje jako jedna ze stran. Tyto jsou však podřízeny primárnímu a nepsanému právu EU. Ještě o stupeň níže je v hierarchii práva EU sekundární právo EU; takové právní akty jsou tudíž platné pouze tehdy, jsou-li slučitelné s právními normami, které jim jsou hierarchicky nadřazené.

Právními nástroji, jimiž EU na základě článku 288 SFEU¹⁶ vykonává jí

12 *Smlouva o Evropské unii* (konsolidované znění 2012 - OJ C 326, 26.10.2012) – dále jen 'SEU'

13 Původně *Smlouva o založení Evropské společnosti* (poslední konsolidované znění 2006 - OJ C 321E, 29.12.2006) - dále jen 'SES'. Nyní se tato smlouva, ve znění Lisabonské smlouvy, nazývá *Smlouva o fungování Evropské unie* (konsolidované znění 2012 - [OJ C 326, 26.10.2012](#)),

14 *Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsaná v Lisabonu dne 13. prosince 2007*, Úř. věstník 2007/C 306/01, 17.12.2007

15 ABC práva Evropských společenství

16 Toto ustanovení zní :

„Pro výkon pravomocí Unie přijímají orgány nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska. Nařízení má obecnou působnost. Je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech. Směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům. Rozhodnutí je závazné v celém rozsahu. Pokud jsou v něm uvedeni ti, jimž je určeno, je závazné pouze pro ně. Doporučení a stanoviska nejsou závazná.

svěřené pravomoci, jsou : nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska = tzv. sekundární právo EU. Jedná se o původní právní nástroje práva EU, které neodpovídají vnitrostátním ani mezinárodním právním nástrojům. Orgány EU mohou takové právní akty přijmout pouze tehdy, dávají-li jim k tomu v dané oblasti pravomoc Smlouvy - tzv. zásada přiznání pravomocí. Jednotlivé právní akty, s výjimkou doporučení a stanovisek, která nemají závazný charakter, musí být založeny na stávajících ustanoveních Smluv, včetně tzv. implicitních pravomocí. Právní povaha opatření přijatých orgánem EU nezávisí na jejich úředním názvu, ale na jejich předmětu a materiálním obsahu.

Vzhledem k zaměření této práce se z pramenů sekundárního práva EU uplatní pouze směrnice a mezinárodní smlouvy, jejichž stranou je i EU. Směrnice jsou závazné pro členské státy, kterým jsou určeny, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo. Těmto členským státům je však ponechána volba formy a prostředků, jejichž prostřednictvím má být dosaženo stanovených cílů. Aby se ustanovení směrnic mohla uplatňovat na jednotlivé občany, je třeba, aby vnitrostátní zákonodárcem přijal prováděcí akt - též nazývaný vnitrostátní prováděcí opatření, jímž jsou vnitrostátní právní předpisy přizpůsobeny cílům stanoveným ve směrnicích. Jednotlivým občanům jsou v zásadě přiznána práva a uloženy povinnosti až poté, co je směrnice provedena ve vnitrostátním právu. Vzhledem k tomu, že členské státy jsou vázány pouze cíli stanovenými ve směrnicích, disponují při jejich provádění do vnitrostátního práva určitou volností, jež jim umožňuje zohlednit vnitrostátní specifika. K provedení směrnice musí dojít ve lhůtě, již tato stanoví. Pro provádění směrnice musí členské státy zvolit takové formy vnitrostátního práva, které jsou nejvhodnější pro zajištění tzv. užitečného účinku práva EU dle čl. 4 SEU¹⁷. Směrnice musí být provedeny ve formě závazných vnitrostátních právních předpisů, které splňují požadavky právní jistoty a určitosti a které jednotlivcům umožňují uplatnit práva, jež jim směrnice přiznává. Právní předpisy přijaté na základě směrnic EU nesmějí být následně pozměňovány v rozporu s cíli těchto směrnic – tzv. blokační účinek směrnic.

17 Relevantní část tohoto ustanovení zní :

„..... 3. Podle zásady loajální spolupráce se Unie a členské státy navzájem respektují a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv. Členské státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie. Členské státy usnadňují Unii plnění jejich úkolů a zdrží se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie.“

Směrnice v zásadě nejsou přímo použitelné. Nynější SD EU však rozhodl, že jednotlivá ustanovení směrnice mohou mít ve výjimečných případech v členském státě přímý účinek, aniž by je tento členský stát musel předtím provést do vnitrostátního práva, jsou-li splněny tyto podmínky : směrnice nebyla ve stanovené lhůtě provedena do vnitrostátního práva nebo byla provedena nesprávně; pokud jde o jejich obsah, nejsou ustanovení směrnice podmíněná a jsou dostatečně jednoznačná a přesná; ustanovení směrnice přiznávají práva jednotlivcům.

Pokud jsou tyto podmínky splněny, jednotlivci se mohou dovolávat ustanovení dotčené směrnice před všemi orgány veřejné moci. Takovými orgány jsou organizace a instituce, které jsou podřízeny státu nebo kterým stát svěřuje práva, jež jsou rozsáhlejší než práva vyplývající z ustanovení, jež upravují vztahy mezi jednotlivci. Tyto zásady vyplývají z rozsudku SD EU ve věci Fratelli Costanzo¹⁸. Příslušná judikatura se opírá především o zásadu užitečného účinku a zásadu jednotného uplatňování práva EU.

Nicméně i v případě, kdy dotčené ustanovení směrnice nepřiznává jednotlivcům žádná práva, a jsou tudíž splněny pouze první dvě výše uvedené podmínky, mají orgány členských států podle ustálené judikatury právní povinnost zohlednit neprovedenou směrnici. Tato judikatura se opírá zejména o 'užitečný účinek', o postihy za porušování ustanovení Smluv a o potřebu zajistit soudní ochranu. Na druhou stranu se jednatel nemůže na úkor jiného jednotlivce (tzv. 'horizontální účinek') přímo dovolávat přímého účinku neprovedené směrnice – viz ustálená judikatura SD EU, věc Faccini Dori¹⁹.

Vzhledem k tomu, že má na mezinárodní úrovni částečnou právní způsobilost, může EU v rámci svých pravomocí uzavírat mezinárodní smlouvy s ostatními státy nebo s mezinárodními organizacemi. Článek 216 odst. 2 SFEU stanoví, že takové smlouvy uzavřené EU jsou pro ni a pro členské státy závazné, a tedy jsou nedílnou součástí práva EU.

18 věc 103/88 Fratelli Costanzo SpA v Comune di Milano [1989] ECR 1839

19 věc C-91/92 Paola Faccini Dori v Recreb Srl. [1994] ECR I-3325, bod 25

2.2.3 Právní akty Evropské unie v oblasti účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí a jejich obecný právní základ

Prameny sekundárního práva EU v oblasti účasti veřejnosti mají všeobecný právní základ v ustanoveních článků 174 a 175 SES, jež byly po nabytí účinnosti Lisabonské smlouvy přesunuty pod čl. 191 a 192 SFEU. Článek 191 SFEU stanoví v odst. 1 prioritní cíle EU v oblasti ŽP, kterými jsou zachování, ochrana a zlepšování kvality ŽP; ochrana lidského zdraví; uvážlivé a racionální využívání přírodních zdrojů a podpora opatření na mezinárodní úrovni určených k řešení regionálních a celosvětových problémů ŽP, a zejména boj proti změně klimatu. Oprávnění orgánů EU vydávat prameny sekundárního práva EU, jejichž účelem je dosažení cílů uvedených v článku 191 odst. 1 SFEU, jsou zakotvena v článku 192 odst. 1 a 2 SFEU.

Tyto prameny však musí dodržovat také obecné zásady ochrany ŽP dle práva EU.

Zásadním dokumentem práva EU je v této oblasti Aarhuská úmluva, jež je do práva EU inkorporována *Rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES²⁰, o uzavření Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech ŽP jménem Evropského společenství*, a způsob provádění jejích ustanovení je pak dále specifikován v legislativních aktech sekundárního práva EU.

V současné době je sice základním právním předpisem EU v oblasti účasti veřejnosti *Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na ŽP²¹* - dále jen 'Směrnice EIA', a přestože je účinná ode dne 17. února 2012, v soudní praxi zatím neexistují rozhodnutí, která by v oblasti analyzované touto prací z tohoto předpisu

20 Rozhodnutí Rady ze dne 17. února 2005 o uzavření Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí jménem Evropského společenství (2005/370/ES), *Úř. věst. L 124, 17.5.2005, s. 1–3, navštíveno dne 10.03.2012 na www adrese <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005D0370:CS:NOT>*

21 *Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Text s významem pro EHP), Úř. věst. L 26, 28/01/2012, s. 1–21, navštíveno dne 07.03.2012 na www adrese <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:026:0001:0021:CS:PDF>*

vycházela.

Tato Směrnice nově kodifikuje a zároveň i ruší dosavadní směrnice EU v oblasti účasti veřejnosti, především **Směrnici Rady ze dne 27. června 1985, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na ŽP**²² - dále v textu bude nazývána 'dosavadní Směrnice EIA', a čl. 3 **Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/35/ES, 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** - dále jen 'Aarhus Směrnice'²³. Proto je nutné pro účely této práce vycházet z judikátů rozhodnutých na základě dosavadní Směrnice EIA a Aarhus Směrnice.

Tato práce se vzhledem k tématu zaměřuje také na oblast změn ve Směrnici EIA, které byly vyvolány nutností začlenit nově principy Aarhuské úmluvy do právního řádu EU.

Aarhus Směrnice upravuje tři samostatné oblasti, které jsou spojené tématem účasti veřejnosti. První oblastí je stanovení základních pravidel pro účast veřejnosti na vypracovávání plánů a programů pro skupinu směrnic, která dosud tato pravidla neobsahovala. Druhou a třetí oblastí je změna **Směrnice ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění**²⁴, dále jen 'Směrnice o IPPC', a dosavadní Směrnice EIA tak, aby vyhovovaly požadavkům na účast veřejnosti obsaženým v Aarhuské úmluvě²⁵. V analytické části budou v souvislosti s relevantními rozsudky zmíněna i ustanovení, kterými tato Aarhus Směrnice nově

22 Směrnice Rady ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (85/337/EHS), *Úřední věstník L 175*, 05/07/1985 S. 0040 – 0048, navštíveno dne 09.03.2012 na [www adrese http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31985L0337:CS:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31985L0337:CS:HTML)

23 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 o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně, *Úř. věstník L 156*, 25/06/2003 S. 0017 – 0025, navštíveno dne 09.03.2012 na [www adrese http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0035:CS:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0035:CS:HTML)

24 Směrnice Rady 96/61/ES ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění, *Úř. věst. L 257*, 10.10.1996, s. 26–40, navštíveno dne 10.03.2012 na [www adrese http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:03:31996L0061:CS:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:03:31996L0061:CS:PDF)

25 Implementace AÚ v EU - Účast veřejnosti

rozšiřuje Směrnici o IPPC.

Účel Aarhus Směrnice je vymezen v čl. 1, který stanoví, že cílem této směrnice je přispět ke splnění závazků vyplývajících z Aarhuské úmluvy, a to zejména přijetím ustanovení o účasti veřejnosti v otázkách týkajících se ŽP. Výsledkem je zlepšení postavení veřejnosti a zajištění možnosti přístupu k právní ochraně v rámci procesů upravených směrnicemi EIA a IPPC.

Do Směrnice EIA byl zapracován čl. 3 Aarhus Směrnice, který je ve vztahu k Aarhuské úmluvě transpoziční konkretizací, jíž je stanovena nová definice veřejnosti a nově také dotčené veřejnosti. 'Veřejnost' je definována jako jedna nebo více fyzických nebo právnických osob a jejich sdružení, organizace nebo skupiny v souladu s vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi a pod pojmem 'dotčené veřejnosti' se rozumí veřejnost, která je nebo by mohla být ovlivněna rozhodovacími řízeními pro oblast ŽP podle čl. 2 odst. 2²⁶ Směrnice EIA, nebo která má na těchto řízeních určitý zájem. Pro účely této definice se předpokládá, že nevládní organizace podporující ochranu ŽP a splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů mají na rozhodování ve věcech ŽP zájem. Tato definiční ustanovení jsou klíčová pro definici oprávněných osob z hlediska článku 10a dosavadní Směrnice EIA, a tedy i klíčová pro rozsudky Soudního dvora zabývající se podmínkami právní ochrany jejich účasti, které budou blíže popsány v dalších částech této práce.

V dalších člancích Směrnice EIA jsou nejprve popsána pravidla a podmínky postupu při procesu EIA. Jedná se tedy především o transpozici Aarhuské úmluvy do právního řádu EU, kdy Směrnice EIA vymezuje podmínky, za kterých mají být záměry podrobeny procesu EIA a povolování záměru.

Podle Směrnice EIA mají být procesu povolování záměru podrobeny všechny záměry, které mohou mít významný vliv na ŽP, mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, přičemž je záměr definován jako provádění stavebních prací nebo výstavba jiných zařízení nebo děl, nebo jiné zásahy do přírodního prostředí

26 Toto ustanovení zní :

„2. Posuzování vlivů na ŽP může být zahrnuto do povolovacích řízení již existujících v členských státech, nebo pokud taková řízení neexistují, do jiných řízení nebo do řízení, která mají být zavedena pro dosažení souladu s cíli této směrnice.“

a krajiny včetně těch, které se týkají těžby nerostných surovin.

Další odstavce pak stanoví konkretizaci a výjimky z tohoto obecného pravidla. Pro tuto práci je významný odst. 2 článku 2, podle nějž může být proces EIA zahrnut do povolovacích řízení již existujících, nebo pokud taková řízení neexistují, do jiných řízení nebo do řízení, která mají být zavedena pro dosažení souladu s cíli této Směrnice. Takto definovaná řízení jsou v textu Směrnice EIA následně nazývána rozhodovacími řízeními týkajícími se ŽP a v této práci jsou pojmenována 'proces povolování záměru'. Tento článek je klíčový pro rozsah aplikace Aarhus Směrnice a tedy i Směrnice EIA, na ustanovení v rámci právních řádů členských států.

Další článek upravuje rámcově rozsah procesu EIA při posuzování možných vlivů na ŽP, když stanoví, že proces EIA vhodným způsobem určí, popíše a posoudí v každém jednotlivém případě a v souladu s postupy dle článků 4 až 11 přímé a nepřímé vlivy záměru na ve člancích vyjmenované faktory. Tento článek spolu s článkem 4 Směrnice EIA tak určuje klíčové oblasti, které jsou předmětem procesu EIA a v návaznosti na tento článek je tak spolu s konkrétním charakterem záměru určujícím kritériem pro posouzení, které procesy a řízení navazující na proces EIA ještě mají splňovat podmínky účasti veřejnosti.

V následujících člancích jsou rámcově vymezeny druhy záměrů, na které se má vztahovat proces EIA a jsou zde uvedeny minimální podmínky, které musí být členským státem kladeny na poskytnutí informací oznamovatelem. Také je určen okruh informací, které musí oznamovatel příslušnému orgánu poskytnout.

Směrnice EIA dále zakládá povinnost členského státu informovat veřejnost o obdrženém návrhu záměru a zajistit, aby dotčená veřejnost spolu s relevantními orgány měla možnost se účinně zúčastnit procesu povolování záměru. V oblasti podmínek informování veřejnosti a účasti dotčené veřejnosti byla namísto dosavadních rámcových ustanovení do Směrnice EIA zavedena podrobná úprava této oblasti, neboť článek 6 je transpozicí článku 6 odst. 2 Aarhuské úmluvy. Proto byl počet odstavců upravujících tuto oblast rozšířen ze dvou na čtyři a současně byly v oblasti informování veřejnosti - odst. 2 ve znění Aarhus Směrnice -

a dotčené veřejnosti - odst. 3 ve znění Aarhus Směrnice - nově stanoveny okruhy informací, které jim musí být rozhodujícími orgány členského státu poskytnuty. Také byly novým způsobem rámcově stanoveny formální požadavky na způsob poskytování těchto informací.

V článku 7 je upraven postup při posuzování záměru s mezinárodním dopadem a v článku 9 jsou stanoveny povinnosti členského státu poskytnout vymezené informace o výsledku procesu povolování záměru i v případech, kdy byl tento proces povolování záměru veden podle čl. 7. Směrnice Rady č. 97/11/ES²⁷ tento článek rozšířila na 2 odstavce, přičemž v původním odstavci - nyní odst. 1 - stanoví povinnosti pro informování veřejnosti a v odst. 2 tohoto článku nyní stanoví povinnost zaslat každému členskému státu informace dle odst. 1 o výsledcích daného jednání podle čl. 7. Členskými státy je uložena povinnost vhodným způsobem zajistit přístup k těmto informacím dotčené veřejnosti na svém území.

Článek 10 Směrnice EIA umožňuje členskému státu neposkytnout ty informace, které podléhají zvýšené ochraně a vyhovují jednomu z důvodů, který je předpokládán Směrnicí EIA. Důvody jsou naplněny, jedná-li se o služební a obchodní tajemství a ochranu veřejného zájmu. Směrnice Rady č. 97/11/ES tyto důvody rozšířila v oblasti obchodního tajemství o ochranu duševního vlastnictví. Stejná pravidla jako u poskytování informací vlastním občanům platí i pro poskytování informací dotčenému členskému státu.

Aarhus Směrnice do dosavadní Směrnice EIA vložila nový článek 10a, který je implementací článku 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy a přinesl vedle novelizovaného článku 6 jednu z hlavních změn Směrnice EIA, neboť nově má členský stát na základě tohoto článku povinnost zajistit ochranu účasti veřejnosti v procesu povolování záměru soudem, nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona – dále jen 'přístup k právní ochraně'.

Podle odst. 1 tohoto článku se toto právo na přístup k právní ochraně vztahuje

²⁷ Směrnice Rady 97/11/ES ze dne 3. března 1997, kterou se mění směrnice 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, *Úř. věst. L 73, 14.3.1997, s. 5–15*, navštíveno dne 10.03.2012 na [www](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997L0011:CS:HTML) adrese <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997L0011:CS:HTML>

na příslušníky dotčené veřejnosti, kteří buď mají dostatečný zájem - písm. a), nebo v opačném případě namítají porušování práva - písm. b) - v případech, kdy to správní řád členského státu požaduje jako předběžnou podmínku, a směřuje vůči nezákonnosti hmotné nebo procesní jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici.

Podle odst. 2 tohoto článku členský stát stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnost napadeny.

Podle odst. 3 tohoto článku je ponecháno na vůli daného státu, aby definoval, co představuje dostatečný zájem a porušování práva, ale vždy tak, aby byl dosažen cíl, poskytnout zúčastněné veřejnosti široký přístup k právní ochraně. Za tímto účelem je zájem jakékoli nevládní organizace, která splňuje požadavky uvedené v čl. 1 odst. 2 Směrnice EIA, pokládán pro účely odst. 1 písm. a) tohoto článku za dostatečný. Pro účely odst. 1 písm. b) tohoto článku se předpokládá, že tyto organizace mají práva, která mohou být porušována.

Podle odst. 4 tohoto článku ustanovení tohoto článku nevylučují možnost předběžného přezkoumání správním orgánem tam, kde to vyžaduje vnitrostátní právo jako podmínku splněnou před předáním věci soudnímu přezkumu při naplnění požadavku splnění podmínky, že tento správní přezkum bude spravedlivý, nestranný, včasný a nesmí být nepřiměřeně nákladný.

A konečně podle odst. 5 k dalšímu zlepšení účinnosti ustanovení tohoto článku členský stát zajistí, aby byly veřejnosti poskytnuty praktické informace o přístupu k postupům správního a soudního přezkoumání.

Další články Směrnice EIA se týkají podmínek implementace a povinností členských států vůči Komisi, aby Komise mohla zajišťovat jednotnou implementaci této Směrnice ve všech členských státech EU, a formálních náležitostí směrnice - datum vstupu v platnost, transpoziční lhůta, atd.

2.3 Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí v ústavním právu České republiky

V ústavním právu ČR je účast na rozhodování o ŽP založena na právu na příznivé ŽP, zakotvené v článku 35 odst. 1 LZPS. Čl. 35 LZPS uznává, že společnost nemůže fungovat bez alespoň částečného poškozování přírody a tím bere v potaz fakt, že prakticky každá lidská činnost má dopad na stav ŽP. Stát proto skrze zákony stanovuje rozsah, v němž je ohrožování a poškozování statků vyjmenovaných v odst. 3 tohoto článku ještě přípustné. Proto čl. 41 odst. 1 LZPS stanoví, že tohoto práva se lze domáhat, ale pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí. Článek 36 odst. 2 LZPS pak dává právo každému, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, aby se obrátil na soud, který přezkoumá zákonnost takového rozhodnutí – pokud soudní pravomoc není vyloučena zákonem.

Právo na příznivé ŽP nepatří mezi základní práva a svobody, u kterých rozhodnutí nesmí být vyloučena z přezkumu, neboť patří mezi práva, kterých se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které je provádějí, a neboť na rozdíl např. od základních lidských práv a svobod nebo práv politických je jeho obsah vymezen prováděcími zákony. Proto lze soudní ochranu práva na příznivé ŽP ústavně konformně zákonem omezit.

Tématem, které svým obsahem patří pod ústavněprávní zakotvení právní ochrany účasti veřejnosti, je otázka závaznosti rozhodnutí soudů v právním řádu ČR. V právních předpisech je definována pouze závaznost rozhodnutí Ústavního soudu v čl. 89 odst. 2 Ústavy²⁸. Toto vykonatelné rozhodnutí je obecně závazné, lze ho pokládat za precedenční, a tudíž za pramen práva ČR.

Obtížnější je postavení rozhodnutí obecných soudů, neboť ta nemají v žádném právním předpise výslovně stanovenou obecnou závaznost, a proto nejsou pramenem práva ČR *stricto sensu*. Pro účely této práce budu vycházet z rozhodnutí NSS,

²⁸ Toto ustanovení zní : „ Vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby.“ Podle čl. 89 odst. 1 Ústavy je vykonatelné rozhodnutí, jakmile bylo vyhlášeno způsobem stanoveným zákonem, pokud Ústavní soud o jeho vykonatelnosti nerozhodl jinak.

kterému procesní předpisy, konkrétně **S.Ř.S**²⁹, dávají oprávnění sjednocovat rozhodování nižších soudů, a proto lze tato pokládat za kvazi-precedenční, ačkoli jejich dovozovaná závaznost se opírá nikoliv o podklad v právním předpise, ale o fakt, že jeho judikatura je konstantní a její dodržování nižšími soudy je NSS vyžadováno, neboť rozhodnutí nižších soudů jsou v rámci řízení o kasační žalobě obvykle rušena pro rozpor právě s touto konstantní judikaturou. Proto v rámci této práce považuji za součást právního řádu ČR i judikaturu NSS.

Dle právní teorie má kvazi-precedenční charakter pouze právní názor, který je součástí nosných důvodů, nazývaných též *ratio decidendi*, odůvodnění rozhodnutí³⁰. Nejvyšší správní soud a Ústavní soud konstantně judikují, že je třeba rozlišovat, do jaké míry bylo řešení dané právní otázky nosným důvodem rozhodnutí, které má precedenční charakter, anebo naopak pouze argumentací podpůrnou, doplňkovou či argumentací *obiter dictum*³¹. Naopak výrok rozhodnutí obecných soudů je závazný pouze v konkrétní věci, nemá ani kvazi-precedenční charakter.

29 zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „S.Ř.S“

30 KNAPP, V. Teorie práva. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 1995.

31 např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. ledna 2010, čj. 2 Afs 180/2006-75, www.nssoud.cz a rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 10. září 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09.

3. Soudní dvůr Evropské unie a role jeho judikatury v právu Evropské unie

3.1 Soudní dvůr Evropské unie – základní charakteristika

Tato instituce vznikla v r. 1952 jako Soudní dvůr ESUO, později byla přejmenována na Evropský soudní dvůr a od r. 2009 po reformě institucí EU Lisabonskou smlouvou je nazývána Soudní dvůr EU. Jejím posláním je zajišťovat dodržování práva při výkladu a provádění Smluv. Skládá se ze Soudního dvora, Tribunálu a Soudu pro civilní službu. SD EU zajišťuje dodržování práva při výkladu a provádění jednotlivých ustanovení práva EU, dohlíží na jednotnost výkladu a aplikace ve všech členských státech, jakož i nad tím, aby tento výklad odpovídal duchu EU a evropské integrace. SD EU odvozuje tuto svou kompetenci z původního článku 220 SES - nyní obsahuje obdobné ustanovení článek 19 odst. 1 SEU.³²

V rámci tohoto poslání SD EU přezkoumává legalitu aktů orgánů EU, dbá na dodržování povinností členských států vyplývajících ze Smluv³³ a též provádí výklad práva EU, čímž tedy zajišťuje jeho jednotné uplatňování ve všech státech EU. Rovněž řeší spory mezi vládami jednotlivých členských států EU a orgány EU. SD EU však nemá žádnou pravomoc nad aplikací a interpretací vnitrostátního práva členských států s výjimkou případů, kdy se tato činnost dostane do konfliktu s právem EU³⁴. V takové situaci rozhoduje SD EU - konkrétně Soudní dvůr - jako kompetenčně nejvyšší instituce a proti jeho rozhodnutí není možné odvolání ani žádný jiný opravný prostředek.

Soudní dvůr se aktuálně skládá z 28 soudců, kdy je vždy dosazen jeden za každý členský stát EU, a z 8 generálních advokátů, kteří jsou jmenováni společnou dohodou vlád členských států EU. Jejich funkční období je stanoveno na šest let.

Generální advokáti jsou určeni k nápomoci Soudnímu dvoru. Jejich hlavním úkolem je předkládat odůvodněné odborné, nezávislé a nestranné stanovisko

32 Scheu, Harald Christian : Koncepce komunitárního práva v praxi Evropského soudního dvora a v právní teorii.

33 CURIA - Celková prezentace - Soudní dvůr Evropské unie

34 Euroskop.cz - Základní informace - Evropský soudní dvůr

k projednávanému případu a navrhnout jeho řešení. Nerepresentují ani orgány EU, ani jednu ze stran, ani veřejnost - slouží pouze právu a spravedlnosti a pro Soudní dvůr není jejich stanovisko závazné.

Na žádost členského státu nebo instituce EU, popřípadě ve složitých případech, se schází velký senát o 13, dříve 11 soudcích. Všechny ostatní případy obvykle řeší menší senát složený ze 3 či 5 soudců.

3.2 Typy řízení před Soudním dvorem Evropské unie a jejich stručná charakteristika

Soudnímu dvoru EU byly k řádnému plnění jeho úkolů poskytnuty jasně definované pravomoci, které vykonává v rámci řízení o předběžné otázce a v rámci řízení o různých druzích žalob. Tato práce se bude podrobněji věnovat pouze předběžné otázce a žalobě na nesplnění povinnosti vyplývajících ze Smluv.

Řízení o předběžné otázce

V řízení o předběžné otázce Soudní dvůr EU spolupracuje se všemi soudy členských států, které jsou v oblasti práva EU soudy obecnými. K tomu, aby bylo zajištěno účinné a stejnorodé uplatňování právních předpisů EU a aby bylo zabráněno rozdílnému výkladu, vnitrostátní soudci mohou, a někdy jsou dokonce povinni obrátit se na Soudní dvůr, aby ho požádali o upřesnění výkladu práva EU, aby jim například umožnil přezkoumat soulad jejich vnitrostátních právních předpisů s právem EU.

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se může rovněž týkat přezkumu platnosti aktu práva EU. Soudní dvůr neodpovídá pouhým posudkem, ale rozsudkem nebo odůvodněným usnesením. Vnitrostátní soud, kterému je rozsudek určen, je vázán daným výkladem při rozhodování o sporu, který projednává.

Rozsudek Soudního dvora váže stejným způsobem ostatní vnitrostátní soudy, které by projednávaly tutéž otázku. Právě v rámci řízení o předběžné otázce se může rovněž kterýkoli občan EU zprostředkovaně obracet na Soudní dvůr s žádostí o upřesnění pravidel EU, která se ho týkají.

Aby mohla být věc řešena Soudním dvorem, je nutné, aby nejprve došlo k zahájení řízení ve věci před vnitrostátním soudem. Shledá-li to tento soud nezbytným, obrátí se s podnětem k zahájení řízení o předběžné otázce na Soudní dvůr. Účastníci původního řízení před vnitrostátním soudem, se mohou nového řízení před Soudním dvorem účastnit, ale jejich procesní postavení jim neumožňuje toto řízení ze své vůle zahájit.

Žaloba pro porušení Smluv

Žaloba pro porušení Smluv umožňuje Soudnímu dvoru kontrolovat, zda členské státy dodržují povinnosti, které jsou jim uloženy na základě práva EU.

Před tím, nežli je věc předložena Soudnímu dvoru, Komise zahájí předběžné řízení, jehož účelem je dát dotyčnému členskému státu příležitost odpovědět na výtky, které jsou mu určeny. Pokud toto řízení nepřivede členský stát k plnění dotyčné povinnosti, může být podána žaloba pro porušení práva EU k Soudnímu dvoru. Tato žaloba může být podána buď Komisí – v praxi je toto nejčastější případ, nebo některým členským státem. Pokud Soudní dvůr shledá, že došlo k porušení, členský stát je povinen v takovém porušení neprodleně ustát. Jestliže Soudní dvůr po novém předložení věci Komisí konstatuje, že dotyčný členský stát nevyhověl jeho rozsudku, může mu uložit zaplacení paušální částky nebo penále. Odlišný přístup ale může být uplatněn Soudním dvorem v případě, kdy členský stát porušil povinnost informovat o transpozici směrnice do svého právního řádu. V tomto případě může Soudní dvůr na návrh Komise uložit dotyčnému členskému státu peněžitou sankci již ve stadiu prvního rozsudku konstatujícího nesplnění povinnosti.

3.3 Postavení judikatury Soudního dvora Evropské unie v právu Evropské unie

Pravomoci, jež byly SD EU svěřeny, z něj činí významný prvek práva EU jak při prosazování, tak i při interpretaci práv a povinností vyplývajících z jednotlivých pramenů práva EU.

Proto ačkoli neexistuje výslovné stanovení závaznosti rozsudků SD EU ve Smlouvách a rozsudky tohoto soudu nejsou formálně označeny za pramen práva EU, přesto jednotlivé rozsudky ovlivňují soudní praxi ve všech členských státech EU. Děje se tak jednak silou jejich argumentace, ale zejm. proto, že naznačují, jak bude SD EU rozhodovat v obdobných případech, předložených mu v budoucnu. Navíc jsou rozsudky SD EU klíčovým garantem soudržnosti práva EU, neboť ze supra-nacionální povahy práva EU vyplývá, že k jeho účinnému fungování je nutné, aby docházelo k souladnému výkladu práva EU ve všech členských státech. Z výše uvedených důvodů je lze tedy považovat za další pramen práva EU, byť materiální povahy - jako součást *acquis communautaire*.

Pravidla, která nalézá Soudní dvůr EU cestou výkladu norem práva EU nad rámec jejich doslovného znění, ale v jejich duchu – tzn. *praeter legem*, lze tedy považovat za komplementární pramen práva EU.

Lze říci, že SD EU obecně preferuje takovou interpretaci, která podporuje realizaci cílů a funkcí EU. V této souvislosti SD EU definuje významné pojmy s ohledem na systém práva EU. Neřídí se nutně významem, který těmto pojmům přísluší podle vnitrostátního práva jednotlivých členských států.

Soudní dvůr EU tedy tvůrčím způsobem vyplňuje mezery v právu EU např. použitím analogie, pokud toto právo postrádá konkrétní ustanovení, přestože není jinak podle zakládacích Smluv pochyb o cíli, respektive o legislativním záměru příslušné politiky(dle Zemánek³⁵).

Soudní dvůr EU tedy překračuje rámec pouhé aplikace práva *inter partes*,

35 Zemánek, Jiří : Soudnictví v Evropské unii mezi hierarchií a dialogem.

např. jeho rozsudek o neplatnosti aktu práva EU podle článku 263 SFEU zavazuje i všechny orgány veřejné moci členských států a i jiné soukromo-právní subjekty, nejen účastníky daného řízení o neplatnosti, které se zrušeným aktem přijdou do styku, včetně samotných legislativních orgánů EU.³⁶

36 Scheu, Harald Christian, *ibid*

4. Analýza judikatury Soudního dvora EU v oblasti účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí ve vztahu k účinnému stavu českého právnímu řádu

V této části bude provedena analýza judikatury SD EU v oblasti účasti veřejnosti z pohledu přístupu k její právní ochraně.

Nejprve bude pozornost věnována judikatuře SD EU týkající se právních předpisů ČR v oblasti procesu EIA. Protože je tato práce zaměřena na soulad této judikatury s právním řádem ČR, bude analyzovaným judikátem rozsudek Soudního dvora ve věci **Komise v. Česká republika (C-378/09)**, kterou Komise směřovala hlavně vůči právním předpisům ČR upravujícím přístup k právní ochraně vůči procesu EIA a procesům zajišťujícím jeho účinné využití.

Za využití metody komparativní analýzy bude prozkoumána judikatura SD EU ve věcech týkajících se zakotvení účasti veřejnosti v právních rádech některých dalších členských států EU. Na základě závěrů z analýzy plynoucích bude v závěru práce posouzen soulad mezi náhledem na tuto problematiku z pozice SD EU a účinným právním řádem ČR.

4.1 Zakotvení procesu EIA a povolování záměrů v právních předpisech České republiky s přihlédnutím k právní úpravě účasti veřejnosti

V českém právním řádu je proces EIA pojímán jako zvláštní typ odborného procesu, ve kterém se posuzují vlivy záměru na ŽP. Z tohoto důvodu se na jeho průběh neuplatní zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů – dále jen 'SprŘ', ačkoliv je veden příslušným úřadem veřejné správy. Proces EIA probíhá vždy dříve, než jsou záměry povoleny a než se započne s jejich vlastní realizací.

Samotný proces EIA je v ČR upraven **zákonem** č. 100/2001 Sb., o **posuzování vlivů na životní prostředí**, ve znění pozdějších předpisů - dále jen 'ZoEIA'. Nejčastěji tak proces EIA předchází řízením podle stavebního zákona, ale je nutnou podmínkou také pro povolování záměrů podle některých dalších zákonů - např. podle **zákona horního**³⁷, **atomového**³⁸, **o integrované prevenci**³⁹ - dále jen 'ZoIPPC', atd.

Bez výsledného aktu procesu EIA nesmí povolující úřad, jímž je nejčastěji, ovšem ne výlučně, stavební úřad, rozhodnout o povolení záměru, který tomuto procesu podléhá.

Proces EIA započiná předložením Oznámení záměru příslušnému úřadu subjektem, který hodlá provést záměr – dále jen oznamovatel. Toto Oznámení je příslušným úřadem zveřejněno, aby se zajistilo informování veřejnosti o zahájení procesu EIA a aby se k němu mohla vyjádřit.

Následně záměr podléhá tzv. zjišťovacímu řízení, jehož hlavním účelem je posoudit nakolik může záměr ovlivnit ŽP a zda je tedy nutné ho nadále hlouběji posuzovat. Tato část procesu EIA je zakončena vydáním odůvodněného písemného Závěru zjišťovacího řízení.

V případě záměrů, u kterých mu to zákon dovoluje a které příslušný úřad shledá jako nevýznamně ovlivňující ŽP, je tento Závěr úkonem, jímž je formálně proces EIA ukončen. Proto náleží v tomto případě závěrům v něm obsaženým pro rozhodování správního orgánu provádějícího navazující správní řízení obdobné právní postavení, jako obsahu Stanoviska EIA.

V případě složitějších záměrů, které mohou mít významnější vliv na ŽP, proces EIA pokračuje. Na základě Závěru má oznamovatel povinnost nechat vypracovat další odborný dokument - Dokumentaci EIA – podle požadavků příslušného úřadu. Po doručení této Dokumentaci EIA příslušný úřad opět zveřejní a umožní tak veřejnosti, aby se k této Dokumentaci EIA opět vyjádřila.

37 zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství, ve znění pozdějších předpisů

38 zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření, ve znění pozdějších předpisů

39 zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů –

Poté příslušný úřad na základě Oznámení, Dokumentace EIA a obdržených připomínek – veřejnosti, obcí nebo dalších - pověří odborníka vypracováním Posudku EIA. Tento Posudek EIA je opět zveřejněn příslušným úřadem, aby tak opět bylo umožněno se k němu vyjádřit.

Tyto dokumenty – Posudek i Dokumentace EIA - jsou poté projednány ve veřejném projednání, kde se k nim opět může vyjádřit veřejnost i další.

Tento rozšířený proces EIA je pak formálně ukončen vydáním Stanoviska EIA. Tento úkon je učiněn na základě zjištění z Dokumentace EIA (popřípadě Oznámení), Posudku EIA a popřípadě veřejného projednání a k nim uplatněných vyjádření.

Vydáním buďto Stanoviska EIA nebo Závěru zjišťovacího řízení je tedy proces EIA ukončen – každý z těchto dokumentů lze tedy nazvat 'výsledným aktem procesu EIA'.

Jak však vyplývá z charakteru procesu EIA a jeho výsledného aktu dle právních předpisů ČR, nejsou tím ukončeny procesy, které jsou předmětem regulace Směrnicí EIA v právním řádu ČR. Výsledný akt procesu EIA je totiž dle právního řádu ČR pouze podkladem pro další, navazující, vlastní povolovací správní řízení, ve kterých teprve dochází k finálnímu povolení záměru. Úprava povolování tohoto záměru ve vztahu k ochraně ŽP je však vlastním předmětným cílem Směrnice EIA. Paradoxně proto proces, který se v ČR i ve Směrnici nazývá EIA, je tedy totiž, i přes svůj název, pouze základní funkční součástí systému institutů a opatření této Směrnice, které je nutné posuzovat v jejich funkčním celku. Proto se některá ustanovení Směrnice EIA, i když ta je provedena především ZoEIA, vztahují i na tato další navazující správní řízení. Jedná se vesměs právě o ta ustanovení, která byla do Směrnice EIA inkorporována z novelizace dosavadní Směrnice EIA Aarhus Směrnicí.

Proto bylo do ZoEIA v rámci transpozice dosavadní Směrnice EIA doplněno ustanovení⁴⁰, které umožňuje, za stanovených podmínek, občanským sdružením účast v navazujících správních řízeních, v nichž se uplatňuje výsledný akt procesu EIA.

Rozsah a kvalita podkladů mají zcela zásadní význam pro odpovídající

⁴⁰ § 23 odst. 9 ZoEIA – obsah tohoto ustanovení bude podrobněji rozebrán v kap. 5.2

zpracování obsahu Oznámení, resp. Dokumentace EIA, a proto je nutno jejich kvalitě, resp. tomu, jak byly jejich prostřednictvím doloženy náležitosti těchto dokumentů věnovat během procesu EIA maximální pozornost. Tento fakt je jeden z důvodů, proč je v rámci přezkumu procesu EIA, včetně jeho výsledného aktu i všech podkladů k němu dostupných, nutné, aby existovaly prostředky právní ochrany, které oprávněnou veřejnost vyžadovat a také umožní přezkumnému orgánu provést přezkum nejen zákonnosti, ale i správnosti celého procesu EIA.

Metodika posuzování vlivů na ŽP také není jednotná, neopírá se o jasně definovanou strukturu či pořadí použitých metod – je tak na subjektivním rozhodnutí konkrétního posuzovatele, jaký postup zvolí. Proto jsou účast veřejnosti a prostředky pro její účinnou právní ochranu tak nezbytné pro účinnost celého procesu EIA

4.2 **Rozsudek Soudního dvora C-378/09 Komise v. Česká republika – soulad právních předpisů ČR s právním řádem EU v předmětné oblasti před novelou českého EIA zákona**

Tento rozsudek C-378/09 „Komise v.ČR“⁴¹ byl vynesena na základě žaloby Komise pro porušení Smluv nesplněním povinnosti v případě, že se nejedná o porušení notifikační povinnosti při transpozici směrnic.

Důvodem žaloby Komise⁴² v této věci bylo její přesvědčení, že ani po vydání odůvodněného stanoviska tímto orgánem ČR nesplnila povinnost řádně transponovat dosavadní Směrnici EIA, ve znění Směrnice Rady č. 97/11/ES a Aarhus Směrnice, tím, že do českého právního řádu nedostatečně provedla její článek 10a odst. 1 až 3, přičemž transpoziční lhůta uplynula dne 25. června 2005, a ani do dne 23. září 2009⁴³, kdy Komise žalobu podala, nedošlo podle jejího názoru k nápravě stavu.

Obsahem čl. 10a odst. 1 - 3 dosavadní Směrnice EIA jsou podmínky závazku členského státu zajistit dotčené veřejnosti účinný přístup k právní ochraně v oblasti účasti veřejnosti, zejm. pro oblast procesu EIA, přičemž je podstatné ustanovení článku 10a odst. 3 dosavadní Směrnice EIA, které stanoví, že nevládní organizace, zabývající se ochranou ŽP - v ČR to jsou zejména občanská sdružení a obecně prospěšné společnosti, splňují *ex lege* podmínky článku 10a odst. 1 Směrnice EIA pro přístup k právní ochraně, tedy ji požívají bez ohledu na jakékoliv omezující podmínky vnitrostátního práva členských států.

Před podáním žaloby zaslala Komise dopisem ze dne 4. července 2006 ČR výzvu, v níž měla za to, že v rozporu s tím, co je výslovně stanoveno v článku 10a odst. 1 až 3 dosavadní Směrnice EIA, česká právní úprava nepřiznává vzhledem k omezením, která zahrnuje, celé dotčené veřejnosti ve smyslu čl. 1 odst. 2 dosavadní Směrnice EIA právo dosáhnout přezkumu rozhodnutí, aktů a nečinnosti, na které se tato právní úprava vztahuje, a to zejména co se týče nevládních organizací⁴⁴.

41 Rozsudek Soudního dvora (osmého senátu) ze dne 10. června 2010. Evropská komise proti České republice. **Věc C - 378/09. Sbírka rozhodnutí** (Soudního dvora EU) 2010 *Strana I-00078* – dále jen „rozsudek proti ČR“

42 Žaloba podaná 23. září 2009 - Komise Evropských společenství v. Česká republika (Věc C-378/09). - dále jen „žaloba Komise“

43 viz. žaloba Komise + rozsudek proti ČR - bod 1

44 rozsudek proti ČR - body 6 - 10

V tomtéž dopise vyzvala ČR, aby předložila ve lhůtě dvou měsíců od jeho obdržení své vyjádření. Ve své odpovědi ze dne 6. září 2006 ČR uvedla, že dosavadní Směrnici EIA provedla prostřednictvím ZoEIA, a připustila, že tato právní úprava není v souladu s požadavky čl. 10a odst. 1 až 3 dosavadní Směrnice EIA. Vyjádřila také svůj záměr uvedenou právní úpravu komplexně změnit.

Vzhledem k tomu, že Komise žádnou další informaci ohledně změny dotčené právní úpravy ČR až do června 2007 neobdržela, vydala dne 29. června 2007 odůvodněné stanovisko, ve kterém vyzvala ČR, aby přijala požadovaná opatření a dosáhla tak souladu s odůvodněným stanoviskem ve lhůtě dvou měsíců od jeho obdržení.

Ve své odpovědi ze dne 14. října 2008 na uvedené odůvodněné stanovisko připustila ČR oprávněnost námitek vznesených Komisí a uvedla, že přistoupí ke změně dotčené vnitrostátní právní úpravy. Zejména poukázala na to, že návrh novely ZoEIA byl předložen Poslanecké sněmovně. Dalším dopisem ze dne 10. března 2009 informovala Komisi o tom, že tento návrh byl sice zamítnut, ale že Poslanecké sněmovně bude předložen návrh nový.

Následně však Komise již neobdržela žádné další informace, které by jí umožnily dospět k závěru, že opatření nezbytná pro provedení článku 10a odst. 1 až 3 dosavadní Směrnice EIA byla přijata, a podala tedy dne 23. září 2009 výše uvedenou žalobu, na jejímž základě byl Soudním dvorem vydán rozsudek ve věci C - 378/09.

ČR ve svých podáních argumentovala tím, že sice do vydání odůvodněného stanoviska a ani dosud do podání žaloby netransponovala dostatečně dosavadní Směrnici EIA ve znění Aarhus Směrnice, ale neměla by být odsouzena, neboť vyvíjí legislativní činnost směřující k nápravě závadného stavu⁴⁵.

Soudní dvůr vzal za prokázané tvrzení Komise⁴⁶, že ČR tedy nedostatečně transponovala dosavadní Směrnici EIA ve znění Aarhus Směrnice kvůli vlastnímu přiznání orgánů ČR, aniž by tedy zkoumal vlastní soulad právních předpisů ČR s dosavadní Směrnici EIA, když odmítl argumentaci ČR probíhajícím

45 rozsudek proti ČR – bod 11 : novela ZoEIA byla přijata Parlamentem, avšak vrácena prezidentem

46 rozsudek proti ČR – bod 13

legislativním procesem, neboť vyslovil, že podle ustálené judikatury Soudního dvora se existence nesplnění povinnosti posuzuje vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku – v tomto případě tedy k 29. srpnu 2009, a že změny, ke kterým došlo následně, nemohou být Soudním dvorem brány v úvahu, přičemž k podpoře tohoto právního názoru uvedl Soudní dvůr svou dřívější judikaturu založenou na rozsudcích ze dne 27. října 2005, Komise v. Lucembursko, C - 23/05, Sb. rozh. s. I- 9535, bod 9, a ze dne 4. prosince 2008, Komise v. Spojené království, C - 247/07, bod 5⁴⁷.

Proto Soudní dvůr shledal žalobu Komise za opodstatněnou a ve svém rozsudku shledal nutným stanovit, že ČR tím, že ve stanovené lhůtě nepřijala právní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s článkem 10a odst. 1 až 3 dosavadní Směrnice EIA, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z této směrnice⁴⁸. Výrok rozsudku pak pouze zopakoval toto konstatování a na základě žádosti Komise jí přiznal náhradu nákladů vůči ČR⁴⁹.

Rozsudek ve věci C-378/09 neobsahuje meritorní důvody rozhodnutí Soudního dvora, je tedy nutné objasnit důvody, proč Komise vydala odůvodněné stanovisko a později i žalobu.

Za tímto účelem je třeba popsat možnosti přístupu k právní ochraně dle napadeného znění ZoEIA a procesních předpisů v ČR v době, kdy Komise tyto kroky činila, se zvláštním přihlédnutím k požadavkům článku 10a dosavadní Směrnice EIA a nalézt tak ty důvody, pro které Komise shledala tuto úpravu nedostatečnou.

Na tomto základě bude dovozeno, zda už nyní ČR správně splnila svou povinnost plně a dostatečně transponovat Směrnici EIA ve znění inkorporovaných, nyní už derogovaných, ustanovení Aarhus Směrnice. Za tímto účelem bude proto nutné provést také analýzu přijaté novely ZoEIA.

Jak vyplývá ze znění žaloby Komise, je nutno se zaměřit na podmínky, které upravují způsob, jakým může dotčená veřejnost dosáhnout soudní ochrany vůči vadám procesu EIA a jeho výsledného aktu.

47 rozsudek proti ČR – bod 12

48 rozsudek proti ČR – bod 15

49 rozsudek proti ČR – bod 16 : odůvodnění výroku o nároku na náhradě nákladů

Proto lze za zásadní považovat, jak je na výsledný akt procesu EIA nahlíženo z hlediska podmínek soudního přezkumu. Soudní přezkum je v ČR zajištěn prostřednictvím ochrany dotčených práv soudní mocí na základě čl. 90 Ústavy a čl. 36 Listiny. K přezkumu toho, jak rozhodují správní úřady ve věcech ŽP, slouží pak ochrana veřejných subjektivních práv. Tuto ochranu poskytují správní soudy v řízeních dle SRŠ. Ze všech typů řízení, která jsou zde upravena, se k ochraně těchto zájmů veřejnosti využívá řízení podle § 65 a násl. S.R.Š o žalobě vůči rozhodnutí správního orgánu. K podání této žaloby je tedy nutné, aby byl akt správního úřadu považován za správní rozhodnutí.

Je třeba znovu konstatovat, že kvůli své provázanosti proces EIA v právním řádu ČR úzce souvisí s řízeními podle dalších zákonů, např. územním a stavebním řízením podle StavZ, spolu s kterými tvoří proces povolování záměru, jak je definován judikaturou Soudního dvora k článku 10a dosavadní Směrnice EIA.

Výsledný akt procesu EIA není z důvodu procedury přijímání i ze své povahy, kdy slouží jako podklad pro rozhodování správních orgánů, pojímán ani jako závazné stanovisko. Je totiž podle § 10 odst. 3⁵⁰ ZoEIA pouze odborným stanoviskem, které tak není ve svých důsledcích pro správní orgán provádějící navazující schvalovací řízení závazné, přičemž tento fakt potvrzuje i řada právních názorů vyjádřených v argumentaci konstantní judikatury NSS⁵¹.

Z důsledků této argumentace vyplývá, dle zásady *ad minori ad maius*, nikterak překvapivě, že NSS následně ve své judikatuře⁵² dovodil, a i nadále konstantně judikuje⁵³, že výsledný akt procesu EIA nelze považovat ani za správní rozhodnutí.

50 Toto ustanovení zní :

„3. Stanovisko je odborným podkladem pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů.^{1a)} Stanovisko předkládá oznamovatel jako jeden z podkladů pro navazující řízení nebo postup podle těchto předpisů. Platnost stanoviska je 5 let ode dne jeho vydání. Platnost může být na žádost oznamovatele prodloužena o 5 let, a to i opakovaně, pokud oznamovatel písemně prokáže, že nedošlo k podstatným změnám realizace záměru, podmínek v dotčeném území, k novým znalostem souvisejícím s věcným obsahem dokumentace a vývoji nových technologií využitelných v záměru. Tato lhůta se přerušuje, pokud bylo zahájeno navazující řízení podle zvláštních právních předpisů.

51 usnesení NSS ze dne 14. června 2006, č.j. 2 As 59/2005 - 136, usnesení ze dne 14. června 2007 č.j. 1 As 39/2006-55, www.nssoud.cz

52 usnesení ze dne 26. června 2007, č.j. 4 As 70/2006-72, www.nssoud.cz

53 usnesení ze dne 28. června 2007 5 As 53/2006-46, usnesení NSS ze dne 28. srpna 2007, č. j. 1 As 13/2007-63, usnesení ze dne 22. června 2008, č. j. 6 As 52/2006 - 155, www.nssoud.cz

Výsledný akt procesu EIA lze tedy napadnout pouze prostřednictvím správního rozhodnutí, které bude vydáno jako výsledek navazujících správních řízení. Tím dochází k prvotnímu oslabení pozice dotčené veřejnosti, neboť proto není možno, aby ani dotčená veřejnost zúčastněná na procesu EIA mohla samostatnou žalobu proti výslednému aktu procesu EIA podat. Proto bylo dle správního práva ČR nutné, aby se celá dotčená veřejnost zúčastnila těchto navazujících správních řízení a aby byla oprávněna podat žalobu, musela před tím využít řádných opravných prostředků v těchto řízeních.

Právní úprava je navíc v oblasti účastenství v těchto navazujících správních řízeních značně rozdrobená a nesystematická – různé kategorie účastníků jsou vymezeny dokonce i v jednotlivých typech řízení dle StavZ, ale i podle ZoIPPC atomové zákona či dalších.

Pro rozbor rozsudku je tedy nutné, aby byla zhodnocena právní úprava účastenství dotčené veřejnosti v řízeních dle StavZ modelově, ve vztahu k úpravě, jež byla účinná v době rozhodné pro vydání rozsudku SD EU.

Pro účely této práce je vycházeno z definice dotčené veřejnosti, kdy tato veřejnost, jak je definována v článku 1 odst. 2 písm. e) věta první Směrnice EIA a jejíž postavení je pro tyto účely specifikováno v článku 11⁵⁴ odst. 1 Směrnice EIA, bude nadále nazývána 'veřejností nedotčenou ex lege' a veřejnost, jak je definována v článku 1 písm. e) odst. 2 věta druhá Směrnice EIA, jejíž postavení je posíleno právní fikcí v článku 11 odst. 4 věta druhá Směrnice EIA, tedy nevládní organizace zabývajícími se ochranou ŽP, bude nazývána 'veřejností *ex lege* dotčenou'.

Z hlediska účelu procesu EIA je z řízení dle StavZ nejvýznamnějším řízením o povolení umístění záměru, tj. územní řízení, neboť výsledný akt procesu EIA je na základě StavZ přímo odborným podkladem pro vydání rozhodnutí v tomto řízení.

U 'veřejnosti nedotčené ex lege' jsou v tomto řízení podmínky účastenství definovány v § 85 StavZ, což v důsledku znamená, že je účast této veřejnosti prakticky vyloučena, protože účastníky řízení mohou být pouze osoby taxativně tímto ustanovením vymezené, což jsou dle jeho odst. písm. a) vlastník pozemku, nebo držitel věcného práva k němu a dle pís. b) osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo

⁵⁴ článek 11 Směrnice EIA = dřívější článek 10a dosavadní Směrnice EIA

k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno. Zvláště významný je z hlediska účasti veřejnosti odst. 3 tohoto ustanovení, který z výše uvedených skupin vylučuje nájemníky nemovitostí.

Z výše uvedeného lze tedy dovést, že těmto individuálním subjektům z řad dotčené veřejnosti klade právní řád ČR do cesty nepřekonatelnou právní bariéru v diskriminační podmínce účastenství, protože je jim tímto upřena možnost při povolování záměru požívat přístupu k právní ochraně.

Zdá se tedy, že při prosazování cílů souvisejících s ochranou ŽP zbývá jednotlivcům či právnickým osobám se zaměřením nesouvisejícím s těmito cíli jediná další možnost. Tou je stát se členem nevládní organizace zabývající se ochranou ŽP, a tím se posunout do pozice 'veřejnosti ex lege dotčené', která by podle Směrnice EIA tuto možnost měla mít bez dalšího.

V právním řádu ČT jsou takovými subjekty pouze buďto občanská sdružení a obecně prospěšné společnosti přímo se zabývající ochranou přírody a krajiny, která mají dle § 70 *zákona* č. 114/1992 Sb., *o ochraně přírody a krajiny*, ve znění pozdějších předpisů - dále jen 'ZoOPK', právo požadovat od správních orgánů informace o správních řízeních, které se týkají jejich činnosti, a v případě vyjádření zájmu se jich i účastnit, nebo občanská sdružení, které se účastní procesu IPPC na základě podmínek stanovených ZoIPPC.

Specifickým případem jsou ta občanská sdružení, která se zabývají ochranou jiných zájmů ŽP než je ochrana přírody, které by mohly být dotčeny záměrem podléhajícím procesu EIA, dle zvláštních zákonů, např. vodního zákona⁵⁵ – občanská sdružení zabývající se ochranou ŽP, a dalších složkových zákonů ochrany ŽP.

Jejich účast v navazujících správních řízeních je poněkud ztížena oproti režimu dle ZoOPK, neboť je po nich požadováno splnění dalších podmínek stanovených ustanovením § 23 odst. 9 ZoEIA, jež požaduje, aby tato občanská sdružení podala ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k Oznámení, Dokumentaci nebo Posudku EIA. Další nezbytnou podmínkou této účasti, z vůle občanského sdružení neovlivnitelnou, je podmínka, aby příslušný úřad

⁵⁵ zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů

ve Stanovisku EIA na základě § 10 odst. 1 ZoEIA uvedl názor dotčeného sdružení a toto vyjádření zcela nebo zčásti zahrnul do svého stanoviska. Další možnou překážkou je podmínka, aby správní orgán rozhodující v navazujícím schvalovacím řízení nerozhodl tak, že veřejné zájmy, které toto sdružení hájí, nejsou v tomto řízení dotčeny. Zejména druhou podmínku, resp. absenci povinnosti správního orgánu zahrnout vyjádření občanského sdružení do Stanoviska EIA a praktickou neexistenci zákonného právního nároku na tento úkon a tím faktickou nemožnost se právně účinně bránit, je nutno považovat za diskriminační,

'Veřejnost ex-lege dotčená' má tedy právo zúčastnit se územního řízení na základě § 90 odst. 2 písm. c) StavZ, který odkazuje na tato předchozí ustanovení zvláštních zákonů, která upravují podmínky zapojení 'veřejnosti ex lege dotčené' do účasti veřejnosti.

Soudní dvůr ve své judikatuře konstantně rozhoduje tak, že lze-li připustit možnost, že by na základě zjištěných charakteristik záměru při projednávání ve stavebním řízení mohlo dojít k ohrožení zájmů chráněných Směrnicí EIA, pak je nutno i v tomto řízení umožnit postup dle této Směrnice. Proto by měl být výsledný aktu procesu EIA v těchto případech podkladem i pro toto řízení dle StavZ. Konstatuje tedy, že i na řízení, jež je právním řádem členské země upraveno odlišně, se mají uplatňovat principy Směrnice EIA týkající se účasti veřejnosti tak, jak je pojímá právo EU. Proto je důležité zhodnotit i právní úpravu účastenství dotčené veřejnosti v tomto řízení.

Na rozdíl od pojetí Soudního dvora je praxe českých soudů nejednotná. V rozhodovaných věcech týkajících se tohoto řízení panovaly dlouhodobé spory⁵⁶, zda mají výše charakterizovaná občanská sdružení mít právo účastnit se i tohoto typu řízení dle StavZ vzhledem k zájmům, které chrání. Soudy tuto problematiku pojímají odlišně, a to i přesto, že je výslovné oprávnění účastnit se těchto navazujících schvalovacích řízení zakotveno v § 23 odst. 9 ZoEIA. Toto právo je navíc omezeno tím, že je správní orgán zmocněn rozhodnout o tom, zda jsou v tomto

⁵⁶ rozsudek NSS ze dne 14.01.2013, č. j. 2 As 7/2011 - 274 OPROTI např. rozsudkům NSS ze dne 01.06.2011, č. j. 1 As 6/2011 - 347, ze dne 20.07.2011, č. j. 1 As 77/2011-325, ze dne 29.03.2012, č. j. 6 As 29/2010 - 462, www.nssoud.cz - V době zpracování práce byl tento spor předložen k rozhodnutí rozšířenému senátu NSS, ale k datu uzavření práce ke konečnému rozhodnutí nedošlo.

navazujícím správním řízením dotčeny zájmy chráněné ZoEIA.

Takto pojímaná kritéria účastenství tak zapříčiňovala stav, kdy byla 'veřejnost nedotčená ex lege' vyloučena téměř kompletně a také byla vyloučena část 'veřejnosti ex lege dotčené'. Podstatná část dotčené veřejnosti byla tedy již prvotně omezena v přístupu k právní ochraně tím, že jí byla z uvedených důvodů znemožněna účast na navazujících správních řízeních.

Dotčená veřejnost, které bylo umožněno se navazujících správních řízení zúčastnit, pak tedy teoreticky mohla podat žalobu vůči navazujícímu správnímu rozhodnutí, jehož je výsledný akt procesu EIA podkladem. Ovšem prakticky jí byl tento úkon znemožněn, protože k němu potřebovala ještě další podmínky dané charakterem aktivní legitimace, kdy nutnou podmínkou aktivní legitimace k žalobě vůči rozhodnutí správního orgánu je tvrzené porušení veřejných subjektivních práv, mezi něž patří např. právo na příznivé ŽP a další hmotná práva individuálního charakteru, a vedle toho procesní práva.

Podmínky aktivní legitimace k této žalobě upravují § 5 SRŠ, který stanoví, že je nutno vyčerpat opravné prostředky dle SprŘ před jejím podáním, a § 65 SRŠ. Aktivní legitimaci podle § 65 SRŠ můžeme dle jeho výkladu teorií i soudní praxí, např. na základě argumentace v judikatuře NSS⁵⁷ rozdělit do dvou základních skupin – dle ustanovení odst. 1 nebo odst. 2 § 65 SRŠ. Určujícím kritériem je povaha veřejného subjektivního práva, jehož porušení je nutné tvrdit při podání žaloby. Na základě odst. 1 tohoto ustanovení je k podání žaloby oprávněn ten, kdo tvrdí, že byla porušena jeho hmotně - právní veřejná subjektivní práva. Judikatura pak dovodila, že se lze zároveň žalobou na základě tohoto odstavce bránit i proti zkrácení na procesních právech.

Pokud by některý subjekt neměl aktivní legitimaci podle odst. 1 tohoto ustanovení, může případně využít oprávnění podat žalobu dle odst. 2 tohoto ustanovení, které však směřuje pouze na ochranu procesně-právních veřejných subjektivních práv. Prostřednictvím ustanovení tohoto odstavce se tak lze domáhat ochrany proti porušení práv zaručených v člancích 36 odst. 2, 37 a 38 Listiny.

Naproti tomu při využívání oprávnění na ochranu svých práv dle čl. 36 odst. 1

⁵⁷ rozsudek NSS ze dne 31.03.2009, č. j. 8 As 10/2009 – 58, www.nssoud.cz

Listiny ve věcech, které se týkají ochrany ŽP, používají subjekty jako podklad pro podání těchto opravných prostředků - zejm. dle §65 odst. 1 SRŠ i ústavní stížnosti - právo na příznivé ŽP dle čl. 35 Listiny, jehož zkrácením se zpravidla argumentuje jak u věcí, týkajících se účasti veřejnosti obecně, tak i v případě ochrany vůči vadně vydanému výslednému aktu procesu EIA.

Protože v pojetí českého správního práva je právo na přezkum skutkové podstaty, tedy v tomto případě konkrétních zjištěných vlivů na ŽP a opatření k jejich minimalizaci, součástí pouze hmotných práv, je nutné, aby v právním řádu ČR měla dotčená veřejnost pro účinný přístup k právní ochraně zajištěnu aktivní legitimaci dle § 65 odst. 1 SRŠ. Ta souvisí s problematikou hmotných veřejných subjektivních práv, jimiž se již zabýval i Ústavní soud.

V případě právnických osob zastává Ústavní soud pojetí, kdy jim přiznává pouze práva odpovídající jejich povaze, jak uvedl i ve svém usnesení I. ÚS 282/97. Toto usnesení ideově navazuje na jeho nálezy Pl. ÚS 15/1993 Sb., ve kterém obecně existenci této schopnosti mít ústavně zaručená práva pro právnické osoby v rámci právního řádu ČR zdůvodnil tak, že ačkoliv „... Listina sama se v tomto směru nevyjadřuje výslovně, lze se však dovolat prohlášení bývalé České a Slovenské Federativní Republiky při ratifikaci Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, které uznává pravomoc Evropské komise pro lidská práva přijímat podle čl. 25 Úmluvy stížnosti osob, nevládních organizací nebo skupin osob považujících se za poškozené v důsledku porušení práv přiznaných Úmlouvou⁵⁸. Z toho lze dovodit ochotu státu poskytnout ochranu i právnickým osobám, pokud jde o základní práva a svobody. Ostatně, v tomto směru se lze dovolat i ustanovení § 72 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, z něhož plyne, že ústavní stížnost jsou oprávněni podat fyzická nebo právnická osoba, jestliže tvrdí, že zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy. ...“.

Tyto závěry použil ve výše uvedeném usnesení, které bylo potvrzeno i dalšími usneseními Ústavního soudu – viz. nověji např. I. ÚS 2660/08, takže jeho závěry lze považovat za projev konstantní judikatury Ústavního soudu,

⁵⁸ srov. Sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí, publikované pod č. 209/1992 Sb.

jako jeden z podpůrných argumentů pro to, aby mohl shledat, že právnické osoby obecně, a tím i občanská sdružení, nemají v případě práva na příznivé ŽP tuto schopnost z důvodů povahy tohoto práva. Ústavní soud totiž na podporu tohoto tvrzení v tomto nálezu argumentoval dále tím, že „...Je zřejmé, že práva vztahující se k ŽP přísluší pouze osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organismy, které - na rozdíl od právnických osob - podléhají eventuálním negativním vlivům ŽP. Tomu ostatně odpovídá i charakteristika ŽP, jak ji provedl zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Ten ŽP chápe jako "...vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie (§ 2)."

V dalším textu nálezu pak Ústavní soud odmítá i nárok právnických osob na toto právo obecně a tedy i podskupin oprávnění na tomto právu založených, které by hypoteticky mohl být založeny na § 70 ZoOPK s tím, že se v případě daného ustanovení nemůže jednat o konkretizaci daného práva pro právnické osoby dle článku 35 Listiny, neboť předmět a cíle daného ustanovení - ochrana přírody a krajiny - a čl. 35 Listiny – příznivé ŽP, jak jej Ústavní soud popsal na základě ZoŽP, - nejsou totožné.

Důsledky tohoto nálezu však vzhledem k předmětu procesu EIA znamenají, že občanská sdružení nemají možnost podat ústavní stížnost, o kterou šlo v daném nálezu, ani jim není přiznávána aktivní legitimace pro žaloby dle § 65 odst. 1 SRŠ, neboť možnost podat žalobu závisí na existenci hmotně-právního veřejného subjektivního práva, kterým je však v těchto typech řízení právě právo na příznivé ŽP - jak dokládají výroky a argumentace v rozsudcích NSS např. 8 As 31/2006-78⁵⁹ nebo nověji 6 As 18/2008-107⁶⁰, potvrzovaných opakovaně i usneseními Ústavního soudu, a jsou tak pouze oprávněny podávat žaloby dle § 65 odst. 2 SRŠ, kterými se lze však domoci pouze nápravy procesních vad při přijímání výsledného aktu procesu EIA, a nikoliv posouzení zákonnosti jeho obsahu.

Právním názorem Ústavního soudu se Česká republika dostává do pozice, kdy oprávněně 'veřejnosti ex-lege dotčené' brání v účinném prosazování jejího poslání výroky Ústavního soudu .

59 rozsudek ze dne 30.01.2008, 8 As 31/2006-78, www.nnsoud.cz

60 rozsudek ze dne 11.12.2008, 6 As 18/2008-107. www.nnsoud.cz

Tím dochází k porušení závazku řádně transponovat tuto Směrnici, neboť reálně neumožňuje občanským sdružením uplatnění jejich zaručených práv dle čl. 11 odst. 1 Směrnice EIA, a je tak přímým porušením závazku správně transponovat toto ustanovení ve spojení s odst. 4 tohoto článku.

Pro účely této práce je ještě vhodné posoudit, zda by i pro tu omezenou část 'veřejnosti nedotčené ex lege', která se účastnila procesu EIA a je oprávněna podat žalobu vůči navazujícímu správnímu rozhodnutí, existovala možnost právně napravit vady výsledného aktu a procesu EIA.

Správní soud má oprávnění přezkoumávat a rušit jen napadené rozhodnutí a jen z hlediska zákonnosti dle § 78 S.R.Š⁶¹, což představuje vzhledem k úloze procesu EIA a jeho výsledných aktů v účasti veřejnosti obtíž při ochraně těchto práv. To je částečně vyváжено faktem, že má také oprávnění přezkoumávat jak výsledný akt procesu EIA, tak proces jeho přijímání na základě § 75 odst. 2 S.R.Š⁶², i když jen z hlediska zákonnosti. Správní soud tak nemá, kvůli pouze kasační povaze svého rozhodování, oprávnění zrušit ani změnit vzhledem k jeho charakteru výsledný akt procesu EIA. Je mu pouze udělena pravomoc napadené rozhodnutí zrušit, pokud jej samé či jeho závazné podklady nebo proces jejich přijímání shledá vadným.

Proto je nutné pro konečné posouzení toho, jak by bylo možno právně napravit vady výsledného aktu či procesu EIA a tím zajistit dotčené veřejnosti účinnou ochranu její účasti, zjistit, zda by její značně omezená soudní ochrana mohla být nahrazena využitím opravných prostředků dle SprŘ. Je však nutné podotknout, že je možno pochybovat, zda by toto řešení, byť účinné svými metodami, plně splňovalo požadavky čl. 11 odst. 1 Směrnice EIA na přístup k právní ochraně – podpůrně ho však lze využít na základě ustanovení odst. 2 a odst. 4 tohoto článku, neboť ho dotčená veřejnost musela stejně použít, aby byla aktivně legitimována k žalobě.

61 Relevantní části tohoto ustanovení zní :

- „1. Je-li žaloba důvodná, soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení. Pro nezákonnost zruší soud napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil.
3. Zrušuje-li soud rozhodnutí, podle okolností může zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo.“

62 Toto ustanovení zní :

„Soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.“

Vzhledem k požadavkům, které jsou kladeny na přezkum výsledného aktu procesu EIA, byl z těchto prostředků by nejúčinnější institut odvolání vůči tomuto rozhodnutí dle SprŘ, kdy toto řízení dává odvolateli možnost namítat jak faktickou nesprávnost, tak i příp. nezákonný procesní postup.

Vzhledem k charakteru výsledného aktu procesu EIA jím není správní orgán, který rozhoduje v navazujícím schvalovacím řízení v 1. stupni, podle § 10 ZoEIA⁶³ plně vázán, a tudíž může být odvolacímu správnímu orgánu odepřena možnost zkoumat v jeho rozhodnutí správnost faktů a zákonnost procesu, který probíhal při jeho vypracování, pokud nezahrnul své závěry do svého rozhodnutí prvostupňový správní orgán. Navíc musí vzhledem k faktu, že dle § 82 SprŘ je odvolání přípustné pouze proti výroku rozhodnutí a nikoliv odůvodnění, ten, kdo chce rozporovat 'výsledný akt procesu EIA', napadnout samotné správní rozhodnutí, a nikoliv tento samotný 'výsledný akt procesu EIA' či tu část odůvodnění, která na jeho základě obsahuje způsob, jakým se správní orgán vypořádal s požadavky na ochranu ŽP - což je tedy dle § 10 ZoEIA jediný výstup, který se musí z 'výsledného aktu procesu EIA' objevit v navazujícím správním rozhodnutí. Výjimkou by byla situace, kdy na základě 'výsledného aktu procesu EIA' zahrne do výroku rozhodnutí prvostupňový správní orgán podmínky pro ochranu ŽP.

To však možnosti účinného přezkumu 'výsledného aktu procesu EIA' velmi omezuje, neboť tedy jeho ostatní části tak nemohou být předmětem přezkumu v odvolání, které je nejširším prostředkem právní ochrany z hlediska hloubky a 'neformálnosti' přezkumu, jak dle SprŘ, tak S.Ř.S., a tedy dle zásady a maiori ad minus ani v dalších typech postupů, umožňujících přezkum správních rozhodnutí zakotvených ve SprŘ.

Navíc i odvolací správní orgán se musí primárně zabývat

63 Relevantní část tohoto ustanovení zní :

„... 4. Správní úřad, který vydává rozhodnutí nebo opatření podle zvláštních právních předpisů (dále jen "rozhodnutí"), zveřejní žádost o vydání tohoto rozhodnutí, a to vždy alespoň na internetu. Při svém rozhodování bere vždy v úvahu obsah stanoviska. 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. V těchto řízeních a postupech je příslušný úřad dotčeným správním úřadem. Při svém rozhodování bere správní úřad vždy v úvahu obsah stanoviska. Jsou-li ve stanovisku uvedeny konkrétní požadavky týkající se ochrany životního prostředí, zahrne je do svého rozhodnutí; v opačném případě uvede důvody, pro které tak neučinil nebo učinil jen částečně. Rozhodnutí musí vždy obsahovat odůvodnění. „

tímto navazujícím správním rozhodnutím – může tedy napravit pochybení prvostupňového správního orgánu v otázce použití výsledného aktu procesu EIA pouze změnou nebo zrušením navazujícího správního rozhodnutí, tedy buďto jeho úplným zrušením nebo vrácením věci zpět do správního řízení, ale nemůže zasáhnout vůči nebo do samotného výsledného aktu procesu EIA, i kdyby byl věcně nesprávný nebo přijatý na základě nezákonného postupu.

Dá se tedy konstatovat, že prostředky právní ochrany dle SprŘ z výše uvedených důvodů nesplňují požadavky na jejich kvalitu dané článkem 11 odst. 4 Směrnice EIA.

Za platnosti původní ZoEIA fakticky, nyní ani dle právních předpisů, nemůže být 'výsledný akt procesu EIA' žádným prostředkem právní ochrany přímo dotčen, zrušen ani změněn, může být pouze učiněn neúčinným tím, že zasáhne buďto odvolací správní orgán nebo správní soud do navazujícího správního rozhodnutí, které vychází z tohoto výsledného aktu procesu EIA.

Lze tedy dovodit, že takový stav není korektní transpozicí požadavků Směrnice EIA, neboť ačkoliv zde existuje jakási možnost přezkoumání 'výsledného aktu procesu EIA', neexistoval k datu rozsudku, a dokonce stále neexistuje, prostředek k přímé nápravě jeho případných vad, což je v rozporu s reálným cílem oprávnění dotčené veřejnosti dosáhnout jeho přezkumu.

Celkově tak lze shrnout, že první pochybení ČR v řádné transpozici ustanovení Směrnice EIA, které zaručuje dotčené veřejnosti přístup k právní ochraně, spočívalo v nedostatečném zakotvení výslovného oprávnění 'veřejnosti dotčené ex lege' podávat žalobu pro porušení hmotných veřejně subjektivních práv, které ji náležejí v procesu EIA. Dalším pochybení, které lze nalézt v právním řádu ČR, je zajištění účinných nástrojů, kterými by bylo možno účinně napravit vady procesu EIA i jeho výsledného aktu.

Existence této situace tak byla nejspíše hlavním důvodem pro zahájení výše zmíněného řízení o porušení Smluv i vydání odsuzujícího rozsudku Soudním dvorem - to nepřímou potvrzuje i odůvodněné stanovisko Komise v této věci, ze kterého však z důvodu jeho právní nezávaznosti není možno zcela vycházet.

4.3 Zhodnocení právních předpisů České republiky z hlediska předmětu této práce za účinnosti novely českého EIA zákona

Po vydání předmětného rozsudku Soudního dvora ČR novelizovala ZoEIA tak, aby dle jejího mínění právní řád ČR odpovídal požadavkům článku 11 Směrnice EIA, zákonem č. 436/2009 Sb. a zákony tuto novelu upřesňujícími.

Tato novela do ZoEIA vložila nové ustanovení § 23 odst. 10, jehož cílem je umožnit 'veřejnosti ex lege dotčené' dosáhnout soudního přezkumu aktu a procesu EIA a tím splnit požadavky kladené Směrnicí EIA.

Tímto ustanovením je do legislativy ČR zakotveno oprávnění 'veřejnosti ex lege dotčené', která se zúčastnila procesu EIA, podat žalobu ke správnímu soudu bez toho, aby se musela účastnit navazujících správních řízení. Tím je dosaženo toho, že je veškerá zúčastněná 'veřejnost ex -lege dotčená' oprávněna k podání žaloby pro porušení ZoEIA. Dalším účelem tohoto ustanovení mělo být přiznat 'veřejnosti ex lege dotčené' právo podat žalobu tak, aby mohla dosáhnout věcného přezkumu procesu EIA a jeho výsledného aktu. Dosažení celkového žádaného účinku je komplikováno formulační nejednoznačností textu novely a tak dochází k tomu, že se obecné soudy i nadále přidržují nezměněného názoru Ústavního soudu. Tím zůstává občanským sdružením přístup k žalobě v oblasti hmotně-právního přezkumu i nadále odepřen a je jim dál bezproblémově umožněn pouze v oblasti přezkumu procesně-právního, což ovšem platilo již před novelou. Zda by mohlo dojít v tomto ohledu ke změně, ukáže až budoucí rozhodovací praxe soudů.

Proto i nadále platí, jak vyjádřil Vojtěch Stejskal, že v českém právním řádu stále neexistuje definice dotčené veřejnosti ve smyslu Aarhuské úmluvy. Tato skutečnost má v praxi závažné následky, neboť okruh účastníků navazujících správních řízení je mnohem užší, než jaký požaduje Aarhuská úmluva. Řízení se tak prakticky účastní pouze občanská sdružení a nikoliv jednotlivé fyzické osoby, tedy neorganizovaná veřejnost⁶⁴. Navazující správní řízení jsou tak i nadále přístupna pouze 'veřejnosti dotčené ex lege' a nikoliv 'veřejnosti ex lege nedotčené'.

⁶⁴ Stejskal, Vojtěch : K účastenství občanských sdružení ve stavebním řízení a možnosti podat žádost o odkladný účinek žaloby

Dále novela výslovně stanovila, že v případě nespokojenosti s výsledkem či průběhem procesu EIA musí 'veřejnost ex lege dotčená' napadnout navazující správní rozhodnutí. Tím došlo vůči ní k faktickému zhoršení stavu, protože před novelou bylo soudy toto pouze dovozováno a nyní je tento požadavek již přímo zakotven v právní normě. Navíc je i nadále možno zrušit opět pouze navazující rozhodnutí a opět není žádná možnost soudně napadnout akt či proces EIA.

Novela dále v rozporu s požadavky stanovenými kladenými Směrnicí EIA na „včasnost“ stanovila, že odkladný účinek žaloby je vyloučen. Tím veřejnost pozbyla reálnou možnost ovlivnit proces, který napadá. Při délce soudního řízení tak věc, ve které je rozhodováno, často dospěje do stadia, kdy již ani výrok soudu souhlasný se žalobou nápravě žalovaného stavu nemůže pomoci, protože již nastaly faktické účinky záměru.

Z těchto uvedených důvodů se zdá přínos této novely ZoEIA ke korektní transpozici Směrnice EIA velmi nejasný.

4.4 Komparativní analýza českého právního řádu po novele ZoEIA na základě dalších rozsudků Soudního dvora EU týkajících se zakotvení především procesu EIA v právních řádech vybraných členských států EU

Z důvodů relativní podobnosti principů právní ochrany účasti veřejnosti budou předmětem analýzy právní řády Slovenské republiky a Spolkové republiky Německo, a tedy i rozsudky SD EU, jež se k těmto vztahují. Na základě rozsudků bude uvažováno, zda ČR transponovala novelou ZoEIA Směrnici řádně.

4.4.1 Komparativní porovnání s právní úpravou procesů rozhodování o ochraně životního prostředí v právním řádu Slovenské republiky

Právní úprava

Slovensko, stejně jako ČR, užívá systém povolání záměru, který patří v EU k nejsložitějším v rámci vzájemné koordinace ochrany různých zájmů – jak funkčně, tak z časového hlediska. I v tomto systému je proces EIA formálně oddělen od vlastních procesů povolování záměru a i zde jsou tyto procesy dvoustupňové – existuje stejně jako v ČR tzv. územní řízení a na něj navazující stavební řízení.

Oblast procesu EIA a rozhodování v oblasti OŽP, má kvůli sdílené minulosti ve společném státě v ČR a ve Slovenské republice společný základ v *zákoně* č. 17/1992 Sb., *o životním prostředí*, a následně v oblasti procesu EIA v *zákoně* č. 244/1992 Sb., *o posuzování vlivů na životní prostředí*.

Po rozdělení společného státu sice šly národní právní předpisy i právní řády obou zemí samostatnou cestou, ale přesto jsou do dnes znatelné společné kořeny.

Z důvodu této ideové blízkosti obou právních řádů je proto vhodné si všimnout názoru SD EU, kterým se k slovenskému systému vyjádřil, i když jen v řízení o předběžné otázce⁶⁵.

Na Slovensku je problematika EIA upravena *zákonem* č.24/2006 Z.z,

⁶⁵ Řízení o předběžné otázce je upraveno v čl. 267 SFEU (do účinnosti Lisabonské smlouvy čl. 234 SES)

o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Ačkoli je do značné míry podobný ZoEIA, významný rozdíl spočívá ve skutečnosti, že na Slovensku je zpracovatel posudku placen přímo oznamovatelem, ačkoli volba zpracovatele je ponechána příslušnému úřadu.

Další podstatnou změnou proti české úpravě je skutečnost, že na Slovensku není možno posudek EIA připomínkovat. Na rozdíl od ČR je v zákoně EIA zakotvena povinnost povolujícího orgánu přiložit Stanovisko EIA.

Odlišně od české úpravy je také pojat institut veřejného projednání. Jeho organizací a průběhem je ze zákona spolu s obcemi pověřen oznamovatel, nikoli příslušný úřad. Dokonce i záznam tohoto projednání pořizuje oznamovatel a příslušnému úřadu jej pouze zasílá.

Obdobná úprava jako v ČR platí také v 'kategorizaci' veřejnosti mající zájem na environmentálním rozhodování. Pro dotčenou veřejnost nazývanou v této práci 'veřejností ex- lege dotčenou' je ve slovenském právním řádu ustanoven institut 'zainteresovaná veřejnost'.

Co se týče právní ochrany účasti veřejnosti na rozdíl od ČR umožňuje slovenský právní řád přímo soudně napadnout akt i proces EIA, ale ani zde nemá žaloba odkladný účinek.

Problémem z hlediska reálného dosažení účelu Směrnice EIA může být stejně jako v českých, tak ve slovenských právní předpisech výslovně vyloučený odkladný účinek těchto žalob.

Tuto myšlenku vyslovil i Soudní dvůr v rozsudku ve věci 'Jozef Križan'⁶⁶.

Soudní dvůr EU – Případ Križan

Podnět předkládajícího soudu k řízení o předběžné otázce v této věc byl předložen Soudnímu dvoru ve sporu mezi J. Križanem v postavení dotčené veřejnosti proti Slovenské inšpekci životného prostredia.

Předmětem sporu byl proces povolování záměru provozování skládky odpadů ve městě Pezinok. Nejprve byl proveden proces EIA, pak následoval běžný správní postup povolování záměru. Jozef Križan však v rámci řízení o integrovaném povolení

⁶⁶ Věc C-416/10 Jozef Križan a další v. Slovenská inšpekcia životného prostredia [2013], Úř. věst. C 301, 6.11.2010 rozsudek vydán, ale dosud nezveřejněn ve Sbírce soudních rozhodnutí

nejprve namítl, že nebylo územní rozhodnutí přiloženo k žádosti. Toto územní rozhodnutí sice bylo žadatelem následně předloženo, ale nebylo zahrnuto do integrovaného povolení, neboť jej žadatel považoval za obchodní tajemství. J. Križan v odvolání vůči integrovanému povolení namítal nesprávné právní posouzení. To podle něho spočívalo v zahájení procesu IPPC, aniž bylo povolujícímu úřadu k dispozici územní rozhodnutí o umístění skládky. Ani poté, co bylo toto rozhodnutí předloženo, nebylo zveřejněno, z důvodu, že představuje obchodní tajemství. Povolující orgán přijal argumentaci žadatele o obchodním tajemství, odvolací orgán jeho rozhodnutí potvrdil a ani správní soud 1. stupně, kam podal J. Križan žalobu neshledal na tomto postupu vadu. Rozhodnutí tohoto soudu napadl J. Križan odvoláním ke Nejvyššímu soudu SR. Ten odložil vykonatelnost integrovaného povolení a zrušil rozhodnutí odvolacího správního orgánu, když mu vytkl, že nedodržel pravidla upravující účast dotčené veřejnosti na procesu IPPC, načež žadatel podal ústavní stížnost, na jejímž základě se věc vrátila Nejvyššímu soudu. V reakci na to se Nejvyšší soud SR obrátil s podnětem na SD EU, protože chtěl znát jeho názor na tvrzení některých účastníků rozhodované věci, že se má cítit vázán nálezem Ústavního soudu. Požádal SD o právní názor v následujících otázkách :

1. „Ukládá [unijní] právo (konkrétně článek 267 SFEU) povinnost, resp. umožňuje nejvyššímu soudu členského státu obrátit se bez návrhu na Soudní dvůr s předběžnou otázkou, a to i v takovém stadiu soudního řízení, kdy ústavní soud zrušil rozsudek nejvyššího soudu, který je založen zejména na aplikaci [unijního práva] týkajícího se ochrany ŽP, s uložením povinnosti řídit se právními názory ústavního soudu založenými na porušení procesních a hmotných ústavních práv osoby zúčastněné na soudním řízení bez přihlídnutí k významu projednávané věci [v unijním právu], tzn. pokud ústavní soud v tomto řízení nedospěl jako soud posledního stupně k závěru o nutnosti předložit Soudnímu dvoru předběžnou otázku a předběžně vyloučil aplikaci práva na přiměřené ŽP a jeho ochranu v projednávané věci ? “

Své odůvodnění opřel SD EU o výklad čl. 267 SFEU, který byl opakovaně

tímto soudem řešen a byly k němu vydány rozsudky ustálené judikatury SD EU⁶⁷, dle kterých článek 267 SFEU přiznává vnitrostátním soudům tu nejširší možnost obrátit se na Soudní dvůr, mají-li za to, že věc, kterou projednávají, vyvolává otázky vyžadující výklad či posouzení platnosti ustanovení unijního práva nezbytných pro vyřešení sporu, který jim byl předložen.

Článek 267 SFEU tedy přiznává vnitrostátním soudům možnost, případně jim ukládá povinnost, podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, jakmile buď na návrh účastníků řízení, nebo i bez návrhu, dospějí k závěru, že základ sporu zahrnuje otázku, kterou je třeba vyřešit, spadající pod první pododstavec tohoto článku (dle⁶⁸). Dále soud judikuje, že skutečnost, že účastníci původního řízení nevznesli před předkládajícím soudem otázku unijního práva, proto nebrání tomu, aby se předkládající soud mohl obrátit na Soudní dvůr (dle⁶⁹).

Taktéž podle Soudního dvora řízení o předběžné otázce spočívá na dialogu mezi soudy, jehož zahájení zcela závisí na tom, jak vnitrostátní soud posoudí relevanci a nezbytnost předběžné otázky (dle⁷⁰).

Dále Soudní dvůr konstatuje, že existence vnitrostátního procesního pravidla nemůže zpochybnit možnost, kterou mají vnitrostátní soudy, totiž předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, mají-li – jako je tomu ve věci v původním řízení – pochybnosti o výkladu unijního práva (dle⁷¹).

Pravidlo vnitrostátního práva, na základě něhož posouzení provedená soudem vyššího stupně zavazují jiný vnitrostátní soud, tedy nemůže posledně uvedený soud zbavit možnosti předložit Soudnímu dvoru otázky týkající se výkladu unijního práva, kterého se týkají taková právní posouzení. Pokud se totiž takový soud domnívá, že by v důsledku právního posouzení provedeného

67 rozsudky ze dne 27. června 1991, Mecanarte, C-348/89, Recueil, s. I-3277, bod 44
a ze dne 5. října 2010, Elčinov, C-173/09, Sb. rozh. s. I-8889, bod 26

68 rozsudky ze dne 10. července 1997, Palmisani, C-261/95, Recueil, s. I-4025, bod 20
a ze dne 21. července 2011, Kelly, C-104/10, dosud nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, bod 61

69 rozsudky ze dne 16. června 1981, Salonia, 126/80, Recueil, s. 1563, bod 7
a ze dne 8. března 2012, Huet, C-251/11, dosud nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, bod 23

70 rozsudky ze dne 16. prosince 2008, Cartesio, C-210/06, Sb. rozh. s. I-9641, bod 91
a ze dne 9. listopadu 2010, VB Pénzügyi Lízing, C-137/08, Sb. rozh. s. I-10847, bod 29

71 výše uvedený rozsudek Elčinov, bod 25 a rozsudek ze dne 20. října 2011, Interedil, C-396/09, dosud nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, bod 35

na vyšším stupni mohl vydat rozsudek v rozporu s unijním právem, musí mít možnost položit Soudnímu dvoru otázku, kterými se zabývá (dle⁷²).

Proto je podle Soudního dvora třeba zdůraznit, že vnitrostátní soud, který uplatnil možnost, kterou mu přiznává článek 267 SFEU, je pro účely vyřešení sporu v původním řízení vázán výkladem dotčených ustanovení poskytnutým Soudním dvorem a musí případně odmítnout posouzení soudu vyššího stupně, pokud má s ohledem na tento výklad za to, že tato posouzení nejsou v souladu s unijním právem (dle⁷³).

Zásadami uvedenými v předcházejících bodech je předkládající soud stejně tak vázán, pokud jde o právní názor, který ve věci v původním řízení vyjádřil ústavní soud dotčeného členského státu, jelikož z ustálené judikatury vyplývá, že nelze připustit, aby pravidla vnitrostátního práva, i kdyby byla ústavní povahy, porušovala jednotnost a účinnost unijního práva (dle⁷⁴). Soudní dvůr již ostatně uvedl, že se uvedené zásady použijí ve vztazích mezi ústavním soudem a jakýmkoli jiným vnitrostátním soudem (dle⁷⁵).

Z tohoto závěru Soudního dvora vyplývá, že soulad judikatury s právními názory Soudního dvora musíme zkoumat nejen u Ústavního soudu, jako soudu poslední instance, ale i u NSS, který odpovídá požadavkům článku 267 třetího pododstavce SFEU, který definuje vrcholný soud, který má zvýšenou míru povinnosti posuzovat právní předpisy členského státu dotčené právem EU a jejich interpretaci z hlediska jejich výkladu v souladu s právem EU a který se nemůže řídit právním názorem Ústavního soudu, pokud na základě závazné judikatury SD EU shledá, že je názor Ústavního soudu v rozporu s právem EU.

2. „Je možné naplnit základní účel integrované prevence vymezený zejména v bodech 8, 9 a 23 odůvodnění a v člancích 1 a 15 Směrnice o IPPC a v rámci [unijního práva] týkajícího se OŽP všeobecně, tzn. prevenci a omezování znečišťování ŽP i se zapojením veřejnosti s cílem dosažení

72 rozsudek ze dne 9. března 2010, *ERG a další*, C-378/08, Sb. rozh. s. I-1919, bod 32, jakož i výše uvedený rozsudek *Elčinov*, bod 27

73 výše uvedený rozsudek *Elčinov*, bod 30

74 rozsudky ze dne 17. prosince 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, Recueil, s. 1125, bod 3 a ze dne 8. září 2010, *Winner Wetten*, C-409/06, Sb. rozh. s. I-8015, bod 61

75 rozsudek ze dne 22. června 2010, *Melki a Abdeli*, C-188/10 a C-189/10, Sb. rozh. s. I-5667, body 41 až 45

vysoké úrovni ochrany ŽP jako celku, takovým postupem, že dotčená veřejnost nemá v době zahájení řízení o integrované prevenci zajištěn přístup ke všem relevantním dokumentům (článek 6 ve spojení s článkem 15 Směrnice o IPPC), a to zejména k rozhodnutí o umístění stavby – skládky odpadů, a později v řízení v prvním stupni je chybějící dokument žadatelem doložen s podmínkou nezpřístupnit jej jiným účastníkům řízení, neboť jde o předmět obchodního tajemství; pokud je možné důvodně předpokládat, že rozhodnutí o umístění stavby (zejména jeho odůvodnění) podstatným způsobem ovlivní podávání námětů, připomínek anebo jiných podnětů?“

Výše uvedená otázka byla Soudnímu dvoru položena poprvé. Soudní dvůr pro své rozhodnutí vycházel z teze, že pravidla ohledně účasti veřejnosti musejí být vykládána ve světle a s přihlédnutím k ustanovením Aarhuské úmluvy, resp. z čl. 6 této úmluvy. Článek 6 odst. 6 uvedené úmluvy přitom stanoví, že dotčená veřejnost musí mít možnost přístupu k přezkoumání všech informací relevantních pro dané rozhodování, týkajících se povolení činností uvedených v příloze I uvedené úmluvy, k nimž patří zejména skládky přijímající více než 10 tun odpadu denně nebo s celkovou kapacitou přesahující 25 000 tun odpadu.

Podstatné závěry vyvodil Soudní dvůr na základě znění čl. 15⁷⁶ Směrnice IPPC, jehož klíčové ustanovení svým smyslem stanoví, že veřejnost dotčená povolovacím řízením stanoveným ve Směrnici musí mít v zásadě přístup ke všem informacím relevantním pro uvedené řízení před vydáním povolení. Bližší podmínky pak stanoví

76 Relevantní části tohoto ustanovení jsou tyto :

„ **Článek 15 - Přístup k informacím a účast veřejnosti na povolovacím řízení**

1. Členské státy zajistí, aby dotčená veřejnost dostávala včasné a účinné možnosti účasti na řízeních ohledně :

– vydávání povolení pro nová zařízení,

Pro tuto účast platí postup stanovený v příloze V.

4. Ustanovení odstavců 1, 2 a 3 platí s výhradou omezení stanovených v čl. 3 odst. 2 a 3 směrnice 90/313/EHS. (pozn. autora : Tato směrnice byla nahrazena Směrnicí 2003/4 – ustanovení stejného obsahu je nyní v čl. 4 této Směrnice, odkaz na její plné znění je v následující pozn. pod čarou.)

5. Po přijetí rozhodnutí uvědomí příslušný orgán veřejnost v souladu s příslušnými postupy a zpřístupní jí tyto informace:

a) obsah rozhodnutí včetně kopie povolení a podmínek povolení a případných následných aktualizací, a

b) po posouzení názorů a obav vyjádřených dotčenou veřejností, důvody a úvahy, na kterých je rozhodnutí založeno, včetně informací o procesu účasti veřejnosti.“

příloha V Směrnice.

Z předloženého spisu Soudní dvůr dovodil, že uvedené územní rozhodnutí je třeba považovat za rozhodnutí obsahující příslušné informace ve smyslu přílohy V Směrnice a že dotčená veřejnost tedy k němu musí mít v zásadě možnost přístupu v průběhu řízení o povolení uvedeného zařízení.

Ve výkladu otázky obchodního tajemství použil Soudní dvůr čl. 4 odst. 2 prvního pododstavce písm. d) směrnice 2003/4⁷⁷, který stanoví, že členské státy mohou rozhodnout o odmítnutí žádosti o informace, pokud by jejich zveřejnění mělo nepříznivý vliv na důvěrnost obchodních a průmyslových informací, pokud ji stanovují vnitrostátní právní předpisy nebo unijní právní předpisy pro ochranu oprávněných hospodářských zájmů.

S ohledem zejména na význam činností uvedených ve Směrnici IPPC tomu tak však nemůže být v případě rozhodnutí, kterým orgán veřejné správy s ohledem na použitelná pravidla územního řízení povolí umístění zařízení, které spadá do rozsahu působnosti této směrnice.

I za předpokladu, že by nebylo vyloučeno, že by výjimečně některé skutečnosti obsažené v odůvodnění územního rozhodnutí mohly zahrnovat důvěrné obchodní nebo průmyslové informace, je v projednávané věci nesporné, že ochrana důvěrnosti takových informací byla použita v rozporu s čl. 4 odst. 4 směrnice 2003/4⁷⁸ k tomu, aby byl dotčené veřejnosti odmítnut přístup, i částečný, k územnímu rozhodnutí o umístění zařízení dotčeného ve věci v původním řízení.

Z toho vyplývá, že odmítnutí zpřístupnit územní rozhodnutí o umístění zařízení dotčeného ve věci v původním řízení dotčené veřejnosti v průběhu správního řízení v prvním stupni nebylo důvodné na základě výjimky uvedené v čl. 15 odst. 4

77 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS, *Úř. věst. L 41, 14/02/2003* - konsolidovaná verze ke dni 24.06.2006, navštíveno dne 25.11.2013 na [www adrese http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1996L0061:20060224:CS:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1996L0061:20060224:CS:PDF)

78 Toto ustanovení zní :

„4. Informace o životním prostředí v držení orgánu veřejné správy nebo v držení pro tento orgán, o které žadatel požádal, se poskytují zčásti, pokud je možné oddělit informace spadající do oblasti působnosti odst. 1 písm. d) a e) nebo odstavce od ostatních požadovaných informací. „

Směrnice IPPC.

V tuto chvíli je nutno zdůraznit, že článek 15 Směrnice ukládá členským státům, aby dotčená veřejnost dostávala včasné a účinné možnosti účasti na řízeních o vydávání povolení. Toto ustanovení musí být vykládáno ve světle bodu 23 odůvodnění uvedené směrnice, podle něhož musí mít veřejnost přístup k informacím, které se týkají žádostí o povolení nových zařízení, ještě před přijetím jakéhokoli rozhodnutí, a článku 6 Aarhuské úmluvy, který stanoví jednak účast veřejnosti v počátečním stadiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná, a jednak to, že veřejnost musí mít přístup k relevantním informacím co možná nejdříve poté, co se stanou dostupnými. Z toho vyplývá, že dotčená veřejnost musí mít k dispozici všechny relevantní informace již od stádia správního řízení v prvním stupni, ještě před tím, než bylo přijato první rozhodnutí, pokud jsou tyto informace k dispozici v okamžiku, kdy probíhá tato fáze řízení.

K této otázce Soudní dvůr uvedl, že veřejnost musí mít přístup k informacím, které jsou podstatné při povolovacím řízení, pokud má dopady na ŽP. Územní rozhodnutí, jehož zveřejnění bylo na počátku rozhodování odepřeno, podle Soudního dvora takovéto informace obsahuje. Protože má veřejnost právo na všechny informace, má tudíž právo i na ty, které by mohly být považovány za obchodní tajemství účastníka řízení. Proto je nutné toto rozhodnutí veřejnosti zpřístupnit, a to i za cenu toho, že by mohlo utrpět právo na uchování obchodního tajemství účastníka řízení.

3. „Vztahuje se požadavek všeobecně vyplývající ze Směrnice o IPPC (zejména z bodů odůvodnění a článků 1 a 15a), aby členské státy zabezpečily prevenci a omezování znečišťování ŽP i tím, aby veřejnosti zajistily přiměřené, spravedlivé a včasné správní anebo soudní řízení podle článku 10a dosavadní Směrnice EIA a článku 6 a čl. 9 odst. 2a 4 Aarhuské úmluvy, na možnost této veřejnosti požadovat uložení správního anebo soudního opatření předběžné povahy podle vnitrostátního práva (například nařídit soudní odklad vykonatelnosti povolení IPPC), které umožňuje dočasně, tzn. až do rozhodnutí ve věci samé, zastavit realizaci požadovaného provozu?“

Zde se soud zabýval otázkou, zda články 1⁷⁹ a 15a⁸⁰ Směrnice o IPPC musejí být vykládány v tom smyslu, že příslušníci dotčené veřejnosti musejí mít možnost, aby v rámci opravného prostředku stanoveného v článku 15a této směrnice požádali soud nebo příslušný nezávislý a nestranný orgán zřízený ze zákona, aby nařídil předběžná opatření, která mohou dočasně odložit uplatnění povolení ve smyslu článku 4⁸¹ uvedené směrnice, než bude vydáno konečné rozhodnutí.

Konstatoval, že z ustálené judikatury⁸² vyplývá, že vnitrostátní soud, kterému byl předložen spor řídicí se unijním právem, musí být schopen nařídít předběžná opatření za účelem zaručení plné účinnosti soudního rozhodnutí, které má být vydáno o existenci práv dovolávaných na základě unijního práva.

Podání opravného prostředku stanoveného v článku 15a Směrnice o IPPC by přitom neumožnilo účinně předejít uvedeným znečištěním, kdyby bylo nemožné zabránit tomu, aby zařízení, pro které mohlo být vydáno povolení přiznané v rozporu s touto směrnicí, fungovalo i nadále, než bude vydáno konečné rozhodnutí o zákonnosti uvedeného povolení. Z toho vyplývá, že záruka účinnosti práva na opravný prostředek stanoveného v uvedeném článku 15a vyžaduje, aby měli příslušníci dotčené veřejnosti právo požádat soud nebo příslušný nezávislý a nestranný orgán, aby vydal předběžná opatření, která mohou těmto znečištěním zabránit, případně taktéž prostřednictvím dočasného odkladu vykonatelnosti zpochybněného povolení.

79 Toto ustanovení zní :

” Článek 1 - Účel a oblast působnosti
Účelem této směrnice je docílit integrované prevence a omezování znečištění vznikajícího v důsledku činností, které jsou uvedeny v příloze I. Směrnice stanoví opatření, která mají vyloučit anebo, pokud to není možné, snížit emise z výše zmíněných činností do ovzduší, vody a půdy, včetně opatření týkajících se odpadu, v zájmu dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku, aniž je dotčena směrnice 85/337/EHS a další příslušná ustanovení Společenství.“

80 Toto ustanovení je svým zněním shodné s ustanovením čl. 10a dosavadní Směrnice EIA.

81 Toto ustanovení zní :

” Článek 4 - Povolení pro nová zařízení
Členské státy přijmou nezbytná opatření zajišťující, že žádné nové zařízení nebude provozován bez povolení uděleného v souladu s touto směrnicí, aniž jsou dotčeny výjimky uvedené ve směrnici Rady 88/609/EHS ze dne 24. listopadu 1988 o omezení emisí některých znečišťujících látek z velkých spalovacích zařízení do ovzduší.“

82 rozsudky ze dne 19. června 1990, Factortame a další, C-213/89, Recueil, s. I-2433, bod 21, jakož i ze dne 13. března 2007, Unibet, C-432/05, Sb. rozh. s. I-2271, bod 67

S ohledem na předcházející je třeba na tuto otázku odpovědět tak, že článek 15a Směrnice o IPPC musí být vykládán v tom smyslu, že příslušníci dotčené veřejnosti musejí mít možnost v rámci opravného prostředku stanoveného v tomto ustanovení požádat soud nebo příslušný nezávislý a nestranný orgán zřízený ze zákona, aby nařídil předběžná opatření, která mohou dočasně odložit uplatnění povolení ve smyslu článku 4 této směrnice, než bude vydáno konečné rozhodnutí

Soudní dvůr ve svém rozhodnutí tím vyjádřil názor, že Směrnice IPPC vyžaduje, aby měli příslušníci dotčené veřejnosti právo požádat o vydání takových předběžných opatření, jako je dočasný odklad vykonatelnosti zpochybněného povolení, která mohou zabránit realizaci povolovaného záměru.

Soudní dvůr – případ VLK

Druhý případ⁸³, o kterém v oblasti Aarhuské úmluvy Soudní dvůr v souvislosti se slovenským právním řádem rozhodoval, se týkal aplikace samotné Aarhuské úmluvy mimo oblast působnosti Aarhus Směrnice. I v této záležitosti se jednalo o žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podanou Nejvyšším súdom Slovenskej republiky v řízení „Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Ministerstvu životného prostredia Slovenskej republiky“. Lesoochranárske zoskupenie VLK - dále jen sdružení VLK, je slovenské občanské sdružení, jehož cílem je ochrana ŽP.

V této věci bylo sdružení VLK informováno o několika správních řízeních zahájených na návrh mysliveckých sdružení nebo jiných subjektů, která se týkala udělení výjimek z ochrany chráněných živočichů, jako je medvěd hnědý, 1 vstupu do chráněných území nebo použití chemických přípravků v těchto lokalitách. Sdružení VLK požádalo Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, aby mohlo být účastníkem řízení ve správním řízení, které se týká udělování těchto výjimek nebo povolení a odvolalo se v této souvislosti na Aarhuskou úmluvu. Ministerstvo zamítlo tuto žádost, jakož i rozklad, který sdružení VLK proti tomuto zamítavému rozhodnutí podalo. Sdružení VLK proti těmto dvěma rozhodnutím podalo žalobu, ve které tvrdilo, že zejména ustanovení čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy má přímý účinek. Za těchto okolností se Nejvyšší soud

⁸³ věc C-240/09 - Lesoochranárske zoskupenie [2011] Sbíрка soudních rozhodnutí 2011 I-01255

Slovenskej republiky rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky :

- 1) „Lze článku 9 Aarhuské úmluvy ze dne 25. června 1998, zejména jeho odstavci 3, s přihlédnutím k hlavnímu cíli sledovanému touto mezinárodní smlouvou, tzn. že narušuje klasickou koncepci aktivní legitimace tím, že přiznává postavení účastníka řízení i veřejnosti, resp. dotčené veřejnosti, přiznat přímý účinek („self - executing effect“) mezinárodní smlouvy za okolností, kdy Evropská unie ode dne 17. února 2005, kdy přistoupila k této mezinárodní smlouvě, nevydala do dnešního dne předpis Společenství, který by prováděl uvedenou smlouvu do práva Společenství?
- 2) Lze článku 9 Aarhuské úmluvy, a zejména jeho odstavci 3, poté co se stal součástí práva Společenství, přiznat přímou použitelnost nebo přímý účinek práva Společenství ve smyslu ustálené judikatury Soudního dvora?
- 3) Bude-li odpověď na otázku 1 nebo 2 kladná, je možné vykládat čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy – s přihlédnutím k hlavnímu cíli sledovanému touto mezinárodní smlouvou – tak, že pod pojem [úkony] orgánu veřejné správy je nutné zahrnout i úkon spočívající ve vydání rozhodnutí, tzn. že možnost přístupu veřejnosti k soudnímu řízení v sobě zahrnuje i právo napadnout samotné rozhodnutí správního orgánu, jehož nezákonnost spočívá v dopadu na ŽP? “

Soudní dvůr konstatoval, že první dvě otázky je třeba zkoumat společně, neboť se vyjadřují k problému, zda jednotlivci a zejména sdružení na ochranu ŽP, pokud chtějí napadnout rozhodnutí udělující výjimku z takového režimu ochrany ŽP, který zavedla směrnice o stanovištích ve prospěch druhu uvedeného v příloze IV této směrnice, mohou vyvodit svoji aktivní legitimaci z práva Unie, a to zejména s ohledem na ustanovení čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, na jehož přímý účinek se předkládající soud dotazuje.

Úvodem Soudní dvůr v rozhodnutí připomenul, že podle čl. 300 odst. 7 ES⁸⁴ platí, že „dohody uzavřené za podmínek stanovených tímto článkem jsou závazné pro orgány

84 nyní obsahuje obdobné ustanovení čl. 216 odst. 2 SFEU

Společenství i pro členské státy“. Aarhuská úmluva byla podepsána Společenstvím a poté schválena rozhodnutím 2005/370. Podle ustálené judikatury⁸⁵ jsou tedy ustanovení této úmluvy nyní nedílnou součástí právního řádu Unie. V rámci tohoto právního řádu má tedy Soudní dvůr pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se jejího výkladu (dle⁸⁶). Aarhuská úmluva byla uzavřena Společenstvím a všemi jeho členskými státy na základě sdílené pravomoci, z čehož vyplývá, že Soudní dvůr, kterému byla věc předložena na základě ustanovení Smlouvy o ES, zejména článku 234 ES, má pravomoc vymezit povinnosti, které na sebe vzala Unie, a povinnosti, za které jsou odpovědny jen členské státy, a pravomoc vykládat ustanovení Aarhuské úmluvy(dle⁸⁷).

Následně je třeba určit, zda v oblasti, na kterou se vztahuje čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, Unie využila svoji pravomoc a přijala ustanovení týkající se plnění povinností vyplývajících z této úmluvy. V případě, že by tomu tak nebylo, vztahovalo by se na povinnosti, které vyplývají z čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, i nadále vnitrostátní právo členských států. V tomto případě by příslušelo soudům těchto členských států, aby na základě vnitrostátního práva určily, zda se jednotlivci mohou přímo dovolávat norem této mezinárodní smlouvy, které se týkají této oblasti, nebo zda je případně tyto soudu musí použít i bez návrhu. Právo Unie totiž v takovémto případě ani neukládá, ani nevylučuje, aby právní řád členského státu přiznal jednotlivcům právo odvolávat se přímo na tuto normu, nebo uložil soudci povinnost uplatnit tuto normu i bez návrhu(dle⁸⁸). Naopak, pokud by byl učiněn závěr, že Unie využila svoji pravomoc a přijala ustanovení v oblasti, které se týká čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, uplatnilo by se právo Unie a příslušelo by Soudnímu dvoru, aby určil, zda ustanovení dotčené mezinárodní smlouvy má přímý účinek. Je proto třeba zkoumat, zda v konkrétní oblasti, na kterou se vztahuje čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, Unie využila svoji pravomoc a přijala ustanovení týkající se plnění povinností

85 viz. obdobně zejména rozsudky ze dne 10. ledna 2006, IATA a ELFAA, C-344/04, Sb. rozh. s. I-403, bod 36, jakož i ze dne 30. května 2006, Komise v. Irsko, C-459/03, Sb. rozh. s. I-4635, bod 82

86 viz zejména rozsudky ze dne 30. dubna 1974, Haegeman, 181/73, Recueil, s. 449, body 4 až 6, a ze dne 30. září 1987, Demirel, 12/86, Recueil, s. 3719, bod 7

87 viz obdobně rozsudky ze dne 14. prosince 2000, Dior a další, C-300/98 a C-392/98, Recueil, s. I-11307, bod 33, jakož i ze dne 11. září 2007, Merck Genéricos – Produtos Farmacêuticos, C-431/05, Sb. rozh. s. I-7001, bod 33

88 viz obdobně výše uvedené rozsudky Dior a další, bod 48 a Merck Genéricos – Produtos Farmacêuticos, bod 34

vyplývající z této úmluvy(dle⁸⁹).

V této souvislosti je nejprve třeba uvést, že Unie má v oblasti ŽP podle článku 175 ES ve spojení s čl. 174 odst. 2 ES explicitní vnější pravomoci(dle⁹⁰). Kromě toho Soudní dvůr dospěl k závěru⁹¹, že na konkrétní otázku, která ještě nebyla předmětem právní úpravy Unie, se vztahuje právo Unie, pokud je tato otázka upravena ve smlouvách uzavřených Uníí a jejími členskými státy a týká se oblasti, která je již v široké míře upravena právem Unie. V projednávaném případě se spor ve věci v původním řízení týká otázky, zda sdružení na ochranu ŽP může být „účastníkem řízení“ ve správním řízení týkajícím se zejména poskytnutí výjimky z režimu ochrany takových druhů, jako je medvěd hnědý . Tento druh je totiž uveden v příloze IV bodě a) směrnice č. 92/43/EHS, o stanovištích, takže podle článku 12 této směrnice podléhá systému přísné ochrany, v rámci kterého je možné udělit výjimku jen za podmínek stanovených v článku 16 této směrnice.

Z výše uvedeného Velký senát Soudního dvora EU uzavřel, že z toho vyplývá, že na spor v původním řízení se vztahuje právo Unie.

Z toho vyplývá, že Soudní dvůr má pravomoc vykládat ustanovení čl. 9 odst.3 Aarhuské úmluvy, a zejména vyjádřit se k tomu, zda tato ustanovení mají, či nemají přímý účinek. V této souvislosti se ustanovení smlouvy uzavřené Uníí a jejími členskými státy se třetími státy musí považovat za ustanovení s přímým účinkem, pokud s ohledem na své znění a předmět a povahu této smlouvy obsahuje jasnou a přesnou povinnost, jejíž provedení nebo účinky nejsou podmíněny vydáním žádného pozdějšího aktu (dle⁹²).

Je nutno konstatovat, že ustanovení čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy neobsahují žádnou jasnou přesnou povinnost, která by mohla přímo upravovat právní situaci jednotlivců. Vzhledem k tomu, že pouze „osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu“, mají práva stanovená v uvedeném čl. 9 odst. 3, závisí provedení a účinky tohoto ustanovení na vydání pozdějšího aktu.

89 viz. obdobně výše uvedený rozsudek Merck Genéricos – Produtos Farmacêuticos, bod 39

90 viz. výše uvedený rozsudek Komise v. Irsko, body 94 a 95

91 viz. obdobně rozsudek ze dne 7. října 2004, Komise v. Francie, C-239/03, Sb. rozh. s. I-9325, body 29 až 31

92 viz zejména rozsudky ze dne 12. dubna 2005, Simutenkov, C-265/03, Sb. rozh. s. I-2579, bod 21 a ze dne 13. prosince 2007, Asda Stores, C-372/06, Sb. rozh. s. I-11223, bod 82)

Je však nutno uvést, že cílem těchto ustanovení, i když jsou formulována obecně, je zabezpečit účinnou ochranu životního prostředí. Nicméně v návaznosti na svou předchozí judikaturu⁹³ Soudní dvůr judikoval opět - stejně jako v rozsudku ve věci Jozef Križan, že v případě neexistence právní úpravy Unie v této oblasti přísluší vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby upravil procesní podmínky žalob určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z práva Unie. Členské státy jsou přitom v každém případě zodpovědné za zajištění účinné ochrany těchto práv.

Jak vyplývá z ustálené judikatury⁹⁴, procesní podmínky žalob určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z práva Unie, nesmějí být méně příznivé než ty, které se týkají obdobných řízení na základě vnitrostátního práva – tzv. zásada rovnocennosti, a nesmějí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných právním řádem Unie – tzv. zásada efektivity. Nepřipadá proto v úvahu, aby byl možný výklad ustanovení čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, který by v praxi znemožňoval nebo nadměrně ztěžoval výkon práv přiznaných právem Unie, a byla narušena účinná ochrana práva Unie v oblasti ŽP.

Z toho vyplývá, že přísluší vnitrostátnímu soudu, aby s cílem zajistit účinnou soudní ochranu v oblastech, na které se vztahuje právo Unie týkající se ŽP, vyložil vnitrostátní právo takovým způsobem, který bude v co největším možném rozsahu v souladu s cíli, které jsou stanoveny v čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.

Z uvedeného Velký senát Soudního dvora EU nakonec shrnul, že za těchto okolností je třeba na první a druhou položenou otázku odpovědět tak, že čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy nemá v právu Unie přímý účinek. Připustil však, že „je nicméně na předkládajícím soudu, aby vyložil procesní právo upravující podmínky, které je nutno splnit pro účely podání správního opravného prostředku nebo žaloby, způsobem, který v co největším možném rozsahu zohlední cíle čl. 9 odst. 3 této úmluvy, jakož i cíl účinné soudní ochrany práv poskytnutých právem Unie, aby taková organizace na ochranu ŽP, jako je Lesoochranárske zoskupenie VLK, mohla soudně napadnout rozhodnutí vydané v rámci správního řízení, které by mohlo být

93 viz. rozsudek ze dne 15. dubna 2008, Impact, C-268/06, Sb. rozh. s. I-2483, body 44 a 45

94 výše uvedený rozsudek Impact, bod 46

v rozporu s právem Unie v oblasti ŽP.“

Tímto Soudní dvůr tedy rozhodl, že jedná-li se o zájem chráněný právem EU, přináleží vnitrostátnímu soudu, aby s cílem zabezpečit účast veřejnosti veřejnosti právní ochranu v oblastech, které patří do práva ŽP, poskytl takový výklad vnitrostátního práva, který bude v co nejširší míře v souladu s cíli stanovenými v čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.

4.4.2 Komparativní analýza právní úpravy procesu EIA, jeho vztahu k řízení o povolení záměru a možnosti právní ochrany účasti veřejnosti v právním řádu Spolkové republiky Německo

Právní úprava

Proces EIA je v německé právní úpravě na rozdíl od té české součástí řízení, kterým se rozhoduje o přípustnosti povolení záměru. Odlišně od právní úpravy ČR je tzv. zjišťovací řízení rozděleno na 2 části – ta část, v níž se rozhoduje, zda bude záměr nutné hlouběji posuzovat z hlediska vlivů na ŽP, probíhá před samotným posuzováním vlivů na ŽP a jejím výsledkem je tzv. předběžné stanovisko. Obdobně je upravena německá podoba Dokumentace EIA, tzv. podklady pro posouzení vlivů na ŽP. Dalším rozdílem je, že německou obdobu Posudku EIA – tzv. souhrnný popis vlivů na ŽP – zpracovává v rámci řízení sám povolující úřad. Protože je zde spojeno řízení o přípustnosti záměru a proces EIA, v německé právní úpravě neexistuje dokument stejné povahy, jako je Stanovisko EIA. Jeho obsah je tak součástí přímo rozhodnutí o přípustnosti záměru, které odpovídá např. územnímu rozhodnutí v právním řádu ČR. (dle Franková, Humlíčková, 2012⁹⁵)

V případě stavebního řízení německého a českého spočívá shoda v tom, že v obou systémech jsou tato řízení samostatnými správními řízeními.

Ačkoli se občanská sdružení těchto řízení mohou účastnit, jejich možnost podávat žaloby vůči rozhodnutím v těchto řízeních je velmi omezená,

95 Franková, M., Humlíčková P. : Posuzování vlivů projektů na životní prostředí ve Spolkové republice Německo (porovnání německé právní úpravy posuzování projektů na životní prostředí s českou právní úpravou).

neboť je založena na specifickém pojetí aktivní legitimace. Toto pojetí vychází v německém právním systému z ideje, že ačkoli je právo na příznivé životní prostředí subjektivního charakteru, nejedná se o právo individualistické, nýbrž tzv. veřejné subjektivní právo, kterým se chrání především veřejné zájmy, a proto individuálním subjektům, není přiznána schopnost ho hájit. Výjimkou jsou pouze případy, kdy jim je toto oprávnění dáno zvláštním zákonným ustanovením, jak vyplývá i z informací zveřejněných na webových stránkách Federálního administrativního soudu Spolkové republiky Německo(dle⁹⁶).

Tato právní úprava byla předmětem rozhodování Soudního dvora ve věci 'Trianel'⁹⁷.

Případ Trianel

V tomto případě se občanské sdružení Spolek pro životní prostředí obrátilo na německý soud, aby zrušil rozhodnutí o přípustnosti záměru uhelné elektrárny v Lünen, protože nebylo provedeno posouzení vlivu na ŽP.

Společnost Trianel zamýšlela výstavbu a provozování uhelné elektrárny v Lünen. I když se v okruhu osmi kilometrů nacházelo pět zvláště chráněných území ve smyslu směrnice o přírodních stanovištích, vydal povolující úřad Bezirksregierung Arnsberg v rámci procesu EIA předběžné rozhodnutí a dílčí povolení záměru. Předběžné stanovisko konstatovalo, že ve vztahu k záměru neexistují žádné právní výhrady, takže proces EIA fakticky neproběhl. Proto Spolek pro životní prostředí podal žalobu k soudu Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen na zrušení těchto aktů. Uplatňoval především porušení ustanovení prováděcích směrnic o přírodních stanovištích a zejména její článek 6.

Přestože soud souhlasil s argumentací spolku, že během řízení došlo k porušení zákona tím, že byly předběžné rozhodnutí a dílčí povolení záměru přijaty v rozporu s čl. 6 odst. 3, směrnice o přírodních stanovištích, jelikož proces EIA nemohl prokázat, protože nebyl proveden, že záměr nemůže významně ovlivnit zvláště chráněná území,

96 Bundesverwaltungsgericht | The Federal Administrative Court

97 věc C-115/09 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV proti Bezirksregierung Arnsberg [2011], Sbíрка rozhodnutí 2011 Strana I-03673

kteřá se nacházejí v blízkosti, byl toho názoru, že se nemůže na základě pravidel vnitrostátního práva sdružení na ochranu ŽP dovolávat porušení ustanovení práva na ochranu vod a ŽP, protože ustanovení německého právního řádu neumožňují přiznat tato práva individuálním subjektům. Uvedl, že právo podat žalobu, přiznané nevládním organizacím, tak odpovídá obecné úpravě žalob na neplatnost stanovené procesním správním právem, která stanoví, že žaloba proti správnímu aktu je přípustná pouze v případě, že uvedený akt porušuje práva žalobce, tedy jeho individuální veřejná subjektivní práva. Dodal, že při určování, zda ustanovení vnitrostátního práva chrání individuální práva, spočívá rozhodující kritérium pro posouzení toho, do jaké míry dotyčné ustanovení dostatečně určuje a vymezuje zájem nebo chráněné právo, druh porušení práva a okruh chráněných osob. Měl v tomto ohledu za to, že ustanovení práva na ochranu vod a přírody týkají zejména společnosti a nevztahují se na ochranu individuálních práv. Mimoto konstatoval, že dotčený záměr nespádá do působnosti zákona o ochraně přírody a krajiny, který v některých případech umožňoval odchýlení od této podmínky přípustnosti u žalob podaných uznanými sdruženími v oblasti ochrany ŽP. Soud však měl za to, že takové omezení přístupu k právní ochraně by mohlo narušit užitečný účinek Směrnice EIA a proto se dotázal žádostí o řízení o předběžné otázce Soudního dvora, zda nemá být žalobě Spolku pro ŽP vyhověno na základě článku 10a této směrnice.

Předkládající soud tedy položil Soudnímu dvoru tyto předběžné otázky :

1) „Vyžaduje článek 10a (dosavadní) Směrnice EIA ve znění Aarhus Směrnice, aby nevládní organizace, které chtějí podat žalobu k soudům členského státu, jehož procesní-správní právo vyžaduje, aby žalobce namítal porušení práva, měly možnost uplatňovat porušení jakéhokoli předpisu v oblasti ŽP, který je relevantní pro schvalování záměru, tedy i předpisů, které mají sloužit výhradně obecným zájmům a nejsou ani zčásti určeny k ochraně právních zájmů jednotlivců ?

2) V případě, že na první otázku nelze bez výhrad odpovědět kladně:

Vyžaduje článek 10a (dosavadní) Směrnice EIA ve znění Aarhus Směrnice, aby nevládní organizace, které se domáhají přístupu k soudům členského státu, jehož procesní-správní právo vyžaduje, aby žalobce uplatňoval

porušení práva, mohly založit svou argumentaci na porušení právních předpisů v oblasti ŽP týkající se schvalování záměrů, jež jsou přímo odvozeny od (tehdejšího) práva Společenství nebo které provádí právní předpisy (tehdejšího) Společenství do vnitrostátního práva, tedy i takových předpisů, které mají sloužit výhradně obecným zájmům a nejsou ani zčásti určeny k ochraně právních zájmů jednotlivců?

a) Pokud otázka 2 bude v zásadě vyžadovat kladnou odpověď:

Mají právní předpisy (tehdejšího) Společenství v oblasti ochrany ŽP splňovat určité obsahové požadavky, aby mohly být právním základem žaloby ?

b) V případě kladné odpovědi na otázku 2 a)

O jaké obsahové požadavky (například přímý účinek, cíl ochrany nebo účel právního předpisu) se jedná?

3) V případě kladné odpovědi na otázku 1 nebo 2 :

Přiznává směrnice přímo nevládním organizacím podporujícím ochranu ŽP právo na přístup k soudům, který jde nad rámec vnitrostátního práva ? “

Podstatou prvních dvou otázek předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je v zásadě to, zda článek 10a dosavadní Směrnice EIA brání právní úpravě, která nevládním organizacím podporujícím ochranu ŽP, uvedeným v čl. 1 odst. 2 této Směrnice, nepřiznává možnost uplatňovat před soudem v rámci žaloby proti rozhodnutí o povolení záměrů, jež mohou mít významný vliv na ŽP ve smyslu čl. 1 odst. 1 této směrnice, porušení pravidla, které chrání pouze obecné zájmy, a nikoli zájmy jednotlivců. Předkládající soud se Soudního dvora rovněž dotazuje, zda uvedený článek 10a této směrnice brání takové právní úpravě obecně, nebo pouze pokud tato úprava neumožňuje, aby se uvedená organizace před soudem opírala o konkrétní ustanovení práva ŽP, ať již práva Společenství, nebo ustanovení čistě vnitrostátní.

Z rozhodnutí předkládajícího soudu vyplynulo, že otázka byla odůvodněna skutečností, že použitelné vnitrostátní právní předpisy podřizovaly přípustnost takové žaloby, jako je žaloba podaná žalobcem v původním řízení,

podmínce, aby žalobce uplatňoval, že napadené správní rozhodnutí porušuje individuální právo, které může být podle vnitrostátního práva kvalifikováno jako veřejné subjektivní právo.

Základem rozhodování soudu je ustanovení Směrnice EIA⁹⁸, které stanoví, že musí být umožněno napadnout žalobou hmotnou nebo procesní zákonnost rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti, kterých se dané ustanovení týká, aniž to jakkoli omezí důvody, jež mohou být na podporu takové žaloby uplatňovány.

Ohledně podmínek přípustnosti žalob toto ustanovení pak stanovilo dva předpoklady : přípustnost žaloby může být podřízena dostatečnému zájmu, nebo tomu, že žalobce uplatňuje porušování práv, podle toho, kterou z těchto podmínek vnitrostátní právní úprava zvolí.

Třetí pododstavec tohoto ustanovení v první větě dále stanoví, že členské státy jsou povinny určit, co představuje porušování práva, v souladu s cílem poskytnout zúčastněné veřejnosti široký přístup k právní ochraně. A ohledně žalob podaných sdruženími na ochranu ŽP dodává druhá a třetí věta, že za tímto účelem musejí být tato sdružení považována za sdružení, jež mají buď dostatečný právní zájem, nebo práva, u nichž může docházet k porušení, podle toho, kterou z těchto podmínek přípustnosti vnitrostátní právní úprava zvolí.

Tato ustanovení musejí být vykládána ve světle a s přihlédnutím k cílům Aarhuské úmluvy, s níž, jak vyplývá z pátého bodu odůvodnění Aarhus Směrnice, musejí být právní předpisy Unie náležitě uvedeny v soulad.

Z toho vyplývá, že bez ohledu na volbu členského státu ohledně kritéria přípustnosti žaloby, jsou sdružení na ochranu ŽP – v souladu s článkem 10a dosavadní směrnice EIA – oprávněna dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona, a mohou tak napadat hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti, na něž se uvedený článek vztahuje.

Konečně je rovněž třeba připomenout, že pokud přísluší při neexistenci

⁹⁸ článek 10a dosavadní Směrnice EIA = článek 11 Směrnice EIA

pravidel stanovených v této oblasti právem Unie právnímu řádu každého členského státu, aby určil příslušné soudy a upravil procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z práva Unie, nesmějí být tyto podmínky méně příznivé než ty, které se týkají obdobných řízení vnitrostátní povahy - tzv. zásada rovnocennosti, a nesmějí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných právním řádem Unie - tzv. zásada efektivity.

I když tedy členským státům přísluší, aby v mezích tohoto ustanovení Směrnice EIA určily, je-li jejich právní řád takto nastaven, práva, jejichž porušení může vést k podání žaloby v oblasti ŽP, nemohou tím, že k takovému určení přistoupí, zbavit sdružení na ochranu ŽP, která splňují požadavky stanovené v čl. 1 odst. 2 této směrnice, možnosti, aby hrály úlohu, která jim je přiznána jak Směrnicí EIA, tak Aarhuskou úmluvou .

U takové právní úpravy, jako je dotčená právní úprava v původním řízení, i když je přípustné, aby vnitrostátní zákonodárce omezil práva, jejichž porušení může být uplatňováno jednotlivcem v rámci žaloby proti jednomu z rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti, na něž se vztahoval o toto ustanovení Směrnice EIA, pouze na veřejná subjektivní práva, nemůže být takové omezení samo o sobě použito na sdružení na ochranu ŽP, jelikož by tím došlo k porušení cílů Směrnice EIA.

V tomto případě tak rozhodl Soudní dvůr, že nevládní organizace podporující ochranu ŽP mohou podávat žalobu proti rozhodnutí o povolení záměru, jež „mohou mít významný vliv na ŽP“ ve smyslu čl. 1 odst. 1 Směrnice EIA, přičemž mají právo dovozovat porušení vnitrostátních právních předpisů vyplývajících z právních předpisů EU týkajících se ŽP, i přestože to vnitrostátní procesní právo neumožňuje s odůvodněním, že uplatňované právní předpisy chrání pouze obecné zájmy, a nikoli zájmy jednotlivců.

Z toho vyplývá, že Soudní dvůr ve svém rozsudku celkově konstatoval, že žádná pravidla vnitrostátního práva nemohou veřejnosti dotčené ex-lege obecně zabránit, aby podala žalobu vůči správním aktům, které jsou založeny na procesu EIA, neboť je jim toto právo přiznáno přímo samotným zněním Směrnice EIA.

Závěr

Mohu tedy po provedené analýze konstatovat, že právní předpisy ČR transponující Směrnici EIA nejsou dosud formulovány dostatečně jasně a to vidím jako jejich zásadní nedostatek, na základě kterého může docházet k nesprávné implementaci příslušných ustanovení.

Základním nedostatkem je právní úprava, která nekonstruuje přímou právní závaznost výsledného aktu procesu EIA, což mj. relativizuje možnost, aby byl tento správní akt pro vady přímo zrušen. Děje se tak zejména v oblasti vyloučení veřejnosti ex lege nedotčené tím, že jí není přiznáno oprávnění podat žalobu vůči navazujícímu správnímu rozhodnutí, kdy právní úprava vylučuje její účast v navazujících správních řízeních. A konečně u veřejnosti ex-lege dotčení není dostatečně jasně přiznáno oprávnění dosáhnout toho, aby byl výsledný akt procesu EIA podroben hmotně-právnímu přezkumu a mohla být odložena účinnost navazujícího správního rozhodnutí do doby, než bude rozhodnuto o tvrzených vadách procesu EIA a jeho výsledného aktu.

Na základě zjištěných závěrů této práce mohu vyvodit, že soudy mohou kvůli nejednoznačnosti právní úpravy vykládat případy, které se dotýkají aplikace právní předpisů transponujících Směrnici EIA, vykládat způsobem, který nemusí být v souladu se závaznou judikaturou Soudního dvora.

K úplnému dokončení analýzy musím tedy porovnat konstantní judikaturu s požadavky, které vyplývají ze analyzované závazné judikatury SD EU v této oblasti.

Správní soudy i po novele ZoEIA judikují, že občanská sdružení nemohou podávat žaloby na hmotně-právní přezkum ve věcech ŽP, přičemž navazují na stále nezměněný právní názor Ústavního soudu. NSS pak tyto rozsudku nižších soudů potvrzuje. To i přesto, že je tento právní názor NSS v rozporu se závaznou judikaturou Soudního dvora - v této problematice je založena na rozhodnutí Soudního dvora ve věci Trianel, které je pro NSS závazné i přes odporující rozhodnutí Ústavního soudu, na základě rozhodnutí Soudního dvora ve věci Josef Križan.

Správní soudy konstantně judikují, že nelze zrušit výsledný akt procesu EIA přímo. Proto NSS zamítá kasační stížnosti proti těmto rozhodnutím. Proto považují

toto stanovisko za názor, který je projevem konstantní judikatury správních soudů.

Na základě ustanovení ZoEIA, které vyloučilo odkladný účinek žalob, správní soudy již konstatně judikují, že vůči rozhodnutím, která jsou založena na výsledném aktu procesu EIA, je tento účinek reálně vyloučen.

Rozsudky Soudního dvora uvedené v páté kapitole potažmo vytykají stávající právní úpravě ČR nesprávnou transpozici práva EU v oblasti přístupu k právní ochraně, neboť podle zásady rovnosti a efektivnosti mají být v právním řádu členské země v co největší míře provedena veškerá opatření vyplývající z Aarhuské úmluvy v oblastech práva ŽP tak, aby byla respektována práva účastníků minimálně na stejné úrovni jako v ostatních řízeních.

Z vyvozených závěrů tedy vyplývá, že je nesprávná transpozice a následně nesoulad se závaznou judikaturou SD EU založena na nepřesné, tedy nesprávné implementaci právních norem EU do právního řádu ČR, kdy soudy tyto normy vykládají způsobem, který není souladný s povinností eurokonformního výkladu.

Musím tedy konstatovat, že i přes změnu právních předpisů ČR stále neplní povinnost řádně transponovat Směrnici EIA. Toho jsou si zřejmě vědomy i orgány ČR, a proto při jednání před ACCC ve věci nesplnění povinnosti řádně aplikovat Aarhuskou úmluvu ČR vyjádřila úmysl zavést novou právní úpravu procesu EIA a změnit celý systém procesu povolování záměrů tak, aby byla nejen řádně v ČR aplikována nejen samotná Aarhuská úmluva, ale i právní předpisy EU z ní vycházející.

Je vhodné, abych na závěr této práce porovnal principy nově navrhované úpravy se závěry plynoucími z této práce, abych mohl posoudit přínos pro dosažení souladu právního řádu ČR s právem EU, jak ho závazně vykládá Soudní dvůr.

Bohužel však zatím není k dispozici oficiální text navrhované právní úpravy, proto musím vycházet z tezí, které ČR poskytla v rámci procesu před ACCC. Tyto teze však představují pouze rámcovou charakteristiku navrhované úpravy, proto bude vlastní analýza velmi zběžná.

Podle těchto tezí by nově navrhovaná úprava měla především vycházet z pojetí výsledného aktu procesu EIA - resp. nově 'enviromentálního posuzování' jako samostatného správního rozhodnutí, které bude následně sloužit

jako závazné podkladové rozhodnutí pro rozhodnutí v navazujících schvalovacích procesech.

V tomto nově pojatém správním aktu budou nově integrovány i všechny ostatní správní akty v oblasti rozhodování ve věcech ŽP - především ve formě závazných stanovisek dle 149 SprŘ, které nebyly dosud zmíněny v této práci, neboť prostředky právní ochrany vůči nim se dosud uplatňují v rámci právní ochrany vůči správním rozhodnutím v navazujících schvalovacích řízeních. Tento způsob konstrukce výsledného „aktu“ procesu EIA však odstraní pouze vady tohoto uspořádání týkající se závaznosti výsledného aktu procesu EIA a reálného uplatnění podnětů v procesu EIA, neboť pouze umožní přímou nápravu vad tohoto aktu.

Možnost reálné právní ochrany dotčené veřejnosti vůči tomuto aktu však bude touto skutečností zakotvena pouze podmíněně. Bude totiž záviset vůči 'veřejnosti nedotčené ex lege' na konstrukci účastenství v tomto řízení – ke splnění požadavků na řádnou transpozici by bylo vhodné obecně vymezit okruh osob, které mohou být dotčeny, např. převzetím jejich definice ze Směrnice EIA. Následně u navazujících schvalovacích řízení bude muset konstrukce účastenství být závislá na reálné možnosti odložit jejich právní účinky tam, kde bylo by to nutné. Pokud by totiž nadále tato možnost nebyla reálně dána, musela by být efektivní konstrukce účastenství naplněna i u těchto navazujících schvalovacích řízení, jinak by nebyly splněny požadavky na řádnou implementaci Aarhuské úmluvy i jejích prováděcích právních předpisů EU.

Vůči 'veřejnosti dotčené ex lege' je pak ještě k naplnění těchto požadavků nejspíše, vzhledem k výše uvedené nezměněné judikatuře, nutné v právních předpisech zakotvit výslovně buďto právo občanských sdružení na příznivé ŽP, čímž by došlo k naplnění požadavku správních soudů na existenci veřejného subjektivního práva dle § 65 odst. 1 SŘS pro občanská sdružení. Anebo výslovné oprávnění k žalobě dle 65 odst. 1 SŘS, neboť § 23 odst. 10 ZoEIA zřejmě není pro správní soudy dostatečně jasným, buď pouze proti správnímu rozhodnutí ve věci 'enviromentálního posuzování', nebo i navazujících správních rozhodnutí - to opět závisí na úpravě podmínek faktického přiznávání odkladu účinků tohoto výsledného aktu.

Teze navrhované právní úpravy však o těchto skutečnostech mlčí, takže existuje důvodná obava, že ani tato nová právní úprava nebude splňovat požadavky práva EU na zajištění účinného přístupu k právní ochraně účasti veřejnosti tak, jak ji vykládá ve svých rozhodnutích Soudní dvůr, pokud nebude provedena ve shodě s výše nastíněnými idejemi.

Vzhledem k tomu, že analýzou konstantní judikatury vrcholných soudů ČR je možné dospět k závěru, že nelze zřejmě v těchto případech dosáhnout výkladu těchto předpisů souladného s právními názory Soudního dvora a podpůrně i ACCC, je nutno učinit výše nastíněné změny v právních předpisech ČR, zakotvujících podmínky účasti veřejnosti, tak, aby byl základ právního řádu transpozicí změněn do souladu s požadavky práva EU. Tyto změny by přitom měly být takového charakteru, aby vedly ke změně judikatury, a tím by byly tyto předpisy EU i řádně implementovány tak, aby byla naplněna povinnosti eurokonformního výkladu vnitrostátních transpozičních předpisů.

Na základě provedené analýzy tedy mohu celkově konstatovat, že tedy dosud neodpovídají ani právní předpisy ČR ani právní řád ČR jako celek požadavkům na řádnou transpozici, a tím méně na řádnou implementaci, právních aktů EU v této oblasti, tj. Aarhuské úmluvě a jejímu transpozičnímu právnímu předpisu, Směrnici EIA. Bohužel však ani teze, jak jsou kuse nastíněny v tomto prvotním návrhu, mně neumožňují doufat, že v této oblasti dojde v právním řádu ČR ke změně směrem k správné transpozici ustanovení práva EU, a tedy i zlepšení postavení veřejnosti při rozhodování ve věcech životního prostředí.

Seznam použité literatury :

Knižní literatura :

1. Damohorský Milan a kolektiv : Právo životního prostředí – 3. vydání. C. H. Beck. Praha, říjen 2010

Odborné články a časopisecká literatura :

2. Scheu, Harald Christian : Koncepce komunitárního práva v praxi Evropského soudního dvora a v právní teorii. Mezinárodní vztahy, č. 1/2002, str. 7.
3. Zemánek, Jiří : Soudnictví v Evropské unii mezi hierarchií a dialogem. Mezinárodní vztahy č. 3/2004, str. 27.
4. Stejskal, Vojtěch : K účastenství občanských sdružení ve stavebním řízení a možnosti podat žádost o odkladný účinek žaloby. České právo životního prostředí, č. 30/2011, s. 17
5. Franková, M., Humlíčková P. : Posuzování vlivů projektů na životní prostředí ve Spolkové republice Německo (porovnání německé právní úpravy posuzování projektů na životní prostředí s českou právní úpravou). EIA – IPPC – SEA, č. 4/2012, str. 2 - 4

Elektronické zdroje :

1. Účast veřejnosti na rozhodování | Ekologický právní servis, web stránka (www adresa : <http://www.eps.cz/poradna/kategorie/obcanska-sdruzeni/rada/ucast-verejnosti-na-rozhodovani>), navštíveno dne 18.02.2012
2. Oficiální text Aarhuské úmluvy viz. <http://www.unece.org/env/pp/treatytext.html>, navštíveno 25.02.2012
3. Základní informace - Účast veřejnosti (www adresa : <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/zakladni-informace/>), navštíveno dne 27.02.2012
4. ABC práva Evropských společenství (www adresa : http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_documentation/02/txt_cs.pdf), staženo dne 01.03.2011
5. Implementace AÚ v EU - Účast veřejnosti (www adresa : <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/implementace-au-v-eu/>), navštíveno dne 09.03.2012
6. CURIA - Celková prezentace - Soudní dvůr Evropské unie (www adresa : http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_6999/), navštíveno 18.03.2012
7. Euroskop.cz - Základní informace - Evropský soudní dvůr (www adresa : <http://www.euroskop.cz/101/96/clanek/evropsky-soudni-dvur/>), navštíveno dne 18.03.2012

Resumé :

The purpose of this thesis is to analyse the case-law of the Court of Justice of the European Union in the field of legal protection of access to environmental decision making, with prejudice to the EIA process, consequently to ascertain the compliance of the legal order of the Czech Republic with the law of the European Union in the area of study. and therefore assess the future possibilities of development in this matter. The reason this theme has been chosen is because access to environmental decision making is a key tool for ensuring that the environment will be effectively and fully protected and legal protection of it is truly necessary for its meaningful use and therefore it is a long-term interest of the author.

In order to reach the goal of the paper, it is divided into an introduction, 3 main chapters and a conclusion. The introduction, which is in the first chapter, contains the topic and basic structure of the thesis so this summary will be built upon its contents, brought into more depth when appropriate. The next three chapters contain definitions and the introductory relevant information necessary for the analysis which is main content of the thesis. This analysis can be found in the fourth chapter. Finally, the conclusion summarizes concisely the findings regarding the legal order of the Czech Republic and provides necessary characteristics of its future development as well as author's own opinion of its feasibility.

The first chapter contains a basic description of the means of access to environmental decision making. The key conclusion of this chapter is that the EIA process in the countries that have signed the Aarhus convention should be regarded as full participation, i.e. allowing the enforcement of the rights pertaining to the access to environmental decision making.

The second chapter builds upon the findings of the previous chapter by describing the legal instruments of the international public law and law of the European Union which contain legal rules that enshrine the rights that enforce the full participation and is divided into three subchapters. In the first subchapter, the leading instrument of the international public law in this field, the Aarhus Convention, is explained in connection with the purpose of this thesis. Following on that, in the second subchapter there is a basic description of law of the European Union and more indepth description of the specific legal acts that enforce Aarhus Convention in the European Union, with specific focus on the EIA Directive. The key information of both those subchapters is that non-governmental organisations whose aim is related to environmental protection are granted legal standing before national courts to contest factual and procedural errors in the acts that bindingly conclude the EIA process. Finally, in the last subchapter the legal basis of legal protection of the access to environmental decision making in the constitutional law of the Czech Republic is explained, with focus on the legal value of the case-law of courts in the legal system of Czech republic.

Since the entire thesis is based upon analysis of the case-law of the Court of Justice of the European Union, third chapter provides crucial information about the Court and its proceedings in its first and second subchapter as well as necessary explanation of the role of the case-law of the Court in the legal system of the European Union in the last subchapter.

The main analysis of the case-law is then contained in the fourth chapter. Its contents can be divided for the sake of clarity into two main parts. The first part is based upon judgement of the Court in Case C-368/09, *Comission v. Czech Republic*, which deals with the unrightful transposition of the EIA Directive in the matter of access to legal protection of mainly NGOs and it consists of the first to third subchapter.

While the first subchapter is introductory and explains relevant provisions of statutes of Czech Republic dealing with EIA process and its relation to access to environmental decision making, the main relevant part is the second subchapter which builds upon it and explores the conditions necessary for using the right of legal protection in these matters.

It is argued here why the main fault of the statutes of Czech Republic can be found in the legal nature of the act by which the EIA process ends in connection with stringent conditions of participation in the permitting procedures following it along with limitations on the matter that can be sued before the national courts by the NGOs. Therefore it is proven that those were the reasons for which Czech Republic has been found in fault of unrightful transposition of the EIA Directive. The third subchapter adds more relevant information to the status of the EIA Directive transposition in Czech Republic by comparing the changes made to the with the previously deduced faults. It is proven that the changes are ineffective in correcting the transposition since they do not grant explicitly enough the relevant rights to the NGOs.

The second part of the chapter consists of the final, fourth subchapter. This part aims to analyze the case-law of the Court of Justice dealing with the relevant matter pertaining to the legal orders of Federal Republic of Germany and Slovak Republic which share common principles of legal protection in the field of EIA process with the analyzed legal order. It is divided into two subsections according to the legal orders upon which the judgements of the Court are based on.

First subsection deals with legal order of Slovak Republic. It firstly compares the principles regulating EIA and subsequent processes there to those valid in Czech Republic and then draws upon the two relevant judgements of the Court in Cases C-416/10 *Josef Krizan* and C-240/09 *Lesoochranarske zoskupenie* to conclude the rules relevant to the analyzed theme that can be induced from those. It is firstly argued on the basis of those judgements that supreme courts of each country have to respect the judgement of the Court, even despite contradictory rulings of their constitutional courts and therefore secondly it is stated that it is necessary to grant injunctory relief and legal protection even in subject matter in which it is not permitted by national statutes, to ensure the full effect of the law of the European Union.

In the same manner the second subsection deals with the legal order of Federal Republic of Germany. In this subsection the discussed judgment has been delivered in Case C-115/09 '*Trianel*'. In this judgement the Court stated that NGOs have full and unlimited legal standing to sue before national courts, in the scope as granted by the EIA Directive, notwithstanding any provisions in the national law of the member states of the European Union that would limit such right.

Finally, the conclusion compares succinctly the findings based on the judgements of the Court with the case-law of the national courts of Czech Republic. It is argued that the national courts do not respect the case-law

of the Court, despite the fact that statutes of Czech Republic do not explicitly forbid complying interpretation. Therefore it is proven by this analysis that does not implement European Union law accordingly either. The final step of this analysis, contained in the conclusion, is to deduce therefore the characteristics that should be attained by the legal order of the Czech Republic in order to ensure compliance with the requirement to rightfully transpose and accordingly implement the legal order of the European Union and compare them with the planned evolution in the legal order of the Czech Republic. The key finding of this thesis is that the necessary steps have to be done by changing the pertinent statutes of the Czech Republic and therefore as the last step their planned changes are evaluated. The thesis is concluded by remarking that after the evaluation of the changes has been done, there is not much hope of any positive progress in this area.

Abstract :

This thesis aims to analyze the case-law of the Court of Justice of the European Union in the field of legal protection of access to environmental decision making, with prejudice to the EIA process, consequently to ascertain the compliance of the legal order of the Czech Republic with the law of the European Union in the area of study and therefore assess the possibilities of the future developments in this matter. To do so, this thesis firstly describes the basic properties of access to environmental decision making and its legal basis both in the international law and the law of the European Union. Secondly, the pertinent statutes of the Czech Republic are analyzed in this regard on the basis of the Case C-368/09, *Commission v. Czech Republic* and then conclusion is reached that even after the amendment of Act No. 100/2001 Coll., on the ascertaining of effects on the environment, Czech Republic does not comply with the requirement to correctly transpose the European Union law. The analysis proceeds with next step to ascertain whether Czech Republic complies at least with the requirement to implement the European Union law accordingly. This goal is accomplished by analyzing the case-law of the Court of Justice dealing with legal problems pertaining to the legal orders of Federal Republic of Germany and Slovak Republic which share common principles of legal protection in the field of EIA process. On the basis of this analysis a conclusion is reached that the Czech Republic does not implement European Union law accordingly either. The final step of this analysis is therefore to deduce the characteristics that should be attained by the legal order of the Czech Republic in order to ensure compliance with the requirement to correctly transpose and accordingly implement the legal order of the European Union and compare them with the planned evolution in the legal order of the Czech Republic. The key finding of this thesis is that the necessary steps have to be done by changing the pertinent statutes of the Czech Republic and therefore as the last step their planned changes are evaluated. The thesis is concluded by remarking that after the evaluation of the changes has been done, there is not much hope of any positive progress in this area.

Abstrakt :

Cílem této práce je analyzovat judikaturu Soudního dvora Evropské unie v oblasti soudní ochrany účasti veřejnosti na procesu EIA a na tomto základě zjistit soulad právního řádu ČR s právním řádem Evropské unie a tím i posoudit možnosti budoucího vývoje v této oblasti. Proto se tato práce nejprve zabývá obecnou charakteristikou účasti veřejnosti a její obecnými právními základy v rámci práva mezinárodního i práva Evropské unie. Následně jsou na podkladu rozhodnutí Soudního dvora Komise v. Česká republika C-368/09 analyzovány právní předpisy ČR v této oblasti a vysloven závěr, že ani po novele zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, nesplňuje ČR povinnost řádné transpozice právních předpisů Evropské unie. Dalším krokem této analýzy je posouzení skutečnosti, zda ČR naplňuje alespoň povinnost náležité implementace právního řádu EU. Tohoto cíle má být dosaženo pomocí analýzy judikátů Soudního dvora v předmětné oblasti, které se týkají Spolkové republiky Německo a Slovenské republiky, jejichž právní řády sdílí s ČR základní zákonitosti soudní ochrany v oblasti procesu EIA. Na základě takto vyvozených závěrů je konstatováno, že ČR nenaplňuje ani povinnost řádné implementace. Finálním krokem analýzy je tedy dovození požadavků, které by měl právní řád ČR naplňovat, aby došlo k řádné transpozici a následně i náležité implementaci právního řádu Evropské unie a jejich porovnání s plánovaným vývojem právního řádu ČR. Klíčovou tezí práce se tedy jeví nutnost změn právních předpisů, a proto jsou z tohoto pohledu posouzeny známé principy plánovaných změn. Práce je uzavřena zjištěním, že ani tyto navrhované změny v pojetí, v jakém byly posuzovány, nedávají mnoho naděje, že by v této oblasti mohlo dojít k pozitivní změně.

Název práce

(The title of the thesis)

Judikatura Soudního dvora EU na úseku ochrany životního prostředí
(v oblasti účasti veřejnosti na rozhodovací procesech)

Case-law of the Court of Justice of EU in the field of the environmental protection
(in the area of access to environmental decision-making)

Klíčová slova

(Key words)

case-law, Court of Justice of the EU, legal protection of access to environmental
decision-making

judikatura, Soudní dvůr EU, přístup k právní ochraně v oblasti účasti veřejnosti
na rozhodovacích procesech