

Univerzita Karlova v Praze  
Právnická fakulta

Monika Glatzová

**Posuzování vlivů záměrů na životní prostředí  
v judikatuře Soudního dvora Evropské unie**

**DIPLOMOVÁ PRÁCE**

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.

Katedra: Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 31. května 2013

## **Čestné prohlášení**

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

V Praze dne 31. května 2013

podpis

## **Poděkování**

Děkuji JUDr. Michalu Sobotkovi, Ph.D., za vedení mé diplomové práce, odborné rady a cenné připomínky.

## Obsah

<b>Úvod .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Předmět úpravy.....</b>	<b>9</b>
1.1 Právní úprava .....	9
1.2 Judikatura Soudního dvora .....	10
1.2.1 Povinnost zajistit posouzení záměru před vydáním povolení k jeho uskutečnění .....	10
1.2.2 Výjimka z působnosti směrnice pro záměry sloužící cílům národní obrany .....	14
1.2.3 Výjimka z působnosti směrnice pro záměry schválené zvláštním právním předpisem .....	14
1.2.4 Výjimka z působnosti směrnice ve výjimečných případech.....	18
1.2.5 Nedovolené výjimky z působnosti směrnice .....	19
1.3 Shrnutí hlavních vymezených principů .....	20
1.4 Návrh změny směrnice .....	22
1.5 K vnitrostátní právní úpravě .....	22
<b>2. Základní pojmy .....</b>	<b>24</b>
2.1 Právní úprava .....	24
2.2 Judikatura Soudního dvora .....	25
2.2.1 K pojmu „záměr“ .....	25
2.2.2 K pojmu „povolení“ .....	26
2.3 Shrnutí hlavních vymezených principů .....	30
2.4 Návrh změny směrnice .....	31
2.5 K vnitrostátní právní úpravě .....	32
<b>3. Rozsah a způsob posuzování.....</b>	<b>32</b>
3.1 Právní úprava .....	32
3.2 Judikatura Soudního dvora .....	33
3.2.1 Vlivy a faktory, které musí být zohledněny.....	33
3.2.2 Povaha povinnosti stanovené článkem 3 .....	34
3.3 Shrnutí hlavních vymezených principů .....	35
3.4 Návrh změny směrnice .....	36
3.5 K vnitrostátní právní úpravě .....	36
<b>4. Oznámení.....</b>	<b>37</b>
4.1 Právní úprava .....	37
<b>5. Zjišťovací řízení .....</b>	<b>38</b>
5.1 Právní úprava .....	38
5.2 Judikatura Soudního dvora .....	39
5.2.1 Zohlednění kumulace záměrů .....	39
5.2.2 Výklad pojmů uvedených v příloze 1 či 2 .....	43
5.2.3 Použití kritérií či prahových hodnot - vyloučení kategorií záměrů uvedených v příloze 2 .....	53

5.2.4	Použití kritérií či prahových hodnot a zohlednění kritérií výběru - plošné apriorní vyloučení záměrů upravených v příloze 2 .....	59
5.2.5	Nedovolené prahové hodnoty .....	64
5.2.6	Screening - dostatečnost a průkaznost provedení .....	65
5.3	Shrnutí hlavních vymezených principů .....	68
5.4	Návrh změny směrnice .....	70
5.5	K vnitrostátní právní úpravě .....	71
<b>6.</b>	<b>Dokumentace .....</b>	<b>71</b>
6.1	Právní úprava .....	71
6.2	Judikatura Soudního dvora .....	71
6.2.1	Zohlednění kumulace vlivů .....	72
6.2.2	Povinnost zajistit, aby oznamovatel poskytl informace, pokud jsou v dané fázi důležité a pokud je odůvodněné je požadovat .....	73
6.3	Shrnutí hlavních vymezených principů .....	73
6.4	Návrh změny směrnice .....	73
6.5	K vnitrostátní právní úpravě .....	75
<b>7.</b>	<b>Posudek .....</b>	<b>75</b>
7.1	Právní úprava .....	75
7.2	Návrh změny směrnice .....	75
<b>8.</b>	<b>Stanovisko .....</b>	<b>76</b>
8.1	Právní úprava .....	76
<b>9.</b>	<b>Posuzování vlivů přesahujících hranice ČR .....</b>	<b>76</b>
9.1	Právní úprava .....	76
9.2	Judikatura Soudního dvora .....	77
9.2.1	Poskytování a předávání informací .....	77
9.3	Shrnutí hlavních vymezených principů .....	78
9.4	Návrh změny směrnice .....	78
9.5	K vnitrostátní právní úpravě .....	78
<b>10.</b>	<b>Soudní přezkum .....</b>	<b>78</b>
10.1	Právní úprava .....	78
10.2	Judikatura Soudního dvora .....	79
10.2.1	Omezení přístupu k soudnímu přezkumu .....	79
10.2.2	Soudní přezkum zvláštního právního předpisu, kterým se povoluje záměr .....	82
10.2.3	Náklady soudního řízení .....	84
10.2.3	Požadavek na poskytnutí praktických informací o přístupu k přezkumu .....	85
10.3	Shrnutí hlavních vymezených principů .....	85
10.4	Návrh změny směrnice .....	86
10.5	K vnitrostátní právní úpravě .....	87
<b>11.</b>	<b>Zveřejňování informací a rozhodnutí .....</b>	<b>89</b>
11.1	Právní úprava .....	89
11.2	Judikatura Soudního dvora .....	90

11.2.1 Odůvodnění rozhodnutí.....	91
11.2.1 Zpřístupnění rozhodnutí o udělení či zamítnutí povolení .....	92
11.3 Shrnutí hlavních vymezených principů .....	94
11.4 Návrh změny směrnice .....	94
11.5 K vnitrostátní právní úpravě .....	95
<b>12. Účast veřejnosti.....</b>	<b>97</b>
12.1 Právní úprava .....	97
12.2 Judikatura Soudního dvora .....	97
12.2.1 Poplatky za úkony v rámci účasti veřejnosti .....	98
12.2.2 Konzultace veřejnosti v případě změny záměru před udělením povolení .....	99
12.3 Shrnutí hlavních vymezených principů .....	99
12.4 Návrh změny směrnice .....	100
12.5 K vnitrostátní právní úpravě .....	100
<b>13. Lhůta k transpozici.....</b>	<b>102</b>
13.1 Právní úprava .....	102
13.2 Judikatura Soudního dvora .....	102
13.2.1 K „pipeline“ problému .....	102
13.2.2 Ostatní problematika časové působnosti .....	104
13.3 Shrnutí hlavních vymezených principů .....	104
13.4 Návrh změny směrnice .....	105
13.5 K vnitrostátní právní úpravě .....	105
<b>Závěr .....</b>	<b>106</b>
<b>Seznam užitých zkratk.....</b>	<b>110</b>
<b>Seznam literatury.....</b>	<b>111</b>
<b>Resumé.....</b>	<b>118</b>
<b>Summary.....</b>	<b>121</b>
<b>Abstrakt .....</b>	<b>124</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>124</b>

## Úvod

Posuzování vlivů na životní prostředí patří mezi horizontální nástroje ochrany životního prostředí. Jedná se o proces, který slouží k získání relevantních informací o určitém záměru či koncepci<sup>1</sup>, které společně s informacemi získanými během konzultací s veřejností a s dotčenými orgány umožní příslušným orgánům posoudit jeho pravděpodobný vliv a případně vliv různých jeho alternativ na životní prostředí předtím, než bude povolen. Má tedy anticipační povahu - vychází z principu předběžné opatrnosti a prevence, přičemž jeho účelem je předem minimalizovat škody na životním prostředí. Díky možnosti účasti veřejnosti přispívá k transparentnosti rozhodování orgánů veřejné moci. Jako takový však proces posuzování apriori nemusí vést k zabránění v realizaci záměrů, které mají negativní vlivy na životní prostředí. Výsledky posuzování totiž sice musí být při rozhodování o povolení záměrů vzaty v úvahu, nejsou ale pro orgán vydávající povolení k uskutečnění záměru závazné. Důležitou součástí právní úpravy posuzování vlivů je možnost soudního přezkumu, který může být proveden na základě žaloby podané vymezenými subjekty a v jehož rámci soud posuzuje, zda byly správním orgánem dodrženy zákonné požadavky.

Institut posuzování vlivů byl poprvé zakotven v právním řádu Spojených států amerických v roce 1969. Zákon, který jej upravoval<sup>2</sup>, stanovil povinnost provádět posouzení vlivů u významných veřejných činností a záměrů uskutečňovaných na federální úrovni, a zahrnoval i určitou míru účasti veřejnosti. Na evropské úrovni se první zmínky o potřebě zohlednění možných vlivů co nejdříve v rámci plánovacích a rozhodovacích procesů objevily v prvním Akčním programu pro životní prostředí v r. 1973<sup>3</sup>. V roce 1985 pak následovalo přijetí Směrnice Rady 85/337/EHS, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, která byla v pozdějších letech několikrát novelizována a v roce 2011 došlo k její

---

<sup>1</sup> Posuzují se jednak koncepce a programy (územní plány, programy rozvoje měst apod.), a jednak záměry (konkrétních staveb či zařízení). Tato práce se zabývá pouze posuzováním záměrů.

<sup>2</sup> The National Environmental Policy Act of 1969, Pub. L. 91-190, 42 U.S.C. 4321-4347, January 1, 1970.

<sup>3</sup> Úř. věst. C 112, 19.5.1977, s. 6.

kodifikaci<sup>4</sup>. V roce 2012 Komise vypracovala návrh na novelu kodifikovaného znění<sup>5</sup>; v březnu 2013 o něm proběhla veřejná politická rozprava v Radě EU, a hlasování ve výboru Evropského parlamentu je plánováno na červenec 2013. Přijetí novely lze tedy očekávat v brzké době. Na mezinárodní úrovni posuzování vlivů upravuje Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států, podepsaná v Espoo v roce 1991 a k roku 2012 ratifikovaná 45 státy; Česká republika ji ratifikovala v roce 2001.

V českém právním řádu bylo posuzování vlivů poprvé zakotveno rámcově zákonem č. 17/1992 Sb., o životním prostředí; podrobná úprava pak byla doplněna zákonem č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Tuto úpravu později nahradil současný zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, přijatý s perspektivou vstupu České republiky do Evropské unie za účelem harmonizace s komunitárním právem zejména v souvislosti se změnami, které do evropské úpravy přinesla pozměňující Směrnice Rady 97/11/ES<sup>6</sup>. Česká právní úprava se potýkala s nedostatky v transpozici ustanovení, která byla do textu směrnice doplněna Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES<sup>7</sup>; řízení o porušení smlouvy, které proti České republice Komise ve věci vedla, vyústilo v rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie o tom, že Česká republika nesplnila svou povinnost správně a úplně směrnicí transponovat do vnitrostátního právního řádu. Správná transpozice a aplikace směrnice o posuzování vlivů nebyla v minulosti a dosud není samozřejmostí ani v jiných členských státech. Důvod spočívá v kombinaci povahy předmětu úpravy, který je v určitém směru značně obecný a nesnadno detailně uchopitelný, a povahy směrnic jakožto jedněch ze základních normativních aktů právního řádu Evropské unie.

Podle článku 288 SFEU je směrnice závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo; volba formy a prostředků je přitom ponechána orgánům členského státu. Členský stát musí požadovaného výsledku

---

<sup>4</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, Úř. věst. L 26, 28.1.2012, s. 1.

<sup>5</sup> Návrh Směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, COM(2012) 628 final.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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

dosáhnout jak z hlediska formálně právního - tedy náležitě směrnicí transponovat do svého právního řádu, tak z hlediska aplikačně praktického - zajistit správnou aplikaci a vymahatelnost transpozičních opatření<sup>8</sup>. Ustanovení směrnice, která směřují k založení subjektivních práv jednotlivců, je nutné transponovat jasně, přesně a transparentně tak, aby subjekty těchto práv byly schopny zjistit jejich plný rozsah. Na transpoziční opatření pak klade Soudní dvůr s ohledem na princip právní jistoty požadavek, aby měla až na některé výjimky formu obecně závazného předpisu. Směrnice však mohou být v některých případech i bezprostředně aplikovatelné. Buď se může jednat o tzv. přímý účinek, který může nastat jednak v případě marného uplynutí lhůty k transpozici, nebo v případě, že transpozice není správná. Podmínkou vzniku přímého účinku ustanovení směrnice je ovšem jejich bezpodmínečnost a dostatečná přesnost. Účinkem nepřímým se pak rozumí povinnost orgánů členských států aplikujících právo vykládat vnitrostátní právo v souladu s netransponovanou či chybně transponovanou směrnicí. Z článku 4 odst. 3 SEU, který zakotvuje zásadu loajální spolupráce, pak vyplývá též povinnost členských států od chvíle přijetí směrnice do uplynutí transpoziční lhůty nepřijímat opatření, která by ohrozila dosažení výsledku, který směrnice stanoví.

V zásadě existují dvě možnosti vymáhání dodržování ustanovení směrnic v oblasti práva životního prostředí Evropské unie. První je uplatňování práv před vnitrostátními soudy, které v případě nejasností ve výkladu práva EU či ohledně správnosti jeho použití ve vnitrostátním právu následně pokládají předběžné otázky Soudnímu dvoru. Druhá cesta vede přes Evropskou Komisi, v jejíž pravomoci je dohled nad dodržováním práva EU. Tento dohled v případě dodržování povinností plynoucích ze směrnic vykonává jednak na základě notifikační povinnosti členských států o provedené transpozici, dále na základě stížností jí předkládaných, a též z vlastní iniciativy, na základě neadresovaných podnětů. Pokud její dohledová činnost v rámci prvních fází<sup>9</sup> případného řízení o porušení smlouvy dle čl. 258 SFEU nevede k nápravě

---

85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně, Úř. věst. L 156, 25.6.2003, s. 17.

<sup>8</sup> KRÁL, Richard. Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2002, str. 4.

<sup>9</sup> Prvním krokem Komise je formální upozornění adresované členskému státu. Pokud nevede k nápravě, přistoupí Komise k druhému kroku, jímž je vydání odůvodněného stanoviska, v němž stanoví lhůtu k nápravě (obvykle dva měsíce).



a splnění povinností ze směrnic plynoucích, je v pravomoci Komise podat v další fázi žalobu pro nesplnění povinnosti k Soudnímu dvoru. Soudní dvůr tedy jako nejvyšší instance rozhoduje jak o výkladu v rámci předběžných otázek, tak o výkladu, správnosti transpozice a aplikace směrnic v rámci řízení o porušení smlouvy, a sjednocuje tak výklad evropského práva. Jeho judikatura je důležitým zdrojem výkladu, a v jejím světle by měla být ustanovení evropského práva uplatňována. Konkrétně v případě směrnice o posuzování vlivů záměrů se rozhodnutí Soudního dvora několikrát odrazila v novelizacích, které text směrnice doplnily, upřesnily a přispěly k jeho vyšší jasnosti a jednoznačnosti.

Od roku 1992 Soudní dvůr rozhodoval o výkladu a aplikaci směrnice o posuzování vlivů<sup>10</sup> záměrů v 55 rozhodnutích<sup>11</sup>. Ve 21 případech šlo o předběžnou otázku a v 34 případech o žalobu pro nesplnění povinnosti, přičemž dvě z nich byly odmítnuty pro nepřípustnost, aniž by bylo rozhodováno o merituu věci. Ve 24 případech soud plně vyhověl žalobě, ve 3 případech vyhověl částečně, a jen v 5 případech žalobu zamítl. Česká republika je jediným z členských států přistoupivších v roce 2004 či 2007, jehož se jedno z těchto řízení týkalo, a sice řízení o porušení smlouvy.

Cílem této práce je zmapovat a analyzovat soubor judikatury Soudního dvora v oblasti posuzování vlivů záměrů, zjistit a shrnout, jaké hlavní principy ovládly výklad směrnice, a konečně ve světle této analýzy poukázat na případně problematické aspekty v transpozici v českém právním řádu.

Text práce je uspořádán do kapitol podle jednotlivých fází procesu posuzování (oznámení záměru, zjišťovací řízení atd.); v případě obecných či průřezových ustanovení právní úpravy je uspořádán podle tematických okruhů (předmět úpravy, vymezení pojmů apod.). Jednotlivé kapitoly jsou členěny do následujících podkapitol: (1) platná právní úprava, (2) rozbor judikatury, (3) shrnutí principů, které Soudní dvůr pro danou část právní úpravy vymezil, (4) shrnutí principů, které se promítly do aktuálního návrhu pozměňující směrnice, a (5) analýza české právní úpravy s ohledem na judikaturu. Text uzavírá shrnutí hlavních závěrů, které z analýzy judikatury plynou jak z hlediska výkladu evropské úpravy, tak z hlediska implementace do českého právního řádu.

---

<sup>10</sup> Včetně pozměňujících směrnic 97/11/EHS a 2003/35/ES.

<sup>11</sup> Údaj k 19.4.2012.

Vzhledem k délce časového úseku, během něhož analyzovaná judikatura vznikala, se v textu vyskytují pojmy a odkazy na ustanovení právních předpisů, které se v průběhu času měnily v důsledku změn právní úpravy. Jejich použití v textu vychází z časového kontextu rozhodných skutečností. Jedná se zejména o následující:

- pojem „komunitární“ - používán v případě rozhodných skutečností nastalých před vstupem Lisabonské smlouvy<sup>12</sup> v účinnost, resp. „unijní“ po jejím vstupu v účinnost;
- odkazy na ustanovení evropské právní úpravy posuzování vlivů - v podkapitolách věnovaných popisu právní úpravy, aktuálně projednávanému návrhu směrnice a české právní úpravě odkazují k aktuálně platnému a účinnému znění směrnice<sup>13</sup>, v podkapitolách věnovaných rozboru jednotlivých rozhodnutí odkazují ke znění platnému a účinnému v době rozhodných skutečností případu.

Pro Soudní dvůr Evropské unie, resp. do vstupu Lisabonské smlouvy v účinnost Evropský soudní dvůr, je jednotně používán pojem „Soudní dvůr“.

Z důvodu zachování přehlednosti je v textu práce na judikáty odkazováno zjednodušeným způsobem; např. namísto „Věc C-216/05 Komise proti Irsku [2006] I-10787“ se uvádí pouze „Věc C-216/05“. Seznam analyzovaných rozhodnutí s úplnou citací je zařazen v seznamu literatury.

Práce vychází z právního stavu k 31.3.2013<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsaná v Lisabonu dne 13. prosince 2007, Úř. věst. C 307, 17. prosince 2007.

<sup>13</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU.

<sup>14</sup> S výjimkou analyzovaných rozhodnutí Soudního dvora; zahrnuta jsou rozhodnutí vyhlášená k 19.4.2012.

# 1. Předmět úpravy

## 1.1 Právní úprava

Směrnice upravuje posuzování vlivů veřejných a soukromých záměrů, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí<sup>15</sup>. Jejím základním cílem je zajistit, aby toto posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí, které záměry mohou mít mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, bylo provedeno před vydáním povolení k jejich uskutečnění.<sup>16</sup>

Neposuzují se však všechny takové záměry, ale jen ty, které spadají do některé z kategorií uvedených v přílohách 1 či 2 směrnice. V zákoně o posuzování vlivů<sup>17</sup> upravuje věcnou působnost ustanovení § 1 odst. 2 odkazem na „záměry vymezené v tomto zákoně“, které by mohly mít závažný vliv na životní prostředí.

Pro působnost směrnice je stanoveno několik výjimek. Dle první<sup>18</sup> mohou členské státy upravit ve svém právním řádu možnost v jednotlivých případech rozhodnout, že se právní úprava posuzování vlivů neuplatní u záměrů sloužících cílům národní obrany, mají-li za to, že by jinak tyto cíle mohly být nepříznivě ovlivněny. Druhou<sup>19</sup> je, při splnění určitých podmínek<sup>20</sup>, možnost vyjmout určitý záměr ve výjimečných případech; tuto výjimku však nelze uplatnit v případě záměrů s přeshraničními vlivy. Třetí a poslední výjimkou<sup>21</sup> jsou záměry, jejichž jednotlivé části jsou přijímané vnitrostátními právními předpisy, za podmínky, že cíle směrnice jsou splněny v rámci zákonodárského procesu, kterým je záměr schválen. Zákon o posuzování vlivů upravuje první dvě ze jmenovaných výjimek v § 4 odst. 2, jehož ustanovení odpovídá požadavkům stanoveným směrnicí.

---

<sup>15</sup> Čl. 1 odst. 1 směrnice.

<sup>16</sup> Čl. 2 odst. 1 směrnice.

<sup>17</sup> Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).

<sup>18</sup> Čl. 1 odst. 3 směrnice.

<sup>19</sup> Čl. 2 odst. 4 směrnice.

<sup>20</sup> Čl. 2 odst. 4 písm. a) až c), tj.: zvážení jiné formy posouzení, zpřístupnění informací získaných z tohoto případného jiného druhu posouzení a informace o vynětí záměru a důvodu udělené výjimky, a konečně povinnost před vydáním povolení uvědomit Komisi o důvodech vynětí.

<sup>21</sup> Čl. 1 odst. 4 směrnice.

## 1.2 Judikatura Soudního dvora

V implementační praxi členských států se ukázalo jako problematické jednak ustanovení čl. 2 odst. 1 směrnice, podle něhož mají být záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, posouzeny z hlediska tohoto vlivu před tím, než bude vydáno povolení k jejich uskutečnění. Soudní dvůr řešil několik případů, kdy posouzení bylo prováděno až dodatečně. K nesplnění povinnosti stanovené článkem 2 odst. 1 došlo v jednom případě také z důvodu nedostatečné právní úpravy koordinace činnosti více příslušných orgánů, a v jednom případě v důsledku stanovení fikce udělení povolení v případě nečinnosti příslušného orgánu. Nesprávný výklad členskými státy byl dále konstatován v případě všech uvedených výjimek z působnosti směrnice, a vyskytla se i úprava výjimek zcela nedovolených.

### 1.2.1 Povinnost zajistit posouzení záměru před vydáním povolení k jeho uskutečnění

---

Ve věci C-83/03 se jednalo o povolení výstavby záměru soukromého přístavu, které bylo vydáno bez posouzení, a aniž by bylo provedeno ověření, zda posouzení je či není nezbytné. Soukromý přístav zahrnoval 391 míst, obchodní středisko, a byl umístěn v oblasti navržené jako evropsky významná lokalita v rámci Natura 2000. Teprve po vydání stavebního povolení příslušný orgán přijal rozhodnutí, že záměr nemusí být posuzován, neboť nepřekračuje prahové hodnoty stanovené právními předpisy, při jejichž překročení by se posuzoval automaticky. Soudní dvůr rozhodl o nesplnění povinnosti stanovené čl. 2 odst. 1 směrnice.

Ve věci C-255/05 směřovala žaloba na určení nesplnění povinnosti tím, že záměr třetí linky spalovacího zařízení, na který se vztahuje bod 10 přílohy 1, nebyl posouzen z hlediska vlivů před jeho povolením. Během předběžného řízení zahájeného Komisí italské orgány sdělily, že linka bude podrobena posouzení. Vzhledem k časovým průtahům však Komise nepovažovala postoj italských orgánů za uspokojivý a podala proto žalobu. Italská obhajoba namítla nepřípustnost žaloby z důvodu, že posouzení již bylo provedeno, a jeho výsledkem bylo rozhodnutí o slučitelnosti dotčeného zařízení s požadavky na ochranu životního prostředí. Zpoždění, ke kterému došlo, tedy nezpůsobilo žádnou újmu a vznikla jen formálně protiprávní situace, která již byla odstraněna. Soudní dvůr námitku obhajoby zamítl a rozhodl, že dodatečné

posouzení, k němuž došlo v době, kdy probíhalo předběžné řízení, nemůže mít vliv na určení, že došlo k nesplnění povinnosti, neboť tou v souladu s čl. 2 odst. 1 je, aby záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, byly posouzeny z hlediska tohoto vlivu před vydáním povolení. K posouzení vlivů před vydáním povolení však nedošlo, a Italská republika tak nesplnila povinnost stanovenou čl. 2 odst. 1.

Ve věci C-215/06 šlo o možnost provedení dodatečného posouzení, která byla výslovně upravená právními předpisy. Ty stanovily povinnost podat žádost o povolení pro každý záměr spadající pod přílohy 1 či 2 a získat toto povolení před zahájením prací. Zároveň však upravovaly možnost zhojit stav, kdy práce nebyly povoleny, získáním dodatečného povolení. Uskutečnění nepovoleného záměru zákon kvalifikoval jako trestný čin. V případě, že příslušné orgány obdržely stížnost ohledně nepovoleného záměru, byly povinny zaslat upozornění a měly rozhodnout o účelnosti zaslání výzvy. Nedodržení požadavků obsažených v takové výzvě představovalo rovněž dopuštění se trestného činu. V případě uskutečnění nepovoleného záměru nebo záměru uskutečňovaného v rozporu s uděleným povolením mohl soud na žádost bez nutnosti prokázání zájmu rozhodnout o provedení či naopak neprovedení určitých prací tak, aby nebylo pokračováno v uskutečňování nepovoleného záměru, dále aby bylo dosaženo navrácení do původního stavu, případně aby byl záměr uskutečněn v souladu s povolením, které bylo vydáno. Dle žaloby Komise bylo podle irské právní úpravy možné splnit podmínky uložené směrnicí v průběhu uskutečňování záměru nebo i po jeho uskutečnění, což je v rozporu s hlavním cílem směrnice zohlednit vlivy na životní prostředí co nejdříve a s požadavkem na zajištění jejího užitečného účinku. Nic v právní úpravě nenasvědčovalo, že by žádosti o dodatečné povolení a jeho vydávání byly vyhrazeny pro výjimečné případy. Podle Irska naopak institut dodatečného povolení představoval výjimku, která byla navíc zcela v souladu s cíli směrnice, neboť neumožnění dokončení nepovoleného záměru nemusí být z hlediska ochrany životního prostředí nejvhodnějším opatřením. Soudní dvůr poukázal na význam pojmu „povolení“ upraveným čl. 1 odst. 2. Jedná se o rozhodnutí příslušného orgánu, které opravňuje oznamovatele k uskutečnění záměru. Bez jeho vydání oznamovatel nemůže zahájit práce. Ačkoli podle irských právních předpisů musí být posouzení provedeno a povolení vydáno v zásadě před zahájením prací, a porušení této povinnosti představuje porušení právních předpisů, zavádějí tyto předpisy také možnost

dodatečného povolení, jehož účinky stavějí na roveň účinkům běžného povolení. Povolení může být tedy vydáno, i když byl již záměr uskutečněn, a i v tomto případě se má za to, že povinnosti uložené směrnicí byly splněny. Výjimky stanovené vnitrostátním právem k tomu, aby zhojily v některých případech nedostatky aktů by ovšem měly být podmíněny tím, že nebudou poskytovat příležitost k obejití pravidla stanoveného komunitárním právem. Účinkem režimu dodatečného povolení však může být podněcování oznamovatelů, aby neučinili kroky nutné k určení vlivů a jejich případnému posouzení před tím, než bude záměr povolen. Irsko tedy tím, že poskytlo dodatečnému povolení, které lze vydat aniž by existovaly výjimečné okolnosti, tytéž účinky jež jsou spjaty s povolením vydaným před uskutečněním záměru, zatímco základním požadavkem směrnice je, aby záměry, které mají být posouzeny, byly v souladu s čl. 2 odst. 1 určeny a posouzeny před vydáním povolení, nesplnilo požadavky směrnice. Existující donucovací systém, založený na kvalifikaci porušení zákazu zahájit uskutečňování záměru bez povolení jako trestného činu, Soudní dvůr vyhodnotil jako nedostatečný, neboť existence dodatečného povolení jej zbavuje jakékoli účinnosti.

Ve věci C-50/09 se jednalo o nedostatečnou právní úpravu koordinace více příslušných orgánů. Důsledkem mohlo být vydání povolení jedním orgánem, aniž by druhý orgán, který jako jediný měl pravomoc k zahájení řízení o posuzování, vydal své rozhodnutí. Vnitrostátní právní úprava stanovila pro některé záměry vyžadující posouzení, že mají podléhat dvěma odlišným rozhodovacím řízením, z nichž pro každé z nich byl příslušný jiný orgán. Prvním byl orgán obecně příslušný pro všechna řízení o posuzování vlivů, který v případě těchto záměrů rozhodoval o hledisku způsobu využití území. Druhým byla Agentura pro ochranu životního prostředí (dále jen Agentura), která měla posuzovat aspekty spojené se znečištěním. Podle žaloby Komise vnitrostátní právní úprava neukládala povinnost vzájemné koordinace těchto dvou orgánů, což v důsledku vedlo k rozporu s čl. 2 až 4 směrnice, které vyžadují provedení posouzení před vydáním povolení. V Irsku existovala možnost, že část řízení tento požadavek nesplní, neboť právní předpisy nevyžadovaly, aby byla žádost o povolení příslušnému orgánu předložena dříve, než bude předložena Agentuře, která nebyla oprávněna zahájit posuzování vlivů. Dle irské obhajoby „povolení záměru“ vyžadovalo současně povolení obou zmíněných orgánů. Oznamovatel tedy nezískával žádnou výhodu tím, že požádal o povolení Agenturu, aniž by předložil žádost orgánu

příslušnému v oblasti územního plánování. Dle Soudního dvora Irsko však neprokázalo, že by nebylo možné, aby oznamovatel získal rozhodnutí Agentury o otázkách týkajících se znečištění dříve, než věc předloží orgánu územního plánování. Agentura přitom vzhledem k tomu, že neměla pravomoc zahájit řízení o posouzení, nemohla až na výjimky vyžadovat předložení prohlášení o vlivech, které tedy v těchto případech nemohla náležitě posoudit, stejně jako nemohla posoudit interakci mezi faktory uvedené v čl. 3, neboť žádný z orgánů neměl povinnost posuzovat a zohledňovat vzájemné působení faktorů uvedených v čl. 3 směrnice, když do působnosti každého z nich spadaly různé z těchto faktorů. Právní předpisy sice stanovily možnost, aby Agentura uvědomila o žádosti orgán územního plánování, nešlo však o povinnost, a orgán územního plánování navíc neměl povinnost odpovědět. Nešlo tedy vyloučit, že Agentura rozhodne o záměru z hlediska aspektů spojených se znečištěním, aniž by došlo k náležitému posouzení vlivů. Irsko tedy tím, že nezajistilo, aby v případech, kdy mají orgány územního plánování a Agentura pro ochranu životního prostředí rozhodovací pravomoci spadající do působnosti směrnice současně, byly plně dodržovány požadavky čl. 2 a čl. 4 směrnice.

Ve věci C-230/00 šlo o porušení povinnosti provést posouzení před vydáním povolení v důsledku právní úpravy, která stanovila fikci souhlasu v případě nevyjádření příslušného orgánu. V prvním stupni správního řízení byla žádost o povolení, již příslušný úřad ve lhůtě neposoudil, považována za zamítnutou. V druhém stupni ovšem v případě absence rozhodnutí příslušného úřadu ve stanovené lhůtě nastala fikce udělení povolení. Komise ve své argumentaci odkázala na rozsudek C-360/87, ve kterém již Soudní dvůr rozhodoval, že povolení není v souladu s požadavky Směrnice 80/68 s tím, že tentýž princip by měl být uplatněn na aktuální případ. Soudní dvůr odkázal na základní cíl směrnice<sup>22</sup>, z něhož plyne, že fikce udělení povolení nemůže být v souladu s požadavky směrnice, neboť tato upravuje systém povolení před zahájením uskutečňování záměru, a řízení o posouzení, které tomuto povolení předchází. Příslušné orgány jsou tedy povinny jednotlivě přezkoumávat každou relevantní žádost o povolení.

---

<sup>22</sup> Jímž je v souladu s čl. 2 odst. 1 aby záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, byly před vydáním povolení k jejich uskutečnění vzhledem k jejich rozsahu, povaze a umístění posouzeny z hlediska tohoto vlivu.

Belgická právní úprava tak byla v rozporu s požadavky směrnice a Soudní dvůr rozhodl o tom, že nebyly splněny povinnosti stanovené články 2 a 8<sup>23</sup> směrnice.

### 1.2.2 Výjimka z působnosti směrnice pro záměry sloužící cílům národní obrany

---

V řízení o předběžné otázce ve věci C-435/97 šlo o záměr restrukturalizace letiště, které bylo používáno pro vojenské účely, soukromé lety a v omezené míře a v určitých obdobích pro civilní účely, na letiště, které mělo být používáno komerčně, s cílem zavést pravidelné lety, chartery a nákladní lety. Plánované práce a změny měly zahrnovat obnovu rozjezdové a přistávací dráhy, její prodloužení z 1040 m na 1400 m, stavbu přístupových cest, parkovišť, kontrolní věže, odletové haly a hangáru. Záměr byl schválen v tzv. zjednodušeném řízení podle vnitrostátních právních předpisů, které neodpovídalo požadavkům směrnice. Jedním z důvodů, které pro volbu zjednodušeného řízení uvedla žalovaná strana, měla být skutečnost, že letiště je používáno též pro vojenské účely. Vnitrostátní soud položil Soudnímu dvoru otázku, zda má být výjimka upravená čl. 1 odst. 4 směrnice vykládána tak, že letiště, které může sloužit zároveň civilním i vojenským účelům, přičemž jeho hlavní využití je komerční, náleží do působnosti směrnice. Dle Soudního dvora ze znění dotčeného článku („[t]ato směrnice se nevztahuje na záměry sloužící cílům národní obrany“) vyplývá, že mohou být vyloučeny pouze záměry, které slouží hlavně cílům národní obrany. Jde o výjimku z obecného pravidla. Pokud je tedy hlavním využitím využití komerční, směrnice se použije.

### 1.2.3 Výjimka z působnosti směrnice pro záměry schválené zvláštním právním předpisem

---

Ve věci C-435/97 byl záměr restrukturalizace letiště zahrnut v regionálním plánu rozvoje schváleným zákonem, který stanovil požadavek vypracování environmentální studie. Při jejím vypracování byly konzultovány různé orgány a úřady, a dotčené obce byly informovány a dotázány na jejich mínění. Na závěr byl záměr přezkoumán Regionální konferencí ředitelů, která vydala stanovisko v rámci řízení nazvaném

---

<sup>23</sup> Dle kterého výsledky řízení o posouzení musí být vzaty v úvahu při přijímání rozhodnutí o udělení či zamítnutí povolení.



vnitrostátním soudem jako „zjednodušené posuzování vlivů“. Toto řízení nesplňovalo požadavky směrnice. Vnitrostátní soud položil Soudnímu dvoru otázku, zda se čl. 1 odst. 5 vztahuje na záměry, které byly rámcově přijaty programem či plánem ve formě zákona, přičemž samotné povolení bylo vydáno v následném správním řízení. Soudní dvůr opět poukázal na obě podmínky, které musí být podle směrnice splněny, aby mohl být čl. 1 odst. 5 použit. Zaprvé, cílů směrnice musí být dosaženo v rámci zákonodárského procesu. Zadruhé, jednotlivé části záměru musí být přijaty zvláštním právním předpisem. Podle čl. 1 odst. 2 opravňuje oznamovatele k uskutečnění záměru povolení, které je zde vymezeno jako rozhodnutí příslušného orgánu. Pokud je toto povolení namísto rozhodnutím příslušného orgánu vydáno právním předpisem, musí být tento právní předpis zvláštní a musí vykazovat stejné vlastnosti jako povolení vymezené v čl. 1 odst. 2. To znamená, že musí záměr upravit dostatečně přesně a definitivním způsobem tak, aby zahrnoval, stejně jako povolení, všechny části záměru, které jsou relevantní pro posouzení vlivů na životní prostředí. Jednotlivé části nelze považovat za přijaté zvláštním právním předpisem, pokud tento právní předpis nezahrnuje prvky a informace nutné k vyhodnocení vlivů na životní prostředí, nýbrž naopak vyžaduje pozdější provedení studie vlivů, a pokud je nutné přijetí dalších opatření či rozhodnutí, která oznamovateli umožní záměr uskutečnit. Čl. 1 odst. 5 se tedy nepoužije v případě záměru jakým je záměr v původním řízení, který byl v hlavních obrysech přijat právním předpisem přijímajícím plán rozvoje, a pro který bylo povolení uděleno v odděleném správním řízení.

V původním sporu z něhož vzešly předběžné otázky ve věci C-287/98 šlo o vyvlastnění pozemků pro účely stavby dálnice, pro níž nebylo provedeno posouzení vlivů. Záměr stavby byl schválen zákonem, který zahrnoval několik možných variant. Zároveň byl přijat zákon, který zmocňoval vládu k přijetí nařízení, kterým rozhodne o tom, která varianta bude uskutečněna. Vláda tak později učinila. Žaloba v řízení u vnitrostátního soudu tvrdila, že dotyčný zákon a nařízení vlády byly přijaty v rozporu s čl. 5 odst. 1 a 6 odst. 2 směrnice, neboť schválení záměru nepředcházelo vypracování studie vlivů ani konzultace veřejnosti. Vnitrostátní soud měl přezkoumat, zda byly splněny zákonné náležitosti vyvlastnění, což mohlo zahrnovat i přezkum dotčeného nařízení vlády. Vzhledem k tomu, že směrnice v té době i přes uplynutí transpoziční lhůty nebyla transponována do vnitrostátního práva, položil vnitrostátní soud Soudnímu

dvoru několik otázek. Zaprvé, zda pojmy „zvláštní právní předpis“ a „záměr“ v čl. 1 odst. 5 mají zvláštní, nezávislý význam v komunitárním právu, nebo zda mají být vymezeny v souladu s vnitrostátním právem. Soudní dvůr v odpovědi odkázal na zásady zakotvené ustálenou judikaturou: potřeba jednotné aplikace komunitárního práva a princip rovnocennosti vyžadují, aby pojmy ustanovení komunitárního práva, které výslovně neodkazují na právo členských států pokud jde o určení jeho smyslu a působnosti, bylo vykládáno autonomně a jednotně v rámci celého Společenství. Výklad přitom musí zohlednit kontext ustanovení a účel dané legislativy. Zadruhé, zda správným výkladem čl. 1 odst. 5 je, že opatření přijaté zákonodárným sborem po veřejné parlamentní debatě má být považováno za zvláštní právní předpis ve smyslu tohoto článku, a zda se směrnice vztahuje na záměr výstavby dálnice, schválený takovým opatřením, aniž by byla schválená konkrétní trasa dálnice. Žaloba v původním řízení uvedla dvě kritéria, která by měla být zohledněna při přezkumu, zda podmínky čl. 1 odst. 5 byly dodrženy: jednak zda legislativní proces proběhl způsobem, který umožnil dosažení cílů směrnice, a dále zda přijatý právní předpis upravuje záměr konkrétně. Podle Soudního dvora má být čl. 1 odst. 5 s ohledem na cíle směrnice a vzhledem k tomu, že omezuje její působnost vykládán restriktivně. Odůvodnění výjimky obsahuje ustanovení samotné - je jím skutečnost, že cílů směrnice je dosaženo legislativním procesem. Základním cílem směrnice přitom v souladu s čl. 2 odst. 1 je, aby před udělením povolením záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, byly posouzeny z hlediska tohoto vlivu. Toto posouzení má být provedeno na základě odpovídajících informací poskytnutých oznamovatelem, a případně doplněných dotčenými orgány a veřejností.<sup>24</sup> Čl. 5 odst. 2 a příloha 3 stanoví minimum informací, které mají být poskytnuty. Pokud jde o požadovanou míru upřesnění, vyžaduje čl. 1 odst. 5, aby šlo o zvláštní právní předpis, který přijímá jednotlivé části záměru; z jeho znění musí jednoznačně vyplývat, že cílů směrnice bylo dosaženo. Již Ve věci C-435/97 Soudní dvůr rozhodl, že „jednotlivé části nelze považovat za přijaté zvláštním právním předpisem, pokud tento právní předpis nezahrnuje prvky a informace nutné k vyhodnocení vlivů na životní prostředí, nýbrž naopak vyžaduje pozdější provedení studie vlivů, a pokud je nutné přijetí dalších opatření či rozhodnutí, která oznamovateli umožní záměr uskutečnit“. Cílů směrnice je možno dosáhnout i v případě,

---

<sup>24</sup> Šestý bod odůvodnění znění směrnice platného a účinného v době rozhodných skutečností..

že sice není stanovena trasa dálnice ve zvláštním právním předpisu, pokud například jsou provedeny studie více alternativních tras na základě poskytnutých informací doplněných dotčenými orgány a veřejností, přičemž tyto trasy zákonodárce vyhodnotí jako rovnocenné z hlediska jejich vlivů na životní prostředí. Vnitrostátní soud musí posoudit, zda tyto podmínky jsou splněny.

V původním sporu z něhož vzešly předběžné otázky ve věci C-128/09 šlo o záměry prací souvisejících s úpravami, dopravním spojením a provozu dvou regionálních letišť. Proti rozhodnutím, jimiž byla vydána povolení pro uvedené záměry, bylo u správního soudu podáno 6 žalob místními obyvateli. Zatímco byly žaloby projednávány soudem, valonský parlament tato povolení nařízením schválil s odůvodněním existence naléhavých důvodů obecného zájmu. Vnitrostátní soud položil Soudnímu dvorů otázku, zda čl. 1 odst. 5 vylučuje z působnosti směrnice právní předpisy, které schvalují povolení, která byla předtím udělena příslušným orgánem, s odůvodněním, že existují naléhavé důvody obecného zájmu. Z čl. 1 odst. 5 plyne, že se směrnice nepoužije, je-li jejích cílů, včetně informování veřejnosti, dosaženo zákonodárným procesem. Vyloučení z působnosti směrnice přitom podléhá dvěma podmínkám. Zaprvé musí být zvláštním právním předpisem přijaty jednotlivé části záměru, což znamená že musí obsahovat všechny prvky rozhodné pro posouzení vlivů, které zákonodárce zohlední, aniž by vyžadoval přijetí dalších aktů, aby oznamovatel mohl záměr uskutečnit. Za druhé, posouzení musí být provedeno na základě odpovídajících informací poskytnutých oznamovatelem. Směrnice nebrání, aby byl záměr povolen více rozhodnutími, která jsou jako celek považována za povolení, přičemž prvním může být rozhodnutí správního orgánu, a druhým rozhodnutí orgánu zákonodárného. Zákonodárny orgán při závěrečném schvalování může použít informace získané v předchozím správním řízení. Pokud však právní předpis pouze schvaluje již existující rozhodnutí správního orgánu, přičemž se omezuje na konstatování existence naléhavých důvodů obecného zájmu, aniž by proběhlo věcné legislativní řízení splňující výše uvedené podmínky, nelze jej považovat za zvláštní právní předpis splňující požadavky čl. 1 odst. 5 směrnice a nestačí k vyjmutí záměru z působnosti směrnice. Vnitrostátní soud musí posoudit, zda požadované podmínky byly splněny, a musí přitom zohlednit jak obsah právního předpisu, tak legislativní proces, který vedl k jeho přijetí.

V řízení o předběžné otázce ve věci C-43/10 šlo v původním sporu o záměr částečného odklonění toku řeky pro účely řešení zavlažování regionu, zásobování některých měst vodou a výroby elektrické energie. Rozhodnutí o schválení záměru, vydané po provedení posouzení vlivů, bylo soudem zrušeno z důvodu nedodržení požadavků stanovených směrnicí 2000/60/ES<sup>25</sup>. Následně byl přijat zákon, který záměr schválil, přičemž jej kvalifikoval jako dílo, jehož uskutečnění je ve státním zájmu. Vnitrostátní soud položil Soudnímu dvoru otázku, zda studie vlivu na životní prostředí, která byla předložena k schválení parlamentu poté, co soud zrušil rozhodnutí, jímž byla schválena a zveřejněna, aniž by tento postup byl v rámci zákonodárského procesu opakován, splňuje požadavky na informovanost a účast veřejnosti stanovené směrnicí.

Soudní dvůr zodpověděl otázku s odkazem na rozsudky C-287/98, C-128/09 a C-182/10 a zopakoval, že pro použití výjimky musí být splněny dvě podmínky. Zaprvé, zvláštní právní předpis musí přijmout jednotlivé části záměru dostatečně přesně a v definitivní podobě, přičemž musí umožnit oznamovateli záměr uskutečnit. Zadruhé, cílů směrnice musí být dosaženo zákonodárným procesem, což znamená, že posouzení provedené v jeho rámci musí být provedeno na základě dostatečných informací, které splňují požadavky stanovené čl. 5 odst. 3 a příloha 4 směrnice. Nic však nebrání tomu, aby zákonodárce využil při přijímání právního předpisu schvalujícího záměr informace získané v předchozím správním řízení a posouzení vlivů, které bylo v jeho rámci provedeno, pokud jsou tyto informace nadále aktuální. Okolnost, že bylo posouzení vlivů provedeno v rámci správního řízení vedoucího k vydání rozhodnutí jež bylo následně zrušeno soudem, není relevantní. Naopak právní předpis, který by jen schvaloval předchozí správní akt s uvedením naléhavých důvodů obecného zájmu, aniž by proběhlo řízení o věcné stránce záměru, nelze považovat za zvláštní právní předpis splňující požadavky čl. 1 odst. 5 směrnice. Vnitrostátnímu soud přísluší určit, zda byly v konkrétním případě uvedené podmínky splněny.

#### 1.2.4 Výjimka z působnosti směrnice ve výjimečných případech

---

V řízení o porušení smlouvy ve věci C-392/96 Komise podala žalobu proti irské právní úpravě, která stanovila, že odpovědný ministr může vyjmout záměr z posuzování

---

<sup>25</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky, Úř. věst. L 327, 22.12.2000, s. 1.

vlivů pokud usoudí, že je to odůvodněno výjimečnými okolnostmi. Ministr nebyl podle vnitrostátního práva povinen zvážit, zda je na místě jiný druh posouzení a zda by informace o v jeho rámci získané měly být poskytnuty veřejnosti, a dále nebyl povinen uvědomit o vyjmutí Komisi. Soudní dvůr rozhodl, že tím došlo k nesplnění povinnosti stanovené směrnicí. Pokud se členské státy rozhodnou použít výjimku z důvodů výjimečných okolností, musí jejich právní předpisy výslovně upravit povinnosti stanovené v čl. 2 odst. 4 písm. a) až c).

#### 1.2.5 Nedovolené výjimky z působnosti směrnice

---

V řízení o porušení smlouvy ve věci C-37/05 žaloba směřovala proti vnitrostátní právní úpravě posuzování vlivů Spojeného království, která nezahrnula mezi záměry, na které se má vztahovat, záměry které mají být uskutečněny v rámci majetku náležejícího královské koruně, na níž se vztahovaly i jiné výjimky v rámci územního plánování. Jejich případné posuzování bylo zajištěno pouze interními směrnicemi a správní praxí s tím, že případy záměrů, kterých by se mohlo posuzování týkat, měly být velmi vzácné. Podle Soudního dvora se jednalo o rozpor s požadavky směrnice a nesplnění povinnosti vyplývající z čl. 2 odst. 1, neboť na všechny záměry odpovídající charakteristikám vymezeným v čl. 2 odst. 1 a v přílohách 1 a 2 a na které se nevztahují výjimky stanovené směrnicí, se musí vztahovat právní úprava posuzování vlivů, přičemž správní praxi nelze považovat za dostatečné transpoziční opatření.

Ve věci C-215/06 žaloba směřovala na určení nesplnění povinnosti tím, že záměr výstavby větrného parku o třech fázích a celkem o 71 turbínách nebyl posouzen z hlediska jeho vlivů na životní prostředí v souladu s požadavky směrnice. Studie vlivů, které byly pro jednotlivé fáze záměru provedeny, byly podle žaloby stíženy nedostatky. Výstavba záměru, jenž měl být jedním z největších svého druhu v Evropě, vyžadovala vymýcení rozsáhlých oblastí lesů o ploše 263 ha, pro které bylo vydáno povolení, aniž by bylo provedeno posouzení vlivů. Důsledkem byl sesuv půdy a ekologická katastrofa spočívající v znečištění řeky erodovanou rašelinou, což způsobilo usmrcení cca 50 tisíc ryb a trvalé poškození míst reprodukce několika živočišných druhů. Před obnovením prací nebylo nařízeno žádné nové posouzení vlivů. Povolení bylo vydáno nejprve pro první dvě fáze záměru v roce 1998, pro třetí fázi v roce 2001. Dále bylo vydáno povolení k provedení změn v prvních dvou fázích

záměru v roce 2002. Platnost povolení, která pro první dvě fáze uplynula, byla na základě žádosti oznamovatele prodloužena v roce 2003.

Podle obhajoby v době podání žádostí o povolení prvních dvou fází nezmiňovala ani jedna z příloh směrnice dotčenou kategorii záměrů. Platnost vydaných povolení sice vypršela a byla obnovena v době, kdy již tato kategorie byla směrnici upravena, nicméně podle obhajoby prodloužení platnosti povolení nepředstavuje povolení ve smyslu směrnice. Pokud šlo o doprovodné činnosti jako je výstavba silnice, těžba rašeliny a provoz lomů, uvedla obhajoba, že nebyly takového významu, aby vyžadovaly posouzení vlivů.

Pokud jde o povolení pro první dvě fáze vydané v roce 1998, na která se použije směrnice v původním znění, zařízení určena k využití větrné energie k výrobě elektrické energie skutečně nebyla uvedena ani v jedné z příloh směrnice. Uskutečnění obou fází však vyžadovalo provedení prací jako je těžba rašeliny, těžba nerostů, a výstavba silnic, které uvádí bod 2 písm. a) a c) a bod 10 písm. d) přílohy 2 směrnice. Podle Soudního dvora se tedy měla směrnice na první dvě fáze použít, a záměry, které mohly mít významný vliv na životní prostředí, měly být posouzeny. Skutečnost namítaná irskou obhajobou, že tyto dílčí záměry měly minimální rozsah vzhledem k celkovému záměru, není relevantní; nemůže totiž vést k závěru, že nemohly mít významný vliv na životní prostředí. Irsko tedy tím, že nepřijalo všechna opatření, aby vydání povolení pro uskutečnění záměrů prvních dvou fází větrného parku, zahrnujících provedení dílčích záměrů uvedených v příloze 2 směrnice, předcházelo posouzení vlivů v souladu s požadavky směrnice nesplnilo povinnosti, které směrnice stanoví. Dílčí práce nutné k realizaci záměru, který sám o sobě v přílohách 1 či 2 směrnice není uveden, tedy musí podléhat ustanovením o posuzování vlivů, pokud jsou v přílohách 1 či 2 směrnice uvedeny, a to bez ohledu na to, že případně jsou malého rozsahu oproti rozsahu celkového záměru.

### **1.3 Shrnutí hlavních vymezených principů**

Z judikatury pro tuto část právní úpravy plynou následující principy. Povinnost stanovenou v čl. 2 odst. 1 je nutno vykládat tak, že dodatečné posouzení vlivů záměru poté, co bylo vydáno povolení, není v souladu s požadavky směrnice. Nejsou s nimi

tedy v souladu ani ustanovení vnitrostátního práva, která dodatečné posouzení umožňují a staví jeho účinky na roveň účinkům posouzení provedeného před vydáním povolení.

Ke splnění požadavku tímto článkem stanoveného je nutné v případě, že vnitrostátní právo určí více orgánů jako orgány příslušné ve smyslu směrnice, upravit jejich pravomoc, působnost a koordinaci jejich činnosti tak, aby nemohlo dojít k vydání povolení jedním z orgánů (byť jen částečného, týkajícího se například jen některých environmentálních aspektů záměru, které však spadají do působnosti směrnice), aniž by byl završen celkový proces posuzování v souladu s požadavky směrnice.

Pokud jde o výjimky z působnosti směrnice, lze výjimku týkající se záměrů sloužících cílům národní obrany použít jen v případě, že záměr slouží hlavně těmto cílům.

V případě výjimky, která umožňuje vyjmout z působnosti směrnice záměry schválené zvláštním právním předpisem, odpovídá požadavkům na její použití kladeným takový právní předpis, jehož prostřednictvím je dosaženo cílů směrnice (tj. záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, jsou posouzeny na základě odpovídajících informací - což musí ze znění zákona jasně plynout), a který přijímá jednotlivé části záměru podrobně a definitivně (nebo v případě alternativ, z nichž má být jedna vybrána později, vyhodnotí zákonodárce všechny alternativy z hlediska vlivů na životní prostředí jako rovnocenné); v legislativním procesu přitom musí dojít k jednání o meritu věci - nestačí například dodatečné schválení předchozího rozhodnutí správního orgánu s odůvodněním existence naléhavých důvodů veřejného zájmu, aniž by zákonodárny sbor záměr podrobně projednal. Zákonodárce však při schvalování záměru může použít informace získané v případném předcházejícím správním řízení, a to bez ohledu na to, zda v tomto správním řízení bylo vydáno rozhodnutí o udělení povolení, které později zrušil soud. Výše uvedené požadavky naopak nesplňuje zákon, který by záměr schválil jen v základních obrysech a ponechal by udělení povolení na pozdějším správním řízení.

Nedovolenou výjimku, která je v rozporu s požadavkem čl. 2 odst. 1, představuje výklad, podle něhož dílčí práce nutné k uskutečnění celkového záměru neuvedeného v příloze 1 a 2 směrnice není nutné posoudit z důvodu, že oproti celkovému záměru je jejich rozsah malý, pokud samy tyto dílčí práce v příloze 1 či 2 směrnice jsou uvedené.

## 1.4 Návrh změny směrnice

Judikatura k této části právní úpravy se do aktuálního návrhu směrnice<sup>26</sup> promítla ve dvou bodech.

Zprv je navrženo upřesnění ustanovení o výjimce pro účely se národní obrany tak, aby z jeho znění jednoznačně plynulo, že se má týkat pouze záměrů, jejichž hlavním účelem je národní obrana: „[č]lenské státy se mohou případ od případu, a stanoví-li tak vnitrostátní právní předpisy, rozhodnout neuplatňovat tuto směrnici na záměry určené výhradně pro účely národní obrany...“.

Upřesnění je navrženo také pro výjimku týkající se zvláštních právních předpisů, kterými se schvaluje záměr. Z nové formulace by mělo jasně plynout, že se směrnice na takto schválené záměry nevztahuje pouze v případě, že je jejich cílů dosaženo v rámci zákonodárného procesu: „[t]ato směrnice se nevztahuje na záměry, jejichž jednotlivé části jsou upraveny zvláštními vnitrostátními právními předpisy, pokud je cílů této směrnice, včetně cílů týkajících se poskytování informací, dosaženo prostřednictvím zákonodárného procesu.“. Nově by měla být navíc pro případy použití této výjimky zavedena oznamovací povinnost členských států.

## 1.5 K vnitrostátní právní úpravě

Částečně problematickou se jeví možnost udělení dodatečného povolení, kterou upravuje § 129 stavebního zákona. V případě udělení takového povolení by mohla nastat situace, která by byla v rozporu s požadavky směrnice, jak je vyložil Soudní dvůr. Ten jasně judikoval<sup>27</sup>, že provedení posouzení a udělení povolení až po uskutečnění záměru představuje porušení ustanovení směrnice. Pokud je stavba uskutečněná v rozporu s podmínkami převzatými ze stanoviska příslušného úřadu do územního rozhodnutí, nemělo by být dodatečné povolení uděleno s ohledem na nesplnění podmínky stanovené odst. 3 písm. c), podle něhož lze dodatečné stavební povolení udělit v případě, že stavba není v rozporu s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem.

---

<sup>26</sup> Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, COM(2012) 628 final.

<sup>27</sup> Viz bod 1.2.1, věc C-215/06.



Pokud jde o výjimku týkající se schvalování záměrů zvláštními právními předpisy, jedním z limitů zákonodárné působnosti Parlamentu v ústavním pořádku ČR je požadavek obecnosti zákonů. Zákon schvalující záměr by byl individuálním aktem ve formě zákona<sup>28</sup>, který by se v některých případech mohl ocitnout na hranici ústavněprávní dělby moci. Tak by tomu bylo například v případě, že by označil dotčený záměr za veřejný zájem což je typicky rozhodnutí příslušející správnímu orgánu<sup>29</sup> a jednalo by se tak o zásah do moci výkonné. Podle názoru Ústavního soudu však lze uvažovat o ústavnosti zákona, který by upravoval konkrétní případ za splnění předpokladu, že by takový zákon neporušil princip rovnosti z hlediska dvou aspektů.<sup>30</sup> Zaprvé pokud jde o předmět úpravy, muselo by jít o skutečně jedinečný případ, jehož zvláštní úprava by byla odůvodnitelná racionálními argumenty. Za takový případ Ústavní soud nepovažoval stanovení odlišného právního režimu správních řízení (zahrnujícího například zkrácení lhůt, vyloučení některých možných důvodů pro přerušování řízení apod.) ve věcech výstavby vzletové a přistávací dráhy na letišti Ruzyně zákonem č. 544/2005 Sb. Podle Ústavního soudu se tato stavba nevyznačovala žádným specifickým oproti jiným srovnatelným stavbám, a nebyl zde tedy důvod pro konkrétní úpravu zvláštním zákonem. Druhým kritériem pro posouzení dodržení principu rovnosti je pak otázka, zda jsou dotčeny ústavní práva a svobody. V citovaném případě ustanovení sporného zákona nevyhovovala ani v tomto ohledu, neboť zkrácení lhůt ve správním řízení a další modifikace běžných procesních institutů měly za následek změnu obsahu vlastnického práva dotčených subjektů oproti vlastnickému právu jiných subjektů.

Ohledně dalších aspektů této části úpravy posuzování řešené judikaturou lze říci, že je česká právní úprava v souladu s požadavky směrnice. Koordinace postupů příslušných úřadů v rámci posuzování<sup>31</sup> - Ministerstva životního prostředí a orgánů krajů v přenesené působnosti je upravena jasně a jednoznačně, a právní úprava ostatních

---

<sup>28</sup> Který Ústava nepředjímá, na rozdíl např. od zákonů zřizujících správní úřady, předjímaných článkem 79 Ústavy.

<sup>29</sup> Nález Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005 (N 130/37 SbNU 641; 327/2005 Sb.).

<sup>30</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 24/08 ze dne 17. 3. 2009 (N 56/52 SbNU 555; 124/2009 Sb.).

<sup>31</sup> Pro koordinaci mezi úřadem příslušným pro posuzování vlivů a úřadem příslušným pro vydání povolení platí totéž co viz výše ohledně úpravy požadavku na získání povolení pro všechny záměry uvedené v přílohách 1 a 2 směrnice.

výjimek z působnosti směrnice též odpovídá jak znění směrnice, tak jejich výkladu v judikatuře.

Česká právní úprava by neměla být dotčena navrhovanými změnami, neboť použití výjimky týkající se národní obrany jednoznačně podmiňuje existencí nouzového stavu, stavu ohrožení a válečného stavu či naléhavými důvody národní obrany.

## **2. Základní pojmy**

### **2.1 Právní úprava**

Směrnice vymezuje šest klíčových pojmů. Prvním je pojem záměr, jakožto „provádění stavebních prací nebo výstavba jiných zařízení nebo děl, [či] jiné zásahy do přírodního prostředí a krajiny včetně těch, které se týkají těžby nerostných surovin“. Pojem oznamovatel směrnice definuje jako „žadatel[e] o povolení soukromého záměru nebo orgán veřejné moci, který dá podnět k záměru“. Příslušný orgán je pak podle vymezení směrnici „orgán, kter[ý] člensk[ý] stát určí jako odpovědn[ý] za provádění úkolů vyplývajících z této směrnice“. Tyto tři pojmy vymezuje zákon o posuzování vlivů shodně s definicemi obsaženými ve směrnici. Další tři pojmy zákon výslovně nevymezuje. Jedná se zaprvé o pojem povolení, jako „rozhodnutí příslušného orgánu, které opravňuje oznamovatele k uskutečnění záměru“. Zákon jej nedefinuje, a na tento typ rozhodnutí, které se vydává až v navazujících řízeních podle zvláštních právních předpisů, odkazuje v § 10 odst. 3 a odst. 4. Pro vydání rozhodnutí k uskutečnění záměru v těchto navazujících řízeních je pak stanovisko vydané v řízení podle zákona o posuzování vlivů odborným podkladem; bez něj nelze takové rozhodnutí vydat. Dalším je pojem veřejnost jako „jedna nebo více fyzických nebo právnických osob a jejich sdružení, organizace nebo skupiny, které byly založeny v souladu s vnitrostátními právními předpisy“. Posledním je pojem dotčená veřejnost jako „veřejnost, která je nebo by mohla být ovlivněna rozhodovacími řízeními upravenými směrnici, nebo která má na těchto řízeních určitý zájem s tím, že se předpokládá, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů mají na rozhodování ve věcech životního prostředí zájem“.

## 2.2 Judikatura Soudního dvora

Soudní dvůr řešil výklad pojmů „záměr“ a „povolení“ celkem v šesti případech.

### 2.2.1 K pojmu „záměr“

---

Podle irských právních předpisů upravujících stavební řízení, proti nimž směřovala žaloba ve věci C-50/09, nebylo vyžadováno posuzování vlivů pro „demolice domů a jiných staveb“. Zároveň byly vymezeny podmínky, při jejichž naplnění i tyto práce musely být předmětem posouzení. Podle žaloby Komise demoliční práce mohou představovat záměr ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice, neboť spadají pod pojem „jiné zásahy do přírodního prostředí nebo krajiny“. Irská obhajoba uvedla, že demoliční práce do působnosti směrnice nespádají, neboť nejsou uvedeny v jejích přílohách 1 a 2. Navíc irské právní předpisy stanoví, že při splnění určitých podmínek i tyto práce musí být posouzeny; vyňaty tedy byly z povinnosti posuzování vlivů jen práce, které nemohou mít významný vliv na životní prostředí. Soudní dvůr potvrdil argumentaci žaloby, že demoliční práce lze kvalifikovat jako „jiné zásahy do přírodního prostředí nebo krajiny“. Opačný výklad by znamenal, že odkazy na „kulturní dědictví“ v čl. 3, na „krajín[y] významn[é] z hlediska historického, kulturního nebo archeologického“ v bodu 2 písm. h) přílohy 3, a na „architektonick[é] a archeologick[é] dědictví“ v bodu 3 přílohy 4 směrnice jsou zcela bezpředmětné. Skutečnost, že demoliční práce nejsou výslovně uvedeny v přílohách 1 a 2 směrnice není relevantní; tyto přílohy se týkají odvětvových kategorií záměrů, aniž by popisovaly přesnou povahu zamýšlených prací. Například „záměry rozvoje měst“ uvedené v bodu 10 písm. b) přílohy 2 velmi často zahrnují demolici stávajících staveb. Demoliční práce tedy spadají do působnosti směrnice a mohou představovat záměr ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice. Irsko tedy vyloučením demoličních prací z působnosti právní úpravy o posuzování vlivů nesplnilo povinnosti, které směrnice stanoví.

Výklad pojmu záměr Soudní dvůr řešil také ve věci C-275/09. V původním sporu, z něhož vzešla předběžná otázka, šlo o letiště Bruxelles-National. Pro jeho provoz existovala od roku 1999 povinnost získat ekologické povolení, jehož platnost byla vždy 5 let. První bylo uděleno v roce 2000, a bylo třikrát změněno za účelem

snížení hluku. V roce 2004 podal provozovatel letiště žádost o ekologické povolení za účelem dalšího provozu letiště a o povolení jeho změny spočívající v rozšíření. Povolení k provozu bylo uděleno, žádost o rozšíření však byla zamítnuta. Rozhodnutí o udělení povolení bylo napadeno opravným prostředkem ve správním řízení s odůvodněním, že mělo být provedeno posouzení vlivů. Odpovědný ministr však napadené rozhodnutí potvrdil. Věc byla předložena soudu s návrhem na zrušení rozhodnutí. Soud položil Soudnímu dvoru otázku, zda pokud jsou pro práce na infrastruktuře letiště s rozjezdovou a přistávací dráhou o délce 2100 či více, a pro provoz tohoto letiště vyžadována dvě různá povolení, přičemž posledně jmenované, tzv. ekologické povolení, je uděleno na určité časové období, je třeba vykládat pojem „výstavba“ ve smyslu bodu 7 písm. a) přílohy 1 směrnice tak, že posouzení vlivů musí být provedeno nejen ohledně prací, ale i ohledně provozu. Podle Soudního dvora ze znění čl. 1 odst. 2 plyne, že pojem záměr se týká fyzických prací či zásahů. Opatření v původním řízení se omezuje na prodloužení platnosti stávajícího povolení k provozu, s nímž nejsou spojeny žádné práce či zásahy měnící fyzický stav lokality. Argumenty některých žalobců v původním řízení, že pojem fyzického zásahu je nutno chápat široce tak, že zahrnuje jakékoli zásahy do přírodního prostředí Soudní dvůr odmítl. Pojem výstavba v bodu 7 přílohy 1 je též jednoznačný a je nutno jej chápat v běžném smyslu, tj. jako provedení dříve neexistujících děl nebo změnu děl existujících ve fyzickém smyslu. Prodloužení platnosti stávajícího povolení při neexistenci zásahů měnících fyzický stav tedy nelze považovat za „výstavbu“ ve smyslu bodu 7 přílohy 1 směrnice.

### 2.2.2 K pojmu „povolení“

---

Výklad pojmu povolení řešil Soudní dvůr ve čtyřech případech. V prvním, jímž bylo řízení o předběžné otázce ve věci C-201/02 se v původním sporu jednalo o lom, pro který bylo uděleno dočasné těžební povolení v roce 1947. Pro tento druh povolení právní předpisy stanovily, že pokud není žádná významná činnost vykonávána v průběhu dvou let, nelze ji obnovit dokud nebudou určeny a registrovány podmínky, které musí tzv. staré těžební povolení splňovat. Dále, pokud by žádná žádost nebyla podána do roku 1992, staré těžební povolení mělo ztratit platnost. Právní předpisy též stanovily pravomoc příslušného orgánu zrušit či změnit jakékoli povolení a nařídít

přerušení využívání území pro těžbu nebo nařídít určité podmínky pro její pokračování. V roce 1991 podali majitelé lomu žádost o registraci starého povolení; ta byla udělena s tím, že žádné činnosti nelze zahájit dokud nebude podána žádost o určení nových podmínek a dokud nebudou tyto podmínky určeny. Příslušný orgán rozhodl o nových podmínkách; ty byly přísnější než ty, které oznamovatel uvedl ve své žádosti. Majitelka nemovitosti nacházející se mezi dvěma sekcemi lomu podala žádost u správního orgánu druhého stupně o opatření k nápravě nedostatku spočívajícího v neprovedení posouzení vlivů. Z důvodu nečinnosti správního orgánu podala následně žalobu k soudu. Soud předložil Soudnímu dvoru otázku, zda schválení nových podmínek k existujícímu povolení je povolením k uskutečnění záměru ve smyslu směrnice, a dále zda pokud rozhodnutí o schválení nových podmínek nechá některé věci k pozdějšímu schválení, může být toto pozdější schválení samo o sobě povolením ve smyslu směrnice.

Podle vyjádření zastoupení Spojeného království ani jedno z dotčených rozhodnutí nepředstavovalo povolení ve smyslu směrnice. Povolení bylo uděleno dlouho před přijetím směrnice a určení podmínek z roku 1991 představuje pouze podrobné upravení činností, pro které již bylo základní povolení uděleno. Mělo by se k němu tedy přistupovat stejně jako k jiným tzv. „pipeline“<sup>32</sup> případům. Podle Soudního dvora však bylo nezbytnou podmínkou pro obnovení činností v lomu podání žádosti o registraci a obdržení rozhodnutí určujícího nové podmínky činnosti. Navíc, bez vydání rozhodnutí o registraci a o nových podmínkách by platnost povolení vypršela; povolení ve smyslu čl. 1 odst. 2 by tedy nadále neexistovalo. Pokud by byla rozhodnutí, která nejenže nahrazují podmínky, ale i základ původního povolení, považována za pouhou změnu existujícího povolení, znamenalo by to oslabení účinku směrnice. Rozhodnutí, o která šlo v původním řízení tedy představují jako celek povolení ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice, a příslušné orgány jsou tedy povinny provést posouzení vlivů na životní prostředí. To má být provedeno v co možná nejdříve během povolovacího řízení; pokud má toto řízení více fází, přičemž jedna představuje hlavní řízení a další fáze pak jsou řízeními o vydání prováděcích rozhodnutí, která nemohou vybočit z parametrů stanovených v hlavním řízení, mají být vlivy identifikovány

---

<sup>32</sup> Případy, kdy žádost o povolení záměru byla podána před uplynutím lhůty k transpozici směrnice, a povolovací řízení proto proběhlo podle dosavadních právních předpisů přesto, že mezitím vstoupily v účinnost právní předpisy o posuzování vlivů.

a posouzeny v rámci hlavního řízení. Pokud to však není možné, je nutné vlivy posoudit v pozdějších řízeních o prováděcích rozhodnutích.

Dalším případem bylo řízení o předběžné otázce C-290/03. V původním řízení šlo o povolení záměru úpravy zábavního centra v Londýně, aniž by bylo provedeno posouzení vlivů. Jednalo se o záměr podle přílohy 2 směrnice (záměry rozvoje měst). Podle vnitrostátní právní úpravy mohlo mít povolení několik forem. Jednou z nich bylo předběžné stavební povolení s pozdějším schválením vyhrazených bodů. Těmito body mohly být: umístění, koncepce, vnější vzhled, přístupové cesty a úprava terénu lokality, pokud k nim nebyly poskytnuty podrobné informace v žádosti o předběžné povolení. Předběžné stavební povolení představovalo ve vnitrostátním právu „stavební povolení“ ve smyslu právního předpisu upravujícího posuzování vlivů, zatímco rozhodnutí o schválení vyhrazených bodů takovým povolením nebylo. Povinnost posouzení vlivů tedy byla stanovena jen pro řízení o vydání rozhodnutí o předběžném povolení a nikoli pro řízení o vydání rozhodnutí o schválení vyhrazených bodů. V dotčeném případě byly v rámci vyhrazených bodů schváleny podrobnosti jako vznik 18 kinosálů, restaurací a kaváren, parkoviště s 950 místy na střeše budovy apod. Někteří členové příslušného orgánu požadovali v rámci jejich schvalování provedení posouzení vlivů, to však provedeno nebylo z důvodu, že podle vnitrostátního práva bylo možné jej provést jen ve fázi vydání rozhodnutí o předběžném povolení. Žalobkyně, jejíž bydliště se nacházelo v blízkosti zábavního centra podala návrh na zrušení rozhodnutí z důvodu, že mělo být provedeno posouzení vlivů. Žaloba byla zamítnuta v prvním i v druhém stupni. Soud, který rozhodoval o opravném prostředku položil Soudnímu dvoru několik otázek.

Zprvé, zdali určení, zda se jedná o povolení, tedy o rozhodnutí, které opravňuje oznamovatele k uskutečnění záměru, přísluší výhradně vnitrostátním soudům. Podle Soudního dvora pojem „povolení“ je pojmem komunitárního práva. Dle ustálené judikatury tyto pojmy musí být vykládány autonomně a jednotně, s přihlédnutím k celkovým souvislostem ustanovení a k cíli sledovanému dotčenou právní úpravou. Vnitrostátní soudy mají provést určení, zda se jedná o povolení ve smyslu směrnice, podle vnitrostátního práva v souladu s komunitárním právem a s výše uvedenými zásadami.

Zadruhé, zda směrnice vyžaduje, aby bylo provedeno posouzení vlivů, pokud se po vydání předběžného povolení - zejména v okamžiku schvalování vyhrazených bodů - ukáže, že záměr může mít významný vliv na životní prostředí. Podle Soudního dvora přísluší předkládajícímu soudu aby ověřil, zda předběžné rozhodnutí a rozhodnutí o schválení vyhrazených bodů představují jako celek „povolení“ ve smyslu směrnice, tedy rozhodnutí, které oznamovateli umožní zahájit uskutečňování záměru. Pokud vnitrostátní právo upraví povolovací řízení ve více fázích, z nichž jedna představuje hlavní řízení a v dalších jsou vydávána prováděcí rozhodnutí, která nemohou jít nad rámec stanovený v hlavním řízení, mají být vlivy identifikovány a posouzeny v rámci hlavního řízení, ledaže tyto vlivy nelze v této fázi identifikovat.<sup>33</sup> V tom případě je nutné je posoudit v pozdějších řízeních o prováděcích rozhodnutích.

V řízení o porušení smlouvy ve věci C-508/03 Komise požadovala určení nesplnění povinnosti tím, že čl. 4 odst. 2 nebyl správně použit na záměry v oblasti rozvoje měst, konkrétně na úpravu obchodního a zábavního centra White City a na úpravu zábavního centra Crystal Palace Park v Londýně, neboť nebylo provedeno jejich posouzení. To nebylo provedeno v důsledku existence právní úpravy již řešené ve věci C-290/03, podle které se posuzování vlivů vztahovalo pouze na vydávání předběžného stavebního povolení, a nikoliv na následné řízení o schválení vyhrazených bodů<sup>34</sup>. Při vydání předběžného stavebního povolení příslušný orgán měl za to, že posouzení vlivů nebylo nutné, a v řízení o schválení vyhrazených bodů již posouzení vlivů nebylo podle právních předpisů možné. Soudní dvůr potvrdil svůj výklad podaný ve věci C-290/03 a rozhodl o nesplnění povinnosti Spojeným královstvím v důsledku nesprávného provedení čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 směrnice do vnitrostátního práva tím, že v jeho režimu může být ve vícefázovém povolovacím řízení posouzení provedenou pouze v počáteční fázi a nikoli ve fázi pozdější přesto, že v této pozdější fázi se projednávají aspekty záměru, které teprve dovolují určit a popsat vlivy, které v dřívější fázi nemohly být známy.

Posledním případem, v němž Soudní dvůr řešil výklad pojmu „povolení“, bylo řízení o předběžné otázce ve věci C-121/11. V původním sporu se jednalo o provozování skládky odpadů, které bylo povoleno v roce 1979 na dobu 30 let. V roce

---

<sup>33</sup> Viz věc C-201/02 výše.

<sup>34</sup> Viz výše.

1988 bylo změněno pro účely skladování dalších druhů odpadů. V roce 2002 vyzval dotčený orgán provozovatele skládky, aby v souladu s novým vládním nařízením předložil plán úprav lokality. Na základě tohoto plánu pak příslušný orgán udělil povolení k dalšímu provozování skládky, přičemž zrušil stávající podmínky provozování a nahradil je novými. Místní občanské sdružení podalo žalobu na neplatnost rozhodnutí o udělení povolení z důvodu, že mělo být provedeno posouzení vlivů na životní prostředí, neboť jde o povolení záměru ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice, přičemž jde o zařízení uvedené v bodu 11 písm. b její přílohy 2. Soud položil Soudnímu dvoru otázku, zda je rozhodnutí o dalším provozování povolené či již provozované skládky povolením ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice.

Vzhledem k vymezení pojmu povolení v čl. 1 odst. 2 směrnice se může o povolení jednat jen tehdy, má-li být uskutečněn záměr. Záměrem jsou zejména zařízení a stavby uvedené v přílohách 1 a 2 směrnice. Bod 11 písm. b) přílohy 1 uvádí „[z]ařízení ke zneškodňování odpadu“, a bod 13 zahrnuje „[jakoukoli] změnu či rozšíření záměrů uvedených v příloze I nebo v příloze II, které jsou již povoleny, uskutečněny nebo jsou právě uskutečňovány, které by mohly mít závažný negativní vliv na životní prostředí“. Změna či rozšíření zařízení o které jde v původním řízení tedy může představovat záměr ve smyslu směrnice. Soudní dvůr již dříve určil, že pojem „záměr“ se vztahuje k pracím nebo zásahům měnícím fyzický stav daného místa<sup>35</sup>. Pokud se plán úprav, který je předmětem napadeného rozhodnutí, týká změny nebo rozšíření prostřednictvím prací či zásahů měnících fyzický stav lokality, které by mohlo mít závažný negativní dopad na životní prostředí, mohlo by být toto rozhodnutí považováno za povolení ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice.

### **2.3 Shrnutí hlavních vymezených principů**

Pojem záměr je nutno vykládat tak, že zahrnuje i demoliční práce, neboť je lze kvalifikovat jako „jiné zásahy do přírodního prostředí nebo krajiny“. Podle judikatury z jeho definice dále plyne, že se týká fyzických prací či zásahů, jimiž se mění fyzický stav lokality. Pouhé prodloužení platnosti existujícího povolení nelze tedy při absenci takových zásahů považovat za povolení uskutečnění záměru. Podobně například

---

<sup>35</sup> Ve věci C-275/09, viz bod 2.2.1.



rozhodnutí o schválení plánu úprav díla lze považovat za povolení pouze v případě, že plán úprav zahrnuje změnu měnicí fyzický stav lokality. O povolení se ovšem jedná tehdy, pokud je k tomu, aby mohly být obnoveny činnosti na již existujícím díle, nutné podat žádost o obdržení rozhodnutí určující nové podmínky činnosti.

Pokud vnitrostátní právo upravuje povolovací řízení ve více fázích, v němž v první fázi vydané rozhodnutí o „rámcovém“ povolení ponechává některé věci k pozdějšímu schválení, jedná se o povolení jako celek, zahrnující tyto fáze a rozhodnutí v nich vydaná. Posouzení má být v takovém případě provedeno co nejdříve, a nejpozději tehdy, kdy je možné identifikovat vlivy, které záměr může mít; ustanovení vnitrostátního práva, které by znemožňovalo provést posouzení např. v poslední fázi vícefázového řízení, ačkoli až v této fázi je možné vlivy identifikovat, by nebylo v souladu s požadavky směrnice.

## **2.4 Návrh změny směrnice**

Do návrhu pozměňující směrnice se promítl výklad pojmu „záměr“ tak, aby napříště definice výslovně zahrnovala demoliční práce: „provádění stavebních nebo demoličních prací nebo výstavba jiných zařízení nebo děl“.

V reakci na závěr, který z judikatury o posuzování vlivů plyne obecně, a sice, že dosavadní znění směrnice postrádá podrobnou úpravu postupu při posuzování, je mimo jiné navržena definice nového pojmu: „posuzování vlivů na životní prostředí“, jako „proces vypracování zprávy o vlivech na životní prostředí, projednávání (včetně projednávání s dotčenou veřejností a orgány působícími v oblasti životního prostředí), posouzení příslušným orgánem zohledňující zprávu o vlivech na životní prostředí a výsledky jednání v povolovacím řízení, jakož i poskytování informací o rozhodnutí v souladu s články 5 až 10.“. Nově by tedy měl být upraven požadavek na vypracování „zprávy o vlivech“; k tomu viz dále, kapitola 6 - Dokumentace.

## 2.5 K vnitrostátní právní úpravě

Ačkoliv definice záměru v zákonu o posuzování vlivů<sup>36</sup> výslovně demoliční práce nezahrnuje, k situaci podobné jako v případě C-50/09 by nemělo docházet, neboť obsahuje pojem „činnosti“. Pokud tedy má docházet k jakékoli činnosti v rámci uskutečňování záměru uvedeného v příloze 1 zákona, včetně demoličních prací, je ze znění zákona zřejmé, že se mají jeho ustanovení použít.

Absence definice pojmu „dotčená veřejnost“ napomohlo k restriktivnímu pojetí subjektů náležejících k dotčené veřejnosti<sup>37</sup> v rámci ustanovení o účasti veřejnosti v navazujících řízeních, což vede k situaci, kdy se vymezených práv pokud jde o účast na řízeních, na něž se vztahují ustanovení směrnice, nemůže domáhat dotčená veřejnost v takové šíři, jak to směrnice požaduje. Doplnění vymezení dotčené veřejnosti spolu s rozšířením subjektů jimž jsou přiznána práva na účast a na přístup k soudnímu přezkumu v § 23 odst. 9 a odst. 10 na tuto dotčenou veřejnost by mohlo vyřešit přetrvávající nedostatečnost transpozice čl. 11 směrnice. Podrobně se této problematice věnuje kapitola 10 v bodě 10.5 a kapitola 11 v bodě 11.5.

## 3. Rozsah a způsob posuzování

### 3.1 Právní úprava

Směrnice stanoví povinnost při posuzování určit a posoudit přímé a nepřímé vlivy na člověka, faunu, flóru; půdu, vodu, ovzduší, podnebí a krajinu; hmotný majetek a kulturní dědictví, a na vzájemné působení mezi těmito faktory<sup>38</sup>. Zákon tuto povinnost upravuje ve dvou ustanoveních. Jednak v § 2 kde jmenuje posuzované faktory a povinnost posuzovat vlivy na jejich vzájemné působení s tím, že faktor „člověka“ nahradil pojmem „veřejné zdraví“, a zařazuje navíc mezi posuzované faktory

---

<sup>36</sup> Ustanovení § 3 písm. a) - “stavby, činnosti a technologie uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu.

<sup>37</sup> Dle § 23 odst. 9 se účastníkem navazujících řízení, v nichž se vydává povolení ve smyslu směrnice, může stát pouze “místně příslušná jednotka občanského sdružení nebo obecně prospěšné společnosti, jejímž předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů chráněných podle zvláštních právních předpisů (dále jen „občanské sdružení“) nebo obec dotčená záměrem se stává účastníkem navazujících řízení podle zvláštních právních předpisů”.

<sup>38</sup> Čl. 3 směrnice.

„ekosystémy“, „přírodní zdroje“ a „horninové prostředí“. Vzhledem k posuzování všech ostatních faktorů (zejm. hmotný majetek, kulturní památky a přírodní zdroje) lze mít za to, že toto nahrazení nemá účinek restriktivního výkladu pokud jde o rozsah posuzování. Dále pak § 5 transponuje povinnost určit a posoudit vlivy jak přímé, tak nepřímé.

## 3.2 Judikatura Soudního dvora

Problematicke rozsahu a způsobu posuzování se Soudní dvůr věnoval ve čtyřech rozhodnutích. Ve třech z nich šlo o problematiku vlivů a faktorů, které je nutno při screeningu a posuzování zohlednit, a v jednom se jednalo o výklad povahy povinnosti, kterou čl. 3 směrnice upravující rozsah posuzování stanoví.

### 3.2.1 Vlivy a faktory, které musí být zohledněny

---

V původním soudním řízení z něhož vzešla předběžná otázka ve věci C-2/07 šlo o záměr restrukturalizace původně vojenského letiště, spočívající ve zřízení centra letecké nákladní dopravy. Posouzení vlivů záměru nebylo provedeno. Spor se dostal k dovolacímu soudu, který položil Soudnímu dvoru otázku, zda příslušný orgán musí vzít v rámci screeningu v úvahu i zamýšlené rozšíření činnosti letiště přesto, že toto není přímo uvedeno v přílohách směrnice. S odkazem na princip<sup>39</sup>, dle kterého působnost směrnice je rozsáhlá a její cíl velmi široký, a zaměřuje se na celkové posouzení vlivů záměrů či jejich změn na životní prostředí, Soudní dvůr rozhodl, že vzít v úvahu jen přímé účinky samotných stavebních prací, aniž by byly zohledněny vlivy, které mohou být vyvolány používáním či provozem děl, jež jsou výsledkem těchto prací, by bylo zjednodušující a v rozporu s tímto principem. Výčet faktorů v čl. 3 směrnice, které je třeba zohlednit ukazuje, že vlivem na životní prostředí, jehož posouzení má směrnice za cíl umožnit, se míní nejen vliv stavebních prací, ale zejména vliv záměru, který má být uskutečněn. Příslušné orgány tedy musejí vzít při screeningu v úvahu zamýšlené rozšíření činnosti letiště, a tedy vlivy, které mohou být vyvolány jeho používáním či provozem.

---

<sup>39</sup> Princip Soudním dvorem zakotvený v případě C-72/95 (viz bod 5.2.2), a potvrzený v řadě dalších případů.

V řízení o porušení povinnosti ve věci C-560/08 se jednalo o záměr zdvojení původně jednoproudové příměstské silnice v blízkosti Madridu. Schválené stanovisko k vlivům na životní prostředí vydané v řízení o posouzení vlivů podle žaloby Komise neobsahovalo konkrétní prvky, které by mohly umožnit posouzení nepřímých vlivů. Přitom čl. 3 vyžaduje popsání a posouzení vlivů jak přímých, tak nepřímých. Soudní dvůr proto rozhodl, že v důsledku nezohlednění nepřímých vlivů nebylo posouzení kompletní a nebyly tak splněny povinnosti stanovené směrnicí.

Ve věci C-332/04 směřovala žaloba proti španělské právní úpravě posuzování vlivů, která nestanovila v rámci provedení čl. 3 výslovně, že má posouzení zahrnout také vlivy záměru na vzájemné působení faktorů uvedených v čl. 3. Stanovila pouze povinnost oznamovatele poskytnout informace, které mimo jiné měly obsahovat i popis klíčových ekologických a environmentálních interakcí. Podle Komise tak ustanovení vnitrostátního práva nezaručovala, že příslušný orgán provede posouzení vlivů záměru na interakci faktorů. Soudní dvůr potvrdil výklad Komise a odkázal na ustálenou judikaturu, podle níž musí být transpozice směrnic provedena ustanoveními, která mají vytvořit situaci dostatečně jasnou a přesnou, s jasně stanovenými právy a povinnostmi. To nebyl případ transpozice čl. 3 do španělského právního řádu. Španělsko tedy neprovedlo úplnou transpozici čl. 3, a nesplnilo tak povinnosti, které směrnice stanoví.

### 3.2.2 Povaha povinnosti stanovené článkem 3

---

V řízení o porušení smlouvy ve věci C-50/09 se jednalo o irskou právní úpravu, která vymezila výčet informací, jež musí obsahovat prohlášení o vlivech předložené oznamovatelem příslušnému úřadu. Tyto informace zahrnovaly faktory uvedené v čl. 3 směrnice. Příslušný orgán měl povinnost ověřit, že požadované informace jsou v prohlášení uvedeny; chybělo však stanovení jeho povinnosti aby provedl posouzení vlivů, které určí, popíše a posoudí všechny faktory uvedené v čl. 3 směrnice. Právní předpisy pouze vyžadovaly, aby zohlednil informace uvedené v prohlášení o vlivech při rozhodování o udělení povolení. Povinnost úplného posouzení požadovaného směrnicí tak nebyla výslovně upravena. Podle irské obhajoby je čl. 3 směrnice obecné povahy a omezuje se na uvedení, že posouzení má být provedeno v souladu s čl. 4 až 11 směrnice. Jejich provedením tak členský stát současně zajistí i provedení článku 3. Judikatura vnitrostátních soudů navíc příslušným orgánům ukládala povinnost posoudit

faktory uvedené v čl. 3 a vzájemné působení mezi nimi; splnění povinností stanovené směrnicí tak podle obhajoby bylo zajištěno.

Podle Soudního dvora sice čl. 3 směrnice stanoví, že posuzování probíhá podle čl. 4 až 11 směrnice; povinnost v těchto člancích se však liší od povinností stanovené v čl. 3. Ten ukládá příslušnému orgánu povinnost provést posouzení vlivů, které bude zahrnovat popis přímých a nepřímých vlivů na uvedené faktory a jejich vzájemné působení. Aby příslušný orgán splnil povinnost stanovenou tímto článkem, nemůže se omezit na určení a popis těchto vlivů, ale musí je vhodným způsobem posoudit. Povinnosti stanovené čl. 4 až 11 mají jinou povahu; jedná se o procesní pravidla týkající se provedení hmotněprávní povinnosti stanovené článkem 3. Ten představuje klíčové ustanovení směrnice, a pouhé provedení článků 4 až 11 nemůže být považováno za jeho automatické provedení. Povinnost zohlednit informace uvedené v prohlášení stanovená vnitrostátním právem odpovídá povinnosti stanovené v čl. 8 směrnice, tj. povinnosti zohlednit v povolovacím řízení výsledky jednání. Tato povinnost neodpovídá širě pojaté povinnosti příslušného orgánu, aby sám posoudil vlivy v souladu s čl. 3. Podle ustálené judikatury sice transpozice nutně nevyžaduje doslovné převzetí ustanovení směrnice, nicméně tato musí být provedena s nezpochybnitelným závazným účinkem a s požadovanou mírou konkrétnosti, přesnosti a jasnosti. Konformní výklad soudy uvedený obhajobou jakožto dostatečné zajištění splnění povinností stanovených směrnicí nelze považovat za dostatečně jasnou a přesnou implementaci která by zajistila splnění základního požadavku na právní jistotu. Irsko tedy netransponovalo správně čl. 3 do vnitrostátního právního řádu a nesplnilo tak povinnosti tímto článkem stanovené.

### **3.3 Shrnutí hlavních vymezených principů**

Ohledně rozsahu posuzování Soudní dvůr vymezil následující principy. Zaprvé, v rámci screeningů musí příslušný orgán vzít v úvahu i vlivy, které mohou být vyvolány používáním či provozem děl (např. zamýšlené rozšíření činnosti letiště), a nikoli jen účinky samotných stavebních prací. Zadruhé, ke splnění požadavku posouzení nepřímých vlivů je nutné, aby posouzení (posudek, stanovisko) obsahovalo konkrétní prvky, které posouzení nepřímých vlivů umožní. Zatřetí, vnitrostátní právní předpisy musí výslovně, s dostatečnou jasností a přesností, upravit povinnost příslušného orgánu

posoudit též vlivy záměru na interakci faktorů v čl. 3. Nestačí jen upravit povinnost oznamovatele poskytnout informace ohledně těchto interakcí.

Pokud jde o povahu povinnosti stanovené ohledně rozsahu posuzování, je čl. 3 klíčovým ustanovením směrnice, které upravuje hmotněprávní povinnost provést určení, popis a posouzení vlivů; čl. 4 až 11 pak mají procesní povahu - jedná se o pravidla pro provedení této hmotněprávní povinnosti. Právní předpisy členského státu tedy musí výslovně upravit povinnost příslušného orgánu posouzení provést; nestačí jen upravit povinnost zohlednit informace poskytnuté oznamovatelem, jež odpovídá povinnosti stanovené článkem 8 a nikoli článkem 3 směrnice.

### **3.4 Návrh změny směrnice**

Do stávajícího návrhu změny čl. 3 se výklad Soudního dvora nepromítl. Navržené změny vycházejí z potřeby aktualizovat ustanovení vzhledem k aktuální environmentální problematice. Posuzovat by se tak do budoucna měly navíc vlivy na změnu klimatu, a na možnost vystavení, zranitelnost a odolnost faktorů uvedených v písm. a) až c) článku 3 vůči rizikům přírodních katastrof a katastrof způsobených člověkem.

### **3.5 K vnitrostátní právní úpravě**

Ustanovení zákona o posuzování vlivů odpovídá výkladu podanému judikaturou. Výslovně stanoví povinnost posuzovat vlivy na vzájemné působení stanovených faktorů (§ 2), stejně jako povinnost posuzovat nepřímé vlivy (§ 5 odst. 1). Pokud jde o povinnost zohlednit při screeningu i vlivy, které mohou být vyvolány používáním či provozem děl, zajišťuje její splnění ustanovení § 7 odst. 2, resp. přílohy 2, která mezi kritérii, které musí příslušný úřad zohlednit, uvádí mimo jiné „využívání přírodních zdrojů“, „produkci odpadů“, „znečišťování životního prostředí a vlivy na veřejné zdraví“, rizika havárií zejména vzhledem k navrženému použití látek a technologií“, „dobu trvání, frekvenci a vratnost vlivů“. Ze znění těchto ustanovení je zřejmé, že se jedná o vlivy záměru jako celku, tj. nejen o průběh jeho uskutečňování, ale i o jeho pozdější provoz či používání.

## 4. Oznámení

### 4.1 Právní úprava

Fázi oznámení záměru jako takovou směrnice neupravuje. Stanoví pouze povinnost členských států zajistit, aby před vydáním povolení záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu či umístění, podléhaly povinnosti získat povolení a posouzení z hlediska jejich vlivů. Způsob zahájení řízení o povolení a posouzení ponechává evropská úprava zcela na členských státech.

Zákon o posuzování vlivů fázi oznámení upravuje v § 6. Oznamovatel záměru je povinen předložit oznámení záměru příslušnému úřadu, jímž je krajský úřad, a nebo, je-li záměr navrhován na území více krajů, předloží jej Ministerstvu životního prostředí, které věc postoupí některému z krajských úřadů. U tzv. podlimitních záměrů<sup>40</sup> provede příslušný úřad určení těch, které musí být podrobněji zkoumány za účelem určení, zda musí podléhat posouzení, tj. které musí podléhat zjišťovacímu řízení, jež je další fází procesu dle tohoto zákona, a záměrů, které z hlediska tří klíčových faktorů (povaha, rozsah a umístění) a z hlediska kritérií stanovených v příloze 2 významný vliv na životní prostředí evidentně mít nemohou a zjišťovacího řízení u nich není třeba. Pokud oznámení splňuje všechny náležitosti, příslušný úřad je zveřejní<sup>41</sup> a zašle kopii s žádostí o vyjádření dotčeným správním úřadům a územním samosprávným celkům. Každý se může k oznámení písemně vyjádřit do 20 dnů od zveřejnění.

---

<sup>40</sup> Záměry, které nedosahují limitních hodnot uvedených v příloze 1, pokud jsou uvedené.

<sup>41</sup> Toto zveřejnění nepředstavuje splnění požadavku na zveřejnění žádosti o povolení, upravené v čl. 6 odst. 2 písm. a) směrnice. Zákon o posuzování vlivů upravuje pouze oznámení záměru, na jehož základě proběhne případné posouzení záměru, přičemž výsledkem tohoto procesu je stanovisko příslušného úřadu. Toto stanovisko je odborným podkladem pro rozhodnutí v navazujícím řízení. Ekvivalentem žádosti o povolení vymezením směrnicí jako “rozhodnutí příslušného orgánu nebo orgánů, které opravňuje oznamovatele k uskutečnění záměru” jsou tedy až žádosti o povolení podané v rámci navazujících řízení podle zvláštních právních předpisů. V těchto řízeních jsou vydávána povolení opravňující k uskutečnění záměru (např. stavební povolení). Podrobněji ke zveřejnění žádosti o povolení v české právní úpravě viz kapitola 11 bod 11.5.

## 5. Zjišťovací řízení

### 5.1 Právní úprava

Směrnice vyžaduje, aby členské státy zajistily, že před vydáním povolení budou záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí v důsledku jejich povahy, rozsahu či umístění, podléhat povinnosti posouzení z hlediska těchto vlivů<sup>42</sup>. Rozlišuje přitom mezi dvěma základními typy záměrů. Záměry prvního typu, které upravuje čl. 4 odst. 1, a jehož kategorie jsou podrobně vymezené v příloze I, podléhají posouzení vlivů vždy. U tohoto typu záměrů může dle směrnice<sup>43</sup> zjišťovací řízení na žádost oznamovatele ještě před tím, než podá žádost o povolení, sloužit k tzv. scopingu - upřesnění informací, které má oznamovatel poskytnout pro účely posuzování.

Česká právní úprava scoping upravuje povinně<sup>44</sup> po podání oznámení s tím, že ekvivalent žádosti o „povolení“ ve smyslu směrnice následuje až v navazujících řízeních. Na rozdíl od požadavku směrnice však v zákoně není výslovně upravena povinnost příslušného úřadu záměr s oznamovatelem projednat ještě před tím, než toto upřesnění informací provede. U druhého typu záměrů, který je upraven v čl. 4 odst. 2, a jehož kategorie jsou podrobně vymezené v příloze II směrnice, je pak vedle případného (resp. v české právní úpravě povinného) scopingu upraven tzv. screening: postup, který vede ke zjištění, zda záměr či jeho změna může mít významný vliv na životní prostředí a zda tedy bude posuzován v souladu s čl. 5 až 10 směrnice. Zákon o posuzování vlivů screening upravuje v § 7 odst. 1 druhém pododstavci, a v § 7 odst. 2 až 5.

Pro provádění screeningu stanoví směrnice určité postupy. Pro účely určení, zda záměr podléhá posouzení lze buď stanovit povinnost příslušného orgánu přezkoumávat každý jednotlivý případ<sup>45</sup>, nebo může členský stát stanovit prahové hodnoty či kritéria<sup>46</sup>, při jejichž nepřekročení záměr nemusí podléhat posouzení. Obě metody lze i kombinovat.

---

<sup>42</sup> Čl. 2 odst. 1 směrnice.

<sup>43</sup> Čl. 5 odst. 2 směrnice.

<sup>44</sup> Ustanovení § 7 odst. 1 zákona o posuzování vlivů, v souladu s čl. 5 odst. 2 druhým pododstavcem směrnice.

<sup>45</sup> Čl. 4 odst. 2 písm. a) směrnice.

<sup>46</sup> Čl. 4 odst. 2 písm. b) směrnice.



Česká právní úprava zvolila metodu přezkumu případ od případu.<sup>47</sup> <sup>48</sup> Pro obě metody platí povinnost vzít v úvahu odpovídající kritéria výběru<sup>49</sup>, které směrnice upravuje v příloze 3<sup>50</sup>, a dle judikatury Soudního dvora tu též musí být zohledněna povaha, rozsah a umístění záměru - zákon tak činí ustanovením § 7 odst. 2 písm. a).

Pro rozhodnutí vydané ve zjišťovacím řízení o tom, zda záměr musí být posuzován či nikoliv stanoví směrnice povinnost jeho zpřístupnění veřejnosti. Tomu v zákoně odpovídá ustanovení § 7 odst. 3, resp. § 16 odst. 2.

## 5.2 Judikatura Soudního dvora

Problematika zjišťovacího řízení je předmětem celé řady rozhodnutí; jde o jednu nejproblematičtějších částí právní úpravy posuzování záměrů a jejího výkladu a aplikace vůbec. Dotčená ustanovení směrnice však od roku 1985 prošla mj. i díky judikatuře změnami, jejichž výsledkem jsou nyní přesnější a jednoznačnější formulace, které poskytují méně prostoru pro nesprávný výklad a aplikaci.

Hlavními problematickými body v transpozici a aplikaci jsou: zohledňování kumulace záměrů, výklad některých pojmů uvedených v přílohách 1 a 2 směrnice, použití kritérií a prahových hodnot pro účely screeningu, a kvalita provedení screeningu, resp. dostatečnost přezkumu pro účely určení, zda záměr má být posuzován či nikoliv.

### 5.2.1 Zohlednění kumulace záměrů

---

Ve věci C-392/96 šlo prahové hodnoty pro kategorie záměrů v bodu 1 písm. b), písm. d) a v bodu 2 písm. a) přílohy 2, které vnitrostátní právní předpisy stanovily tak, že zohlednily pouze rozsah záměrů, bez ohledu na jiné jejich vlastnosti či aspekty jako je kumulace záměrů s jinými. Přitom i záměry, které nedosahují stanovených prahových hodnot, mohou mít významný vliv na životní prostředí, což Komise doložila

---

<sup>47</sup> Ustanovení § 7 odst. 2 zákona.

<sup>48</sup> Ačkoli zákon v kategorii II přílohy 1 upravuje některé prahové hodnoty i tam, kde je směrnice nestanoví, nelze tento přístup považovat za "kombinaci" obou metod dle čl. 4 odst. 2 druhého pododstavce, neboť i u záměrů, které v zákoně stanovených prahových hodnot nedosahují, musí příslušný úřad případ od případu určit, zda budou posuzovány.

<sup>49</sup> Čl. 4 odst. 3 směrnice.

<sup>50</sup> V zákoně jí odpovídá příloha 2.

na příkladech některých druhů záměrů i některých konkrétních záměrů na území Irska. Podle Soudního dvora v důsledku nezohlednění kumulace záměrů mohou fakticky všechny záměry určitého typu uniknout povinnosti posouzení, i když, zkoumány dohromady, mohou mít významný vliv na životní prostředí. Tak tomu bylo v Irsku např. v případě záměrů dle bodu 1 písm. d) přílohy 2, které mohly být uskutečňovány v blízkosti jeden vedle druhého aniž by byly posuzovány, pokud byly uskutečňovány různými oznamovateli, a pokud nedosáhly prahové hodnoty 70 ha v průběhu tří let. Irsko tedy stanovením prahových hodnot pro záměry v bodu 1 písm. d) a bodu 2 písm. a) přílohy 2 směrnice, aniž by zajistilo, že cíl směrnice nebude obejit rozdělením záměrů, nesplnilo povinnosti stanovené směrnicí.

Původní spor, ohledně něhož vnitrostátní soud položil předběžnou otázku ve věci C-142/07, vznikl v důsledku rozhodnutí madridské radnice, které schválilo různé záměry přestavby a zdokonalení městské rychlostní silnice tvořící obchvat Madridu (M-30). Nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí se obrátila na soud s návrhem na zrušení rozhodnutí z důvodu, že městská správa Madridu rozdělila celkový záměr na 15 navzájem nezávislých záměrů, projednávaných odděleně, přičemž jediný z nich se týkal úseku delšího 5 km, což je hranice, od níž vnitrostátní právo podrobuje záměr posouzení.

Podle Soudního dvora cíl směrnice jednak nelze obejít rozdělením jednoho záměru na více záměrů, a na druhou stranu nezohlednění kumulativního účinku více záměrů nesmí mít za praktický následek, že všechny uniknou posouzení, ačkoli jako celek mohou mít významný vliv na životní prostředí ve smyslu čl. 2 odst. 1 směrnice. V případě dotčených záměrů ze spisu plynulo, že všechny souvisely s celkovým záměrem přestavby silnice M-30. Vnitrostátnímu soudu přísluší určit, zda musí být projednávány ve společném povolovacím řízení z důvodu jejich prostorové blízkosti a jejich vzájemnému působení.

Původní spor, z něhož vzešla předběžná otázka řešená ve věci C-156/07 se týkal schválení plánu prací, jenž zahrnoval i záměr výstavby silnice v délce 1600 m. Schválený záměr napadli obyvatelé dotčené oblasti u správního soudu z důvodu neprovedení posouzení vlivů. Po zamítnutí žaloby se žalující strana odvolala. Odvolací soud nařídil šetření, z něhož vyplynulo, že územní plán města z roku 1953 počítal s výstavbou silnice umožňující rychlé spojení mezi městskými částmi, nicméně

od záměru bylo nakonec upuštěno, a byla dána přednost jinému projektu několika silnic. Dvě z nich byly vybudovány, přičemž o jednu z nich šlo v aktuálním sporu. Dle odvolacího soudu šlo o záměr, který spadá pod přílohu 2 směrnice, nicméně se nabízela otázka, zda neměl být podroben posouzení z důvodu, že byl součástí rozsáhlejší operace obnovy veškerých silnic dotčených městských částí, a příslušný orgán tudíž mohl mít povinnost zohlednit jejich kumulaci, což je jedním z kritérií výslovně upravených v příloze 3. Položil tedy Soudnímu dvoru 2 otázky.

Zprvce, zda jsou kritéria výběru upravená v příloze 3 závazná, rozhodují-li příslušné orgány u záměrů spadající pod přílohu 2, zda mají být posouzeny, a zadruhé, zda italská právní úprava řádně provádí čl. 4 směrnice, když neupravuje kritérium kumulace s jinými záměry, ačkoli toto kritérium uvádí příloha 3 jako jedno z kritérií, které musí příslušný orgán zohlednit při screeningu. Podle Soudního dvora mají členské státy v rámci screeningu dvě možnosti: buď rozhodovat případ od případu, nebo obecně a abstraktně vymezit v závislosti na určených kritériích a prahových hodnotách, které záměry mají být posuzovány. Z čl. 4 odst. 3 plyne, že přitom mají povinnost v obou případech brát v úvahu odpovídající kritéria výběru upravená v příloze 3. Soudnímu dvoru nepřísluší, aby se vyjadřoval ke slučitelnosti norem vnitrostátního práva v rámci odpovědi na předběžné otázky, ale má vnitrostátnímu soudu poskytnout veškeré poznatky k výkladu komunitárního práva. Z tohoto hlediska je jako odpověď na druhou otázku relevantní skutečnost, že členské státy mají povinnost přijmout veškerá opatření k zajištění plné účinnosti směrnice v souladu s cílem, který sleduje. Aby bylo vyhověno požadavku právní jistoty, je přitom nutné, aby byla ustanovení směrnice provedena s nezpochybnitelným závazným účinkem, s požadovanou přesností a jasností. Zvolí-li členský stát při transpozici čl. 4 směrnice screening přezkumem každého jednotlivého případu, musí buď prostřednictvím odkazu na kritéria v příloze 3 směrnice ve svých vnitrostátních právních předpisech nebo převzetím kritérií do vnitrostátních právních předpisů zajistit, aby všechna tato kritéria včetně kritéria kumulace záměrů mohla být skutečně zohledněna, jsou-li pro daný záměr relevantní, a není oprávněn některé z těchto kritérií vyloučit. Takové vyloučení by vedlo k situaci, kdy by příslušné orgány nebyly povinny vyloučené kritérium zohlednit.

Spor v původním řízení z něhož vzešla předběžná otázka ve věci C-205/08 se týkal záměru vedení elektrické energie o napětí 220kV a o výkonu 300MVA spojující

síť italské společnosti Rete Elettrica Nazionale SpA a síť rakouské společnosti Verbund-Austrian Power Grid AG, který měla realizovat italská společnost Alpe Adria. Alpe Adria zaslala vládě spolkové země Korutany (Kärntner Landersregierung) žádost o vydání určovacího rozhodnutí ohledně realizace a provozu záměru, tj. rozhodnutí o tom, zda má být záměr posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí. Na rakouském území měl zahrnovat asi 7,4km dlouhé nadzemní vedení, na italské straně byla plánovaná délka 41km. Vláda Korutan rozhodla, že posouzení není třeba, neboť záměr nedosahuje na rakouském území prahové hodnoty v délce 15 km stanovené ve vnitrostátní právní úpravě posuzování vlivů. Dle názoru této vlády směrnice neobsahuje ustanovení o přeshraničních záměrech, a je tedy na každém z členských států, aby jen podle svého vnitrostátního práva určil, zda se na záměr vztahuje úprava o posuzování vlivů. Úřad pro ochranu životního prostředí (Umweltanwalt) podal proti tomuto rozhodnutí žalobu na neplatnost u senátu pro životní prostředí (Umweltsenat). Ten položil Soudnímu dvoru otázku, zda směrnice má být vykládána v tom smyslu, že členský stát musí stanovit povinnost provést posouzení pro záměry uvedené v příloze 1 směrnice u zařízení plánovaného na území dvou či více členských států v případě, kdy prahové hodnoty není sice dosaženo částí zařízení nacházející se na jeho území, ale je jí dosaženo či je dokonce překročena, pokud se zohlední část zařízení, která se nachází na území sousedního členského státu.

Záměr vybudování vedení elektrické energie o napětí 220kV a o výkonu 300MVA o délce 48,4 km patří mezi záměry v bodě 20 přílohy 1 směrnice a jeho vlivy tedy musí být posouzeny. S ohledem na požadavek systematického a autonomního výkladu komunitárního práva a na princip, dle něhož působnost směrnice je rozsáhlá a její cíl velmi široký, a s odkazem na hlavní cíl směrnice<sup>51</sup> Soudní dvůr rozhodl následovně. Směrnice se zaměřuje na celkové posouzení vlivů záměrů, bez ohledu na skutečnost, že se případně jedná o přeshraniční záměr. Součástí ustálené judikatury je přitom zásada, že cíl směrnice nelze obejít rozdělením jednoho záměru a že nezohlednění kumulativního účinku více záměrů nesmí mít ve skutečnosti za následek, že všechny záměry uniknou povinnosti posouzení, ačkoli jako celek mohou mít významný vliv na životní prostředí. Záměry, na které se vztahuje příloha 1

---

<sup>51</sup> Jímž je dle čl. 2 odst. 1 povinnost členských států zajistit posouzení vlivů záměrů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí.

směrnice, a které se mají nacházet na území více členských států, nemohou být vyloučeny z působnosti směrnice jen z důvodu, že tato neobsahuje výslovné ustanovení, které by takové přeshraniční záměry upravovalo. Taková výjimka by vážně ohrozila dosažení cíle sledovaného směrnici a zpochybnila by její užitečný účinek. Okolnost, že délka části záměru nacházejícího se na území Rakouska činí méně než 15 km nemůže sama o sobě vést k tomu, že posouzení nebude provedeno.

### 5.2.2 Výklad pojmů uvedených v příloze 1 či 2

---

Ve věci C-431/92 se jednalo o problém klasifikace záměru v tom smyslu, že členský stát jej klasifikoval jako změnu záměru, zatímco podle žaloby Komise šlo o záměr podle přílohy 1. Příslušný úřad povolil stavbu nového bloku tepelné elektrárny s výkonem 500 MW, tedy záměru spadajícího podle Komise pod bod 2 přílohy 1 směrnice, aniž by bylo provedeno posouzení v souladu s požadavky směrnice. Dle tvrzení žalované strany nový blok tepelné elektrárny není záměrem podle čl. 4 odst. 1 a přílohy 1 směrnice, nýbrž změna záměru, kterou nelze posuzovat jako samostatný záměr. Jde ve funkčním smyslu o součást elektrárny jako celku, a tedy o změnu záměru podle bodu 12 přílohy 2, která s souladu s čl. 4 odst. 2 může, ale nemusí být posouzena. Soudní dvůr však rozhodl, že záměry tepelných elektráren o výkonu 300 MW a více, uvedené v bodě 2 přílohy 1, musí být posouzeny a to bez ohledu na to, zda jsou oddělenými stavbami nebo zda jsou připojeny k existující stavbě či s ní úzce funkčně souvisí; tato situace nic nemění na jejich charakteristice tepelné elektrárny s výkonem 300 MW a vyšším, resp. není důvodem pro jejich zařazení do kategorie změn záměrů dle bodu 12 přílohy 2 směrnice.

Ve věci C-133/94 se jednalo o stanovení prahové hodnoty pro záměry spadající pod přílohu 1, přičemž příloha 1 žádnou prahovou hodnotu nestanovila. Žaloba Komise směřovala proti nesprávné transpozici čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 1 v kombinaci s bodem 6 přílohy 1 směrnice Vlámským regionem. Podle těchto ustanovení měly být vlivy záměrů integrovaných chemických zařízení vždy posouzeny. Vlámská právní úprava však definovala integrovaná chemická zařízení jako zařízení na transformaci konkrétně vymezenými chemickými procesy, která mají kapacitu nejméně 100 000 tun ročně. Dle žaloby tak vlámská transpozice představovala restriktivní výklad pojmu „integrované chemické zařízení“, která společně s kvantitativním určením nemohla

zaručit, že všechna integrovaná chemická zařízení budou posuzována. Pouze zařízení na transformaci vymezených chemických látek dosahující či přesahující vymezenou kapacitu povinně podléhala posouzení. Bod 6 přílohy 1 však žádné takové omezení neobsahoval. Žalovaná strana argumentovala vágností pojmu „integrovaná chemická zařízení“ , která vedla k potřebě jeho přesnějšího vymezení. Podle Soudního dvora určující prvek pojmu spočívá v integrovanosti, přičemž ostatní chemická zařízení jsou jmenována v příloze 2 směrnice. Právní předpisy vlámského regionu ale koncept integrovanosti nevymezují ani neupřesňují; integrovanost zařízení přitom nezávisí ani na kapacitě, ani na typu transformovaných chemických látek, nýbrž spočívá v existenci propojených jednotek, které tvoří funkční výrobní celek. Navíc, bod 6 přílohy 1 nestanoví žádné omezení; naopak kde chtěl zákonodárce povinnost posouzení omezit, učinil tak výslovně (viz např. body 1, 2 přílohy 1 směrnice). Vlámská právní úprava tedy provedla bod 6 přílohy 1 nesprávně.

V jednom z nejcitovanějších rozsudků v rámci judikatury týkající se posuzování vlivů, vydaném v řízení o předběžné otázce ve věci C-72/95 (tzv. případ Kraaijeveld) Soudní dvůr řešil jednak výklad pojmu „úpravy vodních toků“ použitý v bodu 10 písm. e) přílohy 2 , a dále výklad ustanovení přílohy 2 o změnách záměrů. Vytýčil zde některé klíčové principy a směry, kterými se rozhodování Soudního dvora v této oblasti ubíralo v následujících letech, což se mimo jiné odrazilo i v právní úpravě změnami, které přinesly pozměňující směrnice, zejména směrnice 97/11/ES. V původním sporu šlo o záměr prací na hrázi Merwede, který schválil provinční úřad navzdory námitkám obce Kraaijeveld. Podle schváleného plánu měla být obec připravena o přístup ke splavným vodním cestám, který doposud měla. Obec podala žalobu na zrušení rozhodnutí. Posouzení vlivů záměru nebylo provedeno, neboť jeho rozměr nedosahovaly minima stanoveného vnitrostátními právními předpisy. Soud, který se sporem zabýval, předložil Soudnímu dvoru několik otázek.

Zprvée, zda má být pojem „[ú]pravy vodních toků sloužící jejich splavnění a ochraně proti povodním“ v bodu 10 písm. e) přílohy 2 směrnice vykládán tak, že zahrnuje některé typy děl na hrázi podél vodní cesty. Vnitrostátní soud se vzhledem k anglickému znění („[c]analization and flood-relief works“) domníval, že bod zahrnuje činnosti na vodních tocích, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, a že by tedy mohl zahrnovat i práce týkající se hrází. Zástupce nizozemské vlády předložil

několik argumentů na obhajobu nizozemské právní úpravy. Uvedl, že je rozdíl mezi pracemi na hrázi a „úpravami vodních toků“; druhé jmenované činnosti jsou určeny k regulaci vodního proudu, a mění charakter vodního toku, tj. jeho břehy, i kvalitu a kvantitu vody, a mají tak významný vliv na faunu i floru. Naopak posílení hrází úroveň hladiny neovlivňuje, a tento typ záměrů tedy má na faunu a floru minimální vliv. Dále argumentoval jazykovým výkladem ustanovení: odkaz na anglickou verzi podle něj není možné zohlednit, neboť pro Nizozemí je nizozemská verze jedinou autentickou verzí, a jednotná komunitární interpretace nemůže být určována jedním konkrétním jazykem (v tomto případě anglickým). Posledním argumentem nizozemského zástupce byl odkaz na účel směrnice, kterým mělo být vytvoření stejných soutěžních podmínek v Evropském společenství; záměry upravené ve směrnici tedy mohly představovat jediné taková díla, která je možné uskutečnit prakticky ve všech členských státech, a nikoliv díla, která se uskutečňují jen v jednom členském státu, jako je stavba pobřežních hrází. Tyto práce tedy nejsou v pojmu „úpravy vodních toků“ zahrnuty. Soudní dvůr v souladu s ustálenou judikaturou přistoupil k porovnání jazykových verzí s tím, že v případě jejich odlišnosti vyžaduje potřeba jednotného výkladu, aby dané ustanovení bylo vykládáno s ohledem na účel a obecné schéma právní úpravy, jejíž je součástí. Podle čl. 1 odst. 2 je „záměrem“ „provádění stavebních prací nebo výstavba jiných zařízení nebo děl, (...) [a] jiné zásahy do přírodního prostředí a krajiny (...)“ , a podle čl. 2 odst. 1 se směrnice vztahuje na záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí vzhledem k jejich povaze, rozsahu a umístění. Čl. 3 přitom stanoví povinnost identifikovat, popsat a vyhodnotit přímé i nepřímé vlivy na vyjmenované faktory. Znění směrnice tedy ukazuje, že má rozsáhlou působnost a široký cíl<sup>52</sup>. Již tato skutečnost stačí k tomu, aby bod 10 písm. e) přílohy 2 byl vykládán tak, že zahrnuje všechna díla sloužící k zadržení vody a zabránění povodním, tj. i hráze, a to přesto, že znění některých jazykových verzí je pojato restriktivně. Argument nizozemského zástupce ohledně specifčnosti záměru pro Nizozemí není relevantní, neboť kritériem v kontextu právní úpravy posuzování vlivů je význam vlivu, který záměr může mít na životní prostředí. Pojem „[ú]pravy vodních toků ... „, v bodu 10 písm. e) přílohy 2 směrnice je tedy nutno vykládat tak, že zahrnuje práce na hrázi podél vodních cest.

---

<sup>52</sup> Tento princip se v rámci pozdější judikatury etabloval jako jeden ze stěžejních principů pro výklad ustanovení směrnice.

Zadruhé, zda je pro odpověď na první otázku významná skutečnost, zda jde o stavbu nové hráze, přemístění hráze existující, posílení či rozšíření existující hráze, nahrazení existující hráze bez ohledu na to zda bude nová hráze větší nebo širší, a nebo kombinace předchozích. Podle tehdejšího znění směrnice změny záměrů spadajících pod přílohu 1 měly být předmětem stejných opatření jako záměry spadající pod přílohu 2. Neexistence zmínky změn záměrů spadajících pod přílohu 2 byla vykládána různě různými členskými státy; podle některých se stejný postup měl vztahovat i na ně, podle jiných nikoliv. Podle Soudního dvora vzhledem k tomu, že směrnice neobsahovala definici „změn záměrů“, měl být pojem vykládán ve světle obecného schématu a účelu směrnice. Jelikož působnost směrnice je rozsáhlá a její cíl široký, byl by její účel oslaben, pokud by změny některých záměrů měly uniknout posouzení přesto, že vzhledem k jejich povaze, rozsahu a umístění by mohly mít významný vliv na životní prostředí. Samotná skutečnost, že směrnice výslovně změny záměrů uvedených v příloze 2 nezmiňuje neospravedlňuje závěr, že nejsou směrnici pokryty.<sup>53</sup> Pojem „[ú]pravy vodních toků sloužící jejich splavnění a ochraně proti povodním“ je tedy nutno vykládat tak, že zahrnuje nejen stavbu nové hráze, ale i změnu hráze, včetně jejího přemístění, posílení, rozšíření, či náhrady novou hrází.

Ve věci C-227/01 se jednalo o výklad ustanovení bodu 7 přílohy 1. Žaloba směřovala proti neprovedení posouzení vlivů záměru železniční trati o délce 13,2, který byl součástí záměru zvaného Středomořský koridor o délce 251 km. Podle Komise měl být záměr, jenž spočíval ve zdvojení existující trati a posunutí trasy na úseku 7,64 km o téměř 800 m za účelem obchvatu města posouzen, neboť spadal pod bod 7 ([v]ýstavba (...) dálkových železničních tratí ...) přílohy 1 směrnice. Španělský transpoziční právní předpis záměry uvedené v bodu 7 přílohy 1 upravil jako „dálkové železniční tratě, které zahrnují novou trasu“. Dle španělské obhajoby posouzení nebylo nutné, neboť šlo jen o rozšíření existující trati zdvojením, aniž by byla budována nová trasa, a aniž by šlo o trasu na dlouhou vzdálenost - stavební práce se týkaly jen úseku o délce 13,2 km. Španělská obhajoba přitom poukázala na znění anglické jazykové verze směrnice, která uváděla „lines“ - trasy, a nikoliv trati. Zdvojení navíc údajně nemá vliv na životní

---

<sup>53</sup> Tento výklad se odrazil hned v první novelizaci provedenou Směrnicí Rady 97/11/ES, která v bodě 13 přílohy 2 vedle povinnosti posuzovat změny záměrů uvedených v příloze 1 výslovně upravila povinnost posuzovat i změny záměrů uvedených v příloze 2.



prostředí; jde jen o doplnění původní trati, a Komise ani nepodala důkaz takového vlivu.

Soudní dvůr argument, dle kterého se bod 7 přílohy 1 směrnice týká jen výstavby nové trati, odmítl. S ohledem na požadavek systematického výkladu ustanovení komunitárního práva, přičemž charakteristickým znakem směrnice je rozsáhlost její působnosti a cílů<sup>54</sup>, a jejím hlavním cílem je aby záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí vzhledem k jejich povaze, rozsahu a umístění byly z hlediska tohoto vlivu posouzeny, je nutno bod 7 přílohy 1 směrnice chápat tak, že zahrnuje zdvojení existující trati. Takový záměr totiž může mít významný vliv na životní prostředí ve smyslu směrnice. Cíl směrnicí sledovaný by byl vážně ohrožen, kdyby tento typ záměru nepodléhal povinnosti posouzení. Nelze jej tedy kvalifikovat jako pouhou změnu existujícího záměru podle bodu 12 přílohy 2 směrnice. To platí tím spíše, pokud záměr zahrnuje i novou trasu, byť jen v jeho části. Argument obhajoby, že záměr pod bod 7 přílohy 1 nespadá z důvodu, že nejde o dálkovou dopravu Soudní dvůr též odmítl, neboť je součástí trati o délce 251 km. Opačný přístup by opět znamenal vážné zpochybnění účinku směrnice - stačilo by, aby byl záměr rozdělen na menší po sobě jdoucí trasy, aby se působnosti směrnice vyhnuly jak všechny úseky, tak celkový záměr představující jejich souhrn. Záměr výstavby železniční trati o délce 13,2 km, z nichž je novou trasou úsek v délce 7,64 km a který je součástí trati o délce 251 km tedy nutno zařadit mezi záměry upravené v příloze 1 směrnice.

Ve věci C-486/04 Soudní dvůr řešil výklad pojmu „zneškodňování odpadu“. Italská právní úprava stanovila pro některé typy zařízení spadající pod bod 10) přílohy 1 směrnice („zařízení ke zneškodňování nikoliv nebezpečného odpadu spalováním, chemickým zpracováním, ve smyslu přílohy II A bodu D9 směrnice 75/442/EHS o kapacitě přesahující 100 tun denně“), že se na ně vztahuje pouze zjednodušené řízení podle vnitrostátních právních předpisů, a nikoliv řízení o posuzování. Tato výjimka se týkala zařízení pro využití odpadu. Podle italských orgánů se směrnice vztahovala pouze na zařízení ke zneškodňování, a nikoliv k využití odpadu, a proto výjimka stanovená ve vnitrostátním právu nebyla v rozporu s požadavky směrnice. Na podporu své argumentace italské orgány uvedly, že dle jejich názoru jsou pojmy v úpravě posuzování vlivů nezbytně převzaty z právní úpravy vlastní danému odvětví, v tomto

---

<sup>54</sup> Jak Soudní dvůr poprvé judikoval v případě C-72/95, viz bod 5.2.2.

případě ze směrnice 91/156<sup>55</sup>. Dále uvedly, že pokud při využití odpadů v těchto zařízeních nejsou překročeny emise povolené evropskou právní úpravou, není nutné provádět posuzování z důvodu, že využití odpadů samo má za cíl chránit životní prostředí.

Dle Soudního dvora členské státy musejí provést směrnici tak, aby to plně odpovídalo požadavkům, které klade, s přihlédnutím k jejímu základnímu cíli<sup>56</sup>, přičemž působnost směrnice je rozsáhlá a její cíl velmi široký, jak již Soudní dvůr dříve judikoval. Základní charakteristický znak využití odpadů, jak plyne ze směrnice o odpadech<sup>57</sup>, spočívá v tom, že hlavním cílem je, aby odpady mohly plnit užitečnou funkci. Tento znak nemá nic společného s důsledky na životní prostředí, které mohou mít způsoby využití jako takové. Stejně jako způsoby odstraňování, tak i způsoby využití odpadů mohou mít významný vliv na životní prostředí. Pokud by evropský zákonodárce považoval za nezbytné ve směrnici o posuzování vlivů odkázat na pojmy definované směrnicí o odpadech, učinil by to výslovným způsobem, tak jako odkazuje na definici chemického zpracování v příloze 2A bodu D9 směrnice o odpadech. Žádný takový odkaz však není učiněn pokud jde o samotné odstraňování odpadů. Pojem zneškodňování odpadů ve smyslu směrnice o posuzování vlivů je tedy autonomním pojmem, kterému musí být přiřazen takový význam, jak plně odpovídá cíli směrnice stanovenému v čl. 2 odst. 1. Musí být tedy chápán v širokém smyslu tak, že pokrývá veškeré způsoby vedoucí buď k odstraňování odpadů v úzkém smyslu, nebo k jejich využití.

Případ C-255/05 se týkal stejného nedostatku právní úpravy a v jeho důsledku nesplnění povinnosti jako ve věci C-486/04; k vyjmutí záměru z povinnosti posouzení v tomto případě došlo za stejných okolností jako v případě C-486/04, tj. na základě výjimky stanovené vnitrostátními právními předpisy, dle kterých se na zařízení, které využívá odpady, vztahuje zjednodušené řízení, a nikoli řízení o posouzení vlivů. Soudní dvůr zopakoval výklad podaný ve věci C-486/04 a rozhodl o nesplnění povinnosti tím,

---

<sup>55</sup> Směrnice Rady 91/156/EHS ze dne 18. března 1991, kterou se mění směrnice 75/442/EHS o odpadech, Úř. věst. L 78, 26.3.1991, s. 32.

<sup>56</sup> Jímž je v souladu s čl. 2 odst. 1 aby záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, byly před vydáním povolení k jejich uskutečnění vzhledem k jejich rozsahu, povaze a umístění posouzeny z hlediska tohoto vlivu.

<sup>57</sup> Směrnice Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech, Úř. věst. L 194, 25.7.1975, s. 39.

že zařízení pro využití odpadu byla vyloučena z působnosti právní úpravy posuzování vlivů.

Ve věci C-2/07 Soudní dvůr v řízení o předběžné otázce řešil výklad pojmu „výstavba letišť“ uvedeném v bodu 7 přílohy 1, a pojmu „změna záměru“. Ve sporu v původním řízení šlo o žalobu na náhradu škody, která měla žalobcům vzniknout v důsledku závažných rušivých vlivů souvisejících s restrukturalizací původně vojenského letiště, spočívající ve zřízení centra letecké nákladní dopravy. Jednalo se o provedení stavebních úprav letiště tak, aby mohlo být využíváno 24 hodin denně, 365 dní v roce. Byly upraveny a rozšířeny rozjezdové a přistávací dráhy, postavena kontrolní věž, nové výjezdní pruhy z hlavní dráhy a parkovací plochy. Posouzení vlivů však nebylo provedeno. Spor se dostal k dovolacímu soudu, který položil Soudnímu dvoru otázku, zda se na změny infrastruktury letiště, jehož dráha již je delší než 2100 m, za účelem jeho přizpůsobení zamýšlenému zvýšení počtu denních i nočních letů vztahuje ustanovení bodu 12 přílohy 2 ve spojení s bodem 7 přílohy 1 směrnice. Podle bodu 12 přílohy 2 je záměrem, který má být podroben screeningu v souladu s čl. 4 odst. 2, „změna záměru uvedeného v příloze 1“. Bod 7 Přílohy 1 přitom uvádí „výstavba (...) letišť s hlavní rozjezdovou a přistávací drahou o délce 2 100 m nebo více“. Dle názoru belgických orgánů a dotčených společností z tohoto znění nutně plyne, že se vztahuje pouze na změny týkající se „výstavby“ letiště, a nikoliv změn již existujícího letiště. Vzhledem k rozsáhlé působnosti směrnice a šířce jejích cílů<sup>58</sup> by však podle Soudního dvora bylo v rozporu s cílem směrnice vyloučit z oblasti působnosti ustanovení bodu 12 její přílohy 2 stavební práce spočívající v rozšíření infrastruktury existujícího letiště jen proto, že se příslušné ustanovení přílohy 1 týká „výstavby letišť“, a ne „letišť“ jako takových. Takový výklad by umožnil vyjmout z povinností uložených směrnicí všechny změny již existujících letišť bez ohledu na jejich rozsah a zbavil by bod 12 přílohy 2 smyslu. Jeho ustanovení se tedy nutně vztahuje i na změny již existujícího letiště. V době rozhodných skutečností zněl bod 12 takto: „Změny rozvojových záměrů uvedených v příloze I ...“. V době kdy Soudní dvůr rozhodoval, již byl nahrazen novým bodem 13: „Jakákoliv změna nebo rozšíření záměrů uvedených v příloze I nebo v příloze II, které jsou již povoleny, uskutečněny nebo jsou právě uskutečňovány, které

---

<sup>58</sup> Jde o jeden ze stěžejních principů pro výklad směrnice, zakotvený rozsudkem v případě C-72/95 (viz bod 5.2.2).

by mohly mít závažný negativní vliv na životní prostředí ...“. Dle Soudního dvora tato změna nemůže zpochybnit provedený výklad; v novém znění se pouze odrazily zkušenosti získané při transpozici a aplikaci směrnice tím, že formulace ustanovení v něm byla zpřesněna. Ve vyjádření belgických orgánů byl dále vysloven argument, že stavební práce se netýkají délky dráhy, a proto nejde o změnu záměru uvedeného v příloze 1 směrnice. Tato skutečnost však dle Soudního dvora není relevantní. Za změnu letiště, na kterou se vztahuje bod 12 přílohy 2 ve spojení s bodem 7 přílohy 1, je nutno považovat všechny změny týkající se budov, zařízení či vybavení letiště, jestliže je lze považovat, zejména s ohledem na jejich povahu a význam, za změnu samotného letiště. To je zejména případ stavebních prací určených k podstatnému zintenzivnění činnosti letiště a leteckého provozu. Soudní dvůr dále připomněl, že při screeningu musí být zohledněn nejen rozsah, ale také povaha a umístění záměru. Členský stát, který by při použití čl. 4 odst. 2 stanovil kritéria či prahové hodnoty jen na základě rozsahu záměru, by překročil meze uvážení dané tímto článkem.

Ve věci C-142/07 Soudní dvůr řešil výklad ustanovení bodů 7 písm. b) přílohy 1 a 10 e) přílohy 2, resp. otázku, zda se tyto body mohou vztahovat na záměry městských silnic. Původní spor, ohledně něhož vnitrostátní soud položil předběžnou otázku, vznikl v důsledku rozhodnutí madridské radnice, které schválilo různé záměry přestavby a zdokonalení městské rychlostní silnice tvořící obchvat Madridu (M-30). Obchvat byl tvořen silnicí vyhrazenou pro automobilovou dopravu, nevybavenou signalizačními světly, bez chodníků či krajnic pro chodce, bez autobusových zastávek či stanišť pro taxi. Nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí se obrátila na soud s návrhem na zrušení rozhodnutí z důvodu porušení právní úpravy posuzování vlivů. Podle názoru madridské radnice je silniční obchvat městskou silnicí. Směrnice přitom v přílohách 1 a 2 uvádí jen dálnice, rychlostní silnice a silnice; městské silnice tedy nepokrývá. Při nedostatku upřesnění převzala španělská právní úprava v rámci transpozice text směrnice v jejím doslovném znění; městská silnice zde uvedena nebyla a tak žalovaná strana mohla mít za to, že se na ně směrnice nevztahuje a posouzení nepodléhá.

Soudní dvůr takové vysvětlení odmítl s tím, že by bylo v rozporu s širokým cílem směrnice, kdyby z oblasti její působnosti byl vyloučen každý záměr týkající se městské silnice jen z důvodu, že směrnice v přílohách tento druh silnic výslovně

neuvádí. Pojmy obsažené v přílohách směrnice jsou pojmy komunitárního práva, které je třeba vykládat autonomně; není vyloučeno, že druhy silnic v nich uvedené se nachází jak v městských oblastech, tak mimo ně. Ostatně některá kritéria výběru vymezená v příloze 3 směrnice, např. týkající se umístění<sup>59</sup>, jsou jednoznačně způsobilá se vztahovat na záměry městských silnic. Záměry městských silnic je tedy třeba považovat za záměry spadající do oblasti působnosti směrnice. Vnitrostátnímu soudu pak přísluší určit, zda do ní spadají s ohledem na charakteristiky vymezené v přílohách 1 a 2 směrnice, resp. v Evropské dohodě o mezinárodních silnicích I. třídy, na kterou bod 7 b) přílohy 1 odkazuje.

Ve sporu v původním řízení z něhož vzešla předběžná otázka ve věci C-263/08 šlo o záměr výstavby tunelu pro zapaštění elektrického vedení, jehož realizace vyžadovala zajistit odčerpávání podzemní vody vnikající do tunelu a na některých místech vybudování zařízení k injektáži vody k nahrazení úbytků. Příslušný úřad rozhodl na základě posouzení vlivů, že činnost může mít významný vliv na životní prostředí zejména pokud jde o podzemní vody. Soud pro věci životního prostředí poté rozhodl, že oznamovatel je oprávněn k uskutečnění záměru. Sdružení pro ochranu životního prostředí podalo odvolání, a po jeho odmítnutí pro nepřipustnost pak dovolání. Před dovolacím soudem vyvstala otázka, zda záměr spadá do působnosti směrnice, neboť švédská jazyková verze bodu 10 1) přílohy 2 zmiňovala jen odběr podzemní vody za účelem dalšího použití; u aktuálního záměru se jednalo o výstavbu a provoz díla pro odčerpávání podzemní vody z tunelu a provádění injektáže. Dle Soudního dvora plyne z ustálené judikatury, že nutnost jednotného způsobu použití a tedy i jednotného výkladu ustanovení komunitárního práva vylučuje, aby v případě pochybností byl text posuzován izolovaně v jedné z jazykových verzí; naopak vyžaduje, aby dotčené ustanovení bylo vykládáno ve světle znění ostatních jazykových verzí. V případě rozdílu mezi jazykovými verzemi je pak nutno dotčené ustanovení komunitárního práva vykládat s ohledem na celkovou systematiku a účel právní úpravy, jehož je součástí. Z přezkumu různých jazykových verzí bodu 10 písm. 1) přílohy 2 směrnice je zřejmé, že se ustanovení vztahuje na zařízení k odběru a umělému doplňování podzemní vody neuvedená v příloze 1, bez ohledu na účel, a zejména na to,

---

<sup>59</sup> Příloha 3, bod 2 g) hustě osídleným oblastem, a příloha 3 bod 2 h) krajinám významným z hlediska historického, kulturního nebo archeologického.

jak má být voda použita. Na záměr, o který šlo v původním řízení se tedy bod 10 l) přílohy 2 vztahoval, nezávisle na konečném určení podzemní vody.

Ve věci C-435/09 Soudní dvůr řešil výklad pojmů „průmyslový“, použitý v bodu 18 písm. a) přílohy 1. Podle žaloby Komise toto ustanovení nebylo ve Valonském regionu správně transponováno, neboť vnitrostátní právní úprava stanovila pro průmyslová zařízení k výrobě papíroviny ze dřeva nebo jiných vláknitých materiálů prahovou hodnotu výrobní kapacity 500 t ročně, zatímco směrnice žádnou prahovou hodnotu nestanovila. Dle názoru Komise všechny záměry, na které se vztahuje příloha 1 povinně podléhají posouzení a členské státy zde nemají žádnou míru uvážení. Pokud jde o ustanovení bodu 18 písm. a), veškerá průmyslová výroba papíroviny může mít významný vliv na životní prostředí, zejména kvůli emisím, odpadním vodám a spotřebě energie. Navíc průmyslový charakter zařízení je určován i jinými faktory, než je jen výrobní kapacita. Podle obhajoby byla transpozice provedena správně, neboť omezení působnosti ustanovení čl. 4 v případě bodu 18 písm. a) pouze na zařízení průmyslová implikuje, že pod určitou prahovou hodnotu zařízení není průmyslové a posouzení tedy není povinné. Komise přitom neprokázala, v jakém ohledu by výroba pod stanovenou prahovou hodnotu měla odpovídat průmyslovému zařízení, ani neuvedla, od jaké prahové hodnoty či jiného technického parametru je nutno výrobní zařízení považovat za průmyslové.

Soudní dvůr potvrdil argumentaci žaloby. Záměry uvedené v příloze 1 směrnice musí být posouzeny, a členské státy zde nemají žádnou míru uvážení. Záměry v bodu 18 písm. a) přílohy 1 musí být vždy posouzeny, aniž by je členské státy mohly z řízení o posouzení vyjmout například stanovením prahové hodnoty, pod kterou by posouzení nebylo povinné. Směrnice v tomto bodu žádnou prahovou hodnotu nestanoví, a z jeho formulace plyne, že samotná povaha dotčených zařízení zdůvodňuje nezbytnost posouzení, bez ohledu na jejich kapacitu či rozsah. Stanovením prahové hodnoty 500 tun ročně pro záměry spadající pod bod 18 písm. a) přílohy 1 směrnice, pod kterou posouzení není povinné, zatímco příloha 1 směrnice žádnou prahovou hodnotu nestanoví, právní úprava Valonského regionu netransponovala správně bod 18 a) přílohy 1 ve spojení s čl. 4 odst. 1 směrnice.

### 5.2.3 Použití kritérií či prahových hodnot - vyloučení kategorií záměrů uvedených v příloze 2

---

Ve věci C-133/94 směřovala žaloba proti nesprávné transpozici čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 Vlámským regionem. Tehdejší znění čl. 4 odst. 2 stanovilo: „Záměry z kategorií uvedených v příloze II podléhají posouzení v souladu s články 5 až 10, pokud členské státy usoudí, že to jejich povaha vyžaduje. Za tím účelem mohou členské státy mimo jiné upřesnit určité druhy záměrů, u nichž je třeba provádět posouzení, nebo mohou stanovit kritéria nebo prahové hodnoty umožňující určit, které ze záměrů z kategorií uvedených v příloze II musí podléhat posouzení v souladu s články 5 až 10.“ Vlámská právní úprava posuzování vlivů stanovila seznam škodlivých zařízení, která musí být posuzována. Pro zařízení neškodlivá upravil příslušný právní předpis řízení o stavebním povolení, a prováděcí právní předpis pak upravil posuzování vlivů těchto zařízení tak, že stanovil seznam záměrů, které musí být posuzovány. Ostatní záměry tedy byly z povinnosti posuzování automaticky vyloučeny. Podle Komise však čl. 4 odst. 2 vyžadoval, aby členské státy u každého záměru přezkoumaly, zda má být posuzován z hlediska jeho vlivů. Druhý pododstavec pak měl usnadnit tento přezkum určením kritérií či prahových hodnot, a nikoliv umožnit apriorní vyloučení určitých kategorií záměrů jmenovaných v příloze 2 směrnice, z povinnosti provést screening. Dle obhajoby vláda Vlámského regionu, která přijímala dotčenou právní úpravu, usoudila vzhledem k místním podmínkám, že jen záměry z určitých kategorií jmenovaných v příloze 2 směrnice, které splňují jí vymezená kritéria či prahové hodnoty, by měly být vzhledem k jejich povaze posuzovány, a že povaha záměrů z ostatních kategorií to nevyžaduje. Z žádného ustanovení směrnice navíc nevyplývá, že by členské státy mohly pouze konkrétně pro jednotlivý záměr stanovit, zda je posouzení zbytečné. Členské státy tedy mohou stanovit i obecně, že povaha záměrů jmenovaných v příloze 2 je taková, že je posouzení zbytečné. Obhajoba na podporu své argumentace odkázala na znění úvodní věty čl. 4 odst. 2, a poukázala též na zprávu Komise o aplikaci směrnice, dle které většina členských států interpretovala čl. 4 odst. 2 stejným způsobem.

Šlo zde tedy o otázku, zda čl. 4 odst. 2 dovoluje vyjmout apriori určité kategorie záměrů jmenovaných v příloze 2 směrnice z posuzování, a to kompletně a definitivně, tak jak to učinila vlámská právní úprava. Podle Soudního dvora pokud z čl. 4 odst. 2

plyne, že mohou-li členské státy určit určité „druhy“ záměrů, které musí být posouzeny, nebo pro tento účel stanovit kritéria či prahové hodnoty, pak je tato možnost dána v rámci jednotlivých kategorií jmenovaných v příloze 2. Zákodárce totiž usoudil, že ve všech těchto kategoriích mohou se mohou vyskytovat záměry, které v závislosti na jejich povaze mohou mít významný vliv na životní prostředí. Smyslem kritérií a prahových hodnot tedy je ulehčit vyhodnocení povahy záměru za účelem určení, zda musí být posuzovány jeho vlivy, a nikoliv vyloučit z posuzování celé kategorie záměrů jmenovaných v příloze 2. Čl. 4 odst. 2 tedy nedával členským státům pravomoc apriori vyjmout celkově a definitivně jednu či více kategorií záměrů jmenovaných v příloze 2 z posuzování, a transpozice provedená Vlámským regionem tak byla nesprávná.

Ve věci C-72/95 řešil Soudní dvůr kromě problematiky výkladu pojmů použitých v příloze 2<sup>60</sup> také otázku stanovení příliš vysokých prahových hodnot pro účely použití článku 4 odst. 2. Posouzení vlivů záměru nebylo provedeno, neboť jeho rozměry nedosahovaly minima stanoveného vnitrostátními právními předpisy. Soud položil Soudnímu dvoru otázku, zda pokud členský stát stanovil nesprávná kritéria či prahové hodnoty pro záměr uvedený v příloze 2, vyžaduje čl. 2 odst. 1, aby bylo posouzení provedeno pokud záměr může mít významný vliv na životní prostředí, a pokud ano, zda má tato povinnost přímý účinek, tj. zda se ho může dovolat jednotlivec před vnitrostátním soudem, a zda musí být uložena vnitrostátním soudem i v případě, že se jí jednotlivec nedovolává. Podle vnitrostátního soudu, dotčené obce Kraaijeveld i Komise míra uvážení daná čl. 4 odst. 2 při stanovení kritérií či prahových hodnot je omezena imperativem čl. 2 odst. 1, že záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí vzhledem k jejich povaze, rozsahu či umístění, musí být posouzeny. V případě nizozemské právní úpravy bylo stanoveno kritérium minimálního rozsahu, a to na takové úrovni, že jej žádná říční hráz nesplňovala a všechny práce posílení hrází tak zůstaly mimo působnost právní úpravy posuzování vlivů. Vnitrostátní soud dále shledal, že přímý účinek by mohl plynout z přesného a bezpodmínečného ustanovení směrnice; naopak podle zástupce nizozemské vlády pro účely přímého účinku dostatečně přesné a bezpodmínečné nebylo.

---

<sup>60</sup> Podrobněji k popisu případu viz bod 5.2.2.



Soudní dvůr odkázal na dřívější rozsudek<sup>61</sup> jenž řešil podobný problém. Členský stát vyňal z povinnosti posouzení celé kategorie záměrů uvedené v příloze 2 směrnice, a Soudní dvůr rozhodl, že účelem kritérií či prahových hodnot je usnadnění screeningu a nikoliv apriorní vyjmutí celých kategorií záměrů. V aktuálním případě pokud členský stát stanovil kritéria či prahové hodnoty na takové úrovni, že ve skutečnosti všechny záměry týkající se hrází by byly předem vyloučeny z posouzení vlivů, překročil meze uvážení dané čl. 4 odst. 2 a čl. 2 odst. 1 směrnice, ledaže by bylo možno všechny dotčené záměry považovat za záměry, které nemohou mít významný vliv na životní prostředí. Pokud jde o otázku ohledně přímého účinku, dle ustálené judikatury by bylo v rozporu se závaznou povahou směrnice, kdyby byla vyloučena možnost se dovolat povinností z ní plynoucích těmi, jichž se týká. Účinný užitek směrnice by byl oslaben, kdyby se jí nemohli dovolat jednotlivci před vnitrostátním soudem, a kdyby ji vnitrostátní soud nemohl zohlednit jako součást komunitárního práva aby rozhodl, zda vnitrostátní právní úprava dodržela meze uvážení stanovené směrnicí. Pokud vnitrostátní soud má povinnost z vlastní iniciativy zohlednit závazné právní normy vnitrostátního práva i když se jich strany nedovolávaly, má tutéž povinnost i vzhledem k normám práva komunitárního<sup>62</sup>.

V řízení o porušení smlouvy ve věci C-301/95 Soudní dvůr řešil výklad pojmu „kategorie záměrů“. Podle žaloby Komise německá transpoziční legislativa nezahrnula do právní úpravy posuzování vlivů všechny kategorie záměrů uvedené v příloze 2 směrnice. Kategorie záměrů v příloze 2 směrnice byly rozděleny do skupin, každá pod písmenem abecedy, kromě bodů 5, 9 a 12. Dle názoru Komise všechny záměry pod jednotlivými písmeny měly být považovány za kategorie ve smyslu čl. 4 odst. 2 směrnice. Nelze tedy ve vnitrostátní právní úpravě vyjmout předem z posuzování celou kategorii tak, jak to v tomto případě učinily německé právní předpisy, které do vnitrostátní právní úpravy posuzování vlivů některé skupiny záměrů uvedené pod některými písmeny v příloze 2 nezahrnuly. Dle tvrzení obhajoby mohl členský stát rozhodnout, které ze záměrů spadající do některé z 12 kategorií uvedených v příloze 2 mají být posuzovány. Německá právní úprava obsahovala všech těchto 12 kategorií a tvrzení, že vyňala předem celé kategorie záměrů, tedy nemohlo být správné.

---

<sup>61</sup> Viz věc C-133/94 výše.

<sup>62</sup> Vzhledem k zásadě loajální spolupráce zakotvené v čl. 5 SES (nyní čl. 4 SEU) mají vnitrostátní soudy zajistit právní ochranu která jednotlivcům plyne z přímého účinku komunitárního práva.

Soudní dvůr již v předchozích případech rozhodl, že čl. 4 odst. 2 nedovoluje vyjmout úplně a definitivně z případného posuzování jednu či více kategorií záměrů uvedených v příloze 2. V tomto případě však bylo nutno vyložit pojetí kategorie záměrů. Soudní dvůr vyšel z předpokladu, že obsah konceptu kategorií se neliší podle toho, zda je použit v příloze 1 či v příloze 2; obě přílohy přitom používají tentýž pojem. Z toho Soudní dvůr vyvodil, že tedy může odkazovat jedině na stejný druh kategorií. Přitom ale devět kategorií v příloze 1 nemůže vzhledem k jejich povaze odpovídat dvanácti kategoriím v příloze 2, neboť každá z těchto dvanácti kategorií představuje rozsáhlou oblast ekonomické činnosti; pojem kategorie v případě přílohy 2 musí tedy nutně odpovídat jednotlivým skupinám záměrů uvedeným v rámci kategorií, každá pod jedním písmenem abecedy.<sup>63</sup> Fakt, že kategorie 5, 9 a 12 v příloze 2, které každá představovala činnost jasně vymezenou, nebyly dále děleny, tuto teorii potvrzoval. Německá právní úprava tedy předem vyloučila z posuzování celé kategorie záměrů ve smyslu čl. 4 odst. 2<sup>64</sup>, uvedené v příloze 2 z posuzování, čímž došlo k nesplnění povinností stanovených směrnicí.

Ve věci C-392/96 směřovala žaloba proti vnitrostátním právním předpisům, které stanovily prahové hodnoty pro některé kategorie záměrů<sup>65</sup> tak, že zohlednily pouze rozsah záměrů, bez ohledu na jiné jejich vlastnosti či aspekty. Přitom i záměry, které nedosahují stanovených prahových hodnot, mohou mít významný vliv na životní prostředí. Soudní dvůr potvrdil své dřívější rozhodování v podobných případech. Meze uvážení dané čl. 4 odst. 2 spočívají v ustanovení čl. 2 odst. 1. Členský stát, který stanoví kritéria či prahové hodnoty pro účely použití čl. 4 odst. 2 a zohlední přitom jen rozsah záměrů, tuto mez uvážení překračuje, neboť i záměr malého rozsahu může mít významný vliv na životní prostředí, pokud je například umístěn v oblasti, kde faktory jmenované v čl. 3 jsou citlivé i na minimální změny. Irsko tedy stanovením prahových

---

<sup>63</sup> Např. kategorie v bodu 7 přílohy 1 “Výstavba dálnic, rychlostních silnic (1) a dálkových železničních tratí a letišť (2) s hlavní rozjezdovou a přistávací drahou o délce 2 100 m nebo více.” nemůže odpovídat kategorii v bodu 10 přílohy 2 nazvané “Záměry v oblasti infrastruktury”; musí spíše odpovídat podkategorii d) “Výstavba silnic, přístavů včetně rybářských přístavů, a letišť (záměry neuvedené v příloze I).”

<sup>64</sup> Tehdy platné a účinné znění čl. 4 odst. 2: “Záměry z kategorií uvedených v příloze II podléhají posouzení v souladu s články 5 až 10, pokud členské státy usoudí, že to jejich povaha vyžaduje. Za tím účelem mohou členské státy mimo jiné upřesnit určité druhy záměrů, u nichž je třeba provádět posouzení, nebo mohou stanovit kritéria nebo prahové hodnoty umožňující určit, které ze záměrů z kategorií uvedených v příloze II musí podléhat posouzení v souladu s články 5 až 10.”

<sup>65</sup> Podrobněji k popisu podstaty případu viz bod 5.2.1.

hodnot, které zohlednily jen rozsah záměrů, nespĺnilo povinnosti stanovené čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 směrnice.

V řízení o předběžné otázce ve věci C-435/97 šlo opět o otázku stanovení prahových hodnot pouze na základě rozsahu záměru. Záměr restrukturalizace letiště<sup>66</sup>, které bylo používáno pro vojenské účely, soukromé lety a v omezené míře a v určitých obdobích pro civilní účely, na letiště, které mělo být používáno komerčně, s cílem zavést pravidelné lety, charterové a nákladní lety, byl schválen po provedení „zjednodušeného posuzování vlivů“, které upravuje právní předpis, jenž zavedl posuzování vlivů. Podle jeho ustanovení měly posuzování vlivů podléhat záměry výstavby nových letišť. Záměry zvětšení či změny letišť stávajících podléhaly posuzování v případě, že přesahovaly stanovené prahové hodnoty. Provedené zjednodušené řízení neodpovídalo požadavkům, které stanoví směrnice. Proti rozhodnutí podaly žalobu osoby žijící v blízkosti letiště, a dvě neziskové organizace jejichž předmětem činnosti byla ochrana životního prostředí. Podle žalobců měl být záměr spadající pod přílohu 2 směrnice posouzen v souladu s požadavky směrnice a nikoliv být předmětem pouhé studie o dopadu na životní prostředí, neboť mohl mít významný vliv na životní prostředí. Žalovaná strana argumentovala tím, že jde o záměr malého rozsahu, jehož cílem je navíc zlepšení letového provozu a tedy zmírnění škodlivých vlivů na životní prostředí. Navíc v případě záměrů jmenovaných v příloze 2 směrnice může členský stát rozhodnout, zda jejich vlastnosti vyžadují, aby byly posuzovány jejich vlivy. Vnitrostátní soud položil Soudnímu dvoru následující otázky.

Zprvė, zda má být čl. 4 odst. 2 vykládán tak, že některé kategorie záměrů jmenované v příloze 2 směrnic mohou být apriori vyjmuty z povinnosti posuzování vlivů, nebo jsou meze uvážení dle čl. 4 odst. 2 dány čl. 2 odst. 1, a zda tato ustanovení dovolují členským státům, aby určil typy záměrů nebo kritéria a prahové hodnoty tak, že restrukturalizace letiště s rozjezdovou a přistávací dráhou kratší než 2100 m je apriori vyloučena z posuzování, ačkoli je z hlediska životního prostředí významná. Soudní dvůr odkázal na dřívější rozhodnutí<sup>67</sup> a zopakoval, že kritéria a prahové hodnoty jsou určeny k ulehčení screeningu a nikoli k apriornímu vyloučení celých kategorií záměrů jmenovaných v příloze 2 směrnice z posuzování vlivů, a že členský stát, který stanovil

---

<sup>66</sup> Podrobněji k popisu podstaty případu viz bod 1.2.2.

<sup>67</sup> Věc C-133/94, viz výše.

kritéria či prahové hodnoty tak, že fakticky celá kategorie záměrů je předem vyloučena<sup>68</sup> z posuzování vlivů, překročil meze uvážení upravené čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 2, ledaže by žádný ze záměrů v dotčené kategorii nemohl mít významný vliv na životní prostředí. Pokud jde o změny těchto záměrů, již v případě Kraaijeveld Soudní dvůr rozhodl, že - vzhledem k tomu, že působnost směrnice je rozsáhlá a její cíl široký - pouhý fakt, že směrnice výslovně nezmiňuje změny záměrů uvedených v příloze 2, není dostatečným důvodem k závěru, že nespádají do působnosti směrnice. Čl. 4 odst. 2 a čl. 2 odst. 1 tedy mají být vykládány tak, že nedávají členskému státu pravomoc ani k apriornímu vyjmutí celé kategorie záměrů jmenovaných v příloze 2 směrnice z posuzování vlivů a to včetně změn těchto záměrů, ani k vyjmutí určitého záměru, jako je restrukturalizace letiště s rozjezdovou a přistávací dráhou kratší než 2100 m, ledaže tyto kategorie nebo daný záměr lze vyhodnotit na základě důkladného přezkumu jako záměry, které nemohou mít významný vliv na životní prostředí.

Zadruhé, zda v případě, že byla překročena meze uvážení upravená čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 směrnice zákonodárnými či správními orgány členského státu, mohou se jednotlivci dovolat těchto ustanovení u vnitrostátního soudu a dosáhnout tak nepoužití vnitrostátních právních předpisů, které nejsou s dotčenými ustanoveními v souladu. Soudní dvůr i zde odkázal na případ Kraaijeveld. Bylo by v rozporu se závazným účinkem směrnic, kdyby byla možnost jednotlivců dovolat se práv či povinností z nich plynoucích vyloučena. V tomto případě se tak jednotlivci tam, kde byla překročena meze uvážení upravená čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 směrnice, mohou dovolat těchto ustanovení u vnitrostátního soudu a dosáhnout tak nepoužití vnitrostátních právních předpisů, které s nimi nejsou v souladu. Orgány členského státu jsou v takovém případě povinny provést v rámci jejich působnosti a pravomoci všechna obecná i konkrétní opatření k provedení screeningu a případně posouzení vlivů, je-li shledáno potřebným.

Ve věci C-474/99 Komise v rámci předběžného řízení nemohla vyčerpávajícím způsobem určit z ustanovení právních předpisů, na které španělské orgány odkazovaly, zda jsou v souladu s požadavky směrnice, neboť nebyly dodány jejich texty. Podle údajů, které jí španělské orgány předložily, však právní předpisy v souladu se směrnicí nebyly, a to zejména s jejím čl. 4 odst. 2, neboť vylučovaly většinu záměrů uvedených v příloze 2 z posuzování vlivů. Transpozice byla částečně provedena na celostátní

---

<sup>68</sup> Věc C-72/95 (Kraaijeveld), viz výše.

úrovni, a částečně ponechána na právní úpravě autonomních oblastí. Z dostupných informací se nejevilo, že by obě právní úpravy byly komplementární tak, aby zcela splnily požadavky stanovené směrnicí a zejména aby pokryly všechny záměry uvedené v příloze 2 směrnice. Podle Soudního dvora informace poskytnuté španělskými orgány neumožnily konstatovat, že by všechny kategorie záměrů uvedené v příloze 2 směrnice byly pokryty, ať již celostátní právní úpravou nebo právními předpisy autonomních oblastí. Srovnávací tabulka, kterou španělské orgány předložily, neodkazovala na žádné ustanovení, které v každé z autonomních oblastí a pro každou z kategorií transponovalo směrnici. V situaci, kde Komise nemohla provést svůj úkol uspokojivým způsobem v důsledku nedostatečné spolupráce členského státu, není Soudní dvůr povinen určovat vyčerpávajícím způsobem pro každou autonomní oblast, které kategorie záměrů nebyly předmětem transpozičních a implementačních opatření. Na základě dostupných informací tedy Soudní dvůr konstatoval, že právní předpisy autonomních oblastí nebyly dostačující k tomu, aby na celém území Španělského království zaplnily mezery v transpozici směrnice, které byly konstatovány na celostátní úrovni. Španělské království tak nesplnilo povinnosti, které stanoví čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 směrnice.

#### 5.2.4 Použití kritérií či prahových hodnot a zohlednění kritérií výběru - plošné apriorní vyloučení záměrů upravených v příloze 2

---

V řízení o porušení smlouvy ve věci C-332/04 směřovala žaloba Komise proti španělské právní úpravě posuzování vlivů, podle které se na záměry dle bodu 10 písm. b) přílohy 2 směrnice - záměry rozvoje měst, včetně výstavby obchodních center a parkovišť - vztahovaly povinnosti plynoucí ze směrnice pouze pokud se nacházely mimo městské oblasti. Záměry tohoto druhu umístěné v městské zóně tedy ustanovení o posuzování vlivů nepodléhaly. Směrnice však žádné takové omezení nestanovila. Každý záměr dle bodu 10 písm. b) přílohy 2 směrnice měl být přezkoumán v souladu s čl. 4 odst. 2 za účelem určení, zda má být posouzen z hlediska jeho možných vlivů na životní prostředí. Španělsko argumentovalo diskreční pravomocí členských států danou článkem 4 odst. 2 rozhodnout, že některé záměry nebudou předmětem posouzení a to na základě předem stanovených kritérií či prahových hodnot. Vnitrostátní právní úprava této možnosti využila při určení záměrů, které mají být posouzeny - tedy záměry mimo městské zóny. Vlivy ostatních záměrů na životní prostředí byly považovány

za prakticky nulové, vzhledem k jejich umístění v městských zónách. Španělsko se však při určení těchto záměrů omezilo na uplatnění kritéria umístění, což je jen jedno ze tří kritérií, které je nutno zohlednit v souladu s čl. 2 odst. 1, aniž by zohlednilo dvě zbývající, tj. povahu a rozsah záměru. Podle Soudního dvora navíc argument, že dopad těchto záměrů v městských zónách je prakticky nulový nelze přijmout vzhledem k seznamu faktorů, které mohou být zasaženy, jak stanoví čl. 3 směrnice; řada z nich se může nacházet i v městských zónách. Plošné vyloučení záměrů upravených v příloze 2 směrnice pouze na základě uplatnění kritéria umístění z povinností plynoucích z právní úpravy posuzování vlivů bylo tedy v rozporu s požadavky směrnice.

Ve věci C-66/06 žaloba Komise směřovala proti irské právní úpravě, která stanovila na základě čl. 4 odst. 2 písm. b) pro záměry spadající pod bod 1 písm. a) až c) prahové hodnoty, při jejichž nepřekročení záměry nemusely být posuzovány z hlediska jejich vlivů na životní prostředí. Tyto prahové hodnoty byly založeny výlučně na kritériu rozsahu záměru, aniž by zohlednily jakékoli jiné aspekty, jakými jsou povaha a umístění záměru, jak vyžaduje čl. 2 odst. 1 směrnice, a dále kritéria výběru upravená v příloze 3 směrnice, např. kumulace záměru s jinými záměry. Komise předložila několik konkrétních příkladů záměrů, které v důsledku uvedené právní úpravy nemusí být posuzovány, ačkoli by mohly mít významný vliv na životní prostředí - např. případy záměrů restrukturalizace zemědělského půdního fondu, které vedou k odstranění mezí, čímž mohou mít negativní dopad na biodiverzitu, nebo které zahrnují demolici kamenných zdí s následkem zásadních archeologických ztrát. Dle tvrzení obhajoby Irsko stanovilo prahové hodnoty na značně nízké úrovni, a navíc podrobné interní směrnice upravují screening záměrů, které jich nedosahují, a příslušné orgány mohou v jejich případě požadovat předložení prohlášení o vlivech. Právní předpisy dále vymezily 6 případů, kdy i záměry, které nepřekračují stanovené prahové hodnoty, mohou mít významný vliv na životní prostředí a je tedy nutno je posoudit.

Soudní dvůr odkázal na následující principy, které vymezil v dřívějších podobných případech. Zaprvé, členský stát, který stanovil kritéria či prahové hodnoty tak, že přitom zohlednil jen rozsah záměrů, aniž by vzal v úvahu jiná kritéria výběru, překročil meze uvážení, které mu dává čl. 4 odst. 2 směrnice. Zadruhé, členský stát, který stanovil kritéria či prahové hodnoty tak vysoko, že v zásadě všechny záměry určitého typu by unikly posouzení, též překročil meze uvážení, ledaže by všechny tyto

záměry bylo možno považovat za záměry, které nemohou mít významný vliv na životní prostředí. Irsko v tomto případě zohlednilo při stanovení prahových hodnot jen rozsah záměrů. V případě restrukturalizace zemědělského půdního fondu byla v dotčeném případě prahová hodnota stanovena na úrovni 100 ha. Dle skutečností doložených žalobou charakter irské krajiny ukazuje, že záměry o podstatně nižší rozloze mohou mít významný vliv na životní prostředí vzhledem k jejich povaze či umístění. Podle dalších údajů předložených žalobou a potvrzených studiemi je průměrná velikost pole v Irsku kolem 2,4 ha. Důsledkem stanovení prahové hodnoty na 100 ha tedy je, že záměr konsolidace např. 40 polí, který by znamenal zničení mnoha mezí, by mohl být povolen bez posouzení, ačkoli by mohl mít významný vliv na biodiverzitu. Podobně tomu bylo i v případě záměrů dle písm. b) a c) bodu 1 přílohy 2 směrnice. Fakt, že příslušné orgány mohou v případě záměrů, které nedosahují prahových hodnot, požadovat prohlášení o vlivech, nelze považovat za ekvivalent přezkumu případ od případu, který by byl v souladu s požadavky směrnice. Pokud jde o ochranné klauzule, na které obhajoba poukázala, a podle kterých některé záměry nepřekračující prahové hodnoty je nutno posuzovat, je k jejich použití vyžadováno právními předpisy splnění řady podmínek (např. to, že záměr spadá do rámce územního plánu stanoveného příslušným orgánem, který určil, že ochrana předmětů archeologických, geologických, historických či ekologických zájmů je jedním z jeho cílů), což činí jejich aplikaci příliš nejistou na to, aby mohly zajistit, že záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, budou systematicky posuzovány; splnění požadavků směrnice tak není zaručeno. Stanovením prahových hodnot zohledňujících pouze rozsah záměru pro záměry spadající pod bod 1 písm. a) až c) přílohy 2 směrnice, aniž by byla vzata v úvahu ostatní kritéria výběru v její příloze 3, a nestanovením povinnosti screeningu jednotlivých záměrů, které tyto prahové hodnoty nedosahují, Irsko tedy překročilo meze uvážení dané čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 a nesplnilo tak povinnosti které mu z nich plynou.

V řízení o porušení smlouvy ve věci C-255/08 směřovala žaloba Komise proti nizozemské právní úpravě, která stanovila, že příslušný orgán má rozhodnout případ od případu, zda záměr má být posouzen či nikoliv, ovšem pouze u záměrů, které překračují určité prahové hodnoty. Ty byly určeny, aniž by byla zohledněna jiná kritéria uvedená v příloze 3 směrnice, než je rozsah záměru. U záměrů, které stanovenou

prahovou hodnotu nepřekračovaly tedy příslušný orgán neměl povinnost provést screening s ohledem na ostatní kritéria. Soudní dvůr odkázal na požadavek, aby členské státy provedly směrnici tak, aby to plně odpovídalo jejím požadavkům s ohledem na její základní cíl<sup>69</sup>. I záměr malého rozsahu může mít významný vliv na životní prostředí a z ustálené judikatury plyne, že ustanovení vnitrostátního práva, která upravují posuzování vlivů, musí též respektovat požadavky stanovené v čl. 3 směrnice a zohlednit účinky záměru na faktory v něm jmenované. Pokud pro účely určení, které záměry uvedené v příloze 2 směrnice mají být posouzeny, zvolí členský stát metodu stanovení kritérií či prahových hodnot, je jeho uvážení omezeno povinností stanovenou čl. 2 odst. 1. Při stanovení těchto kritérií či prahových hodnot musí tedy zohlednit kritéria výběru upravená v příloze 3 směrnice. Členský stát, který by přitom zohlednil jen kritérium rozsahu, by překročil meze uvážení, které poskytuje čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 směrnice. Tak tomu bylo v případě nizozemské právní úpravy, která pro záměry zahrnuté v příloze 2 stanovila pouze kritérium rozsahu, při jehož nepřekročení příslušný orgán nebyl povinen ověřovat, zda má být záměr posouzen. Nizozemská obhajoba argumentovala, že čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 písm. b) nejsou kompatibilní, neboť čl. 4 odst. 2 písm. b) povoluje výslovně stanovení a aplikaci prahových hodnot, zatímco čl. 2 odst. 1 vyžaduje, aby členské státy zajistily, že záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, budou posouzeny. Soudní dvůr tento argument zamítl. Účelem čl. 2 odst. 1 je garantovat, že základních cílů směrnice bude dosaženo. Při použití čl. 4 odst. 2 písm. b) tedy členské státy musí respektovat povinnost jím stanovenou. Stanovením prahové hodnoty rozsahu při použití čl. 4 odst. 2 písm. b), aniž by byla zohledněna ostatní kritéria výběru upravená v příloze 3 směrnice, Nizozemské království nesplnilo povinnosti plynoucí ze směrnice.

Ve věci C-435/09 byla podle žaloby Komise transpozice provedená právní úpravou Vlámského regionu neúplná a nesprávná, neboť - stejně jako ve věci C-255/08 právní úprava nizozemská - stanovila, že příslušný orgán musí rozhodnout případ od případu zda je posouzení nutné, ale pouze u záměrů, které překračují určité prahové hodnoty. Tyto prahové hodnoty byly přitom stanoveny bez zohlednění celku kritérií výběru upravených v příloze 3 směrnice, a jediným zohledněným kritériem tak byl

---

<sup>69</sup> Jímž je v souladu s čl. 2 odst. 1 aby záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, byly před vydáním povolení k jejich uskutečnění vzhledem k jejich rozsahu, povaze a umístění posouzeny z hlediska tohoto vlivu.



rozsah záměru. Členské státy ovšem mají povinnost provést směrnici tak, aby byly splněny její požadavky vzhledem k jejímu základnímu cíli<sup>70</sup>. Přitom i záměr omezeného rozsahu může mít významný vliv na životní prostředí, a z ustálené judikatury plyne, že vnitrostátní právní úprava posouzení vlivů záměrů musí respektovat požadavky čl. 3 směrnice a zohlednit dopady na faktory v něm vymezené. Argument žalované strany, dle kterého prahové hodnoty stanovené Vlámským regionem jsou tak nízké, že lze předpokládat, že záměr, který je nepřekračuje, nemůže mít významný vliv na životní prostředí, tedy není relevantní. Soudní dvůr již též rozhodl, že pokud členské státy v souladu s čl. 4 odst. 2 stanoví kritéria či prahové hodnoty za účelem určení záměrů které mají být posouzeny, jsou meze jeho uvážení omezeny povinnostmi stanovenou článkem 2 odst. 1. Při transpozici a použití čl. 4 odst. 3 mají tedy členské státy povinnost zohlednit při stanovení kritérií či prahových hodnot kritéria výběru vymezená v příloze 3 směrnice. Členský stát, který by upravil kritéria či prahové hodnoty aniž by zohlednil jiná kritéria než je rozsah záměru, by překročil meze uvážení, které má na základě čl. 4 odst. 2. Belgické království tedy tím, že ve Vlámském regionu nebyla přijata potřebná opatření ke správnému a úplnému provedení čl. 4 odst. 2 až 3 v kombinaci s přílohami 2 a 3 směrnice, nesplnilo povinnosti stanovené směrnicí.

V řízení o porušení smlouvy ve věci C-486/04 se jednalo o italskou právní úpravu, která stanovila pro některé typy zařízení spadající pod bod 11 písm. b) přílohy 2 („Zařízení ke zneškodňování odpadu (záměry neuvedené v příloze I)“), že se na ně vztahuje pouze zjednodušené řízení podle vnitrostátních právních předpisů, a nikoliv řízení o posuzování. Tato výjimka se týkala zařízení pro využití odpadu. Podle žaloby kritérium stanovené pro účely vyloučení záměru, na který se vztahuje čl. 4 odst. 2 z povinnosti posouzení, spočívající v tom, že se na něj vztahuje zjednodušené řízení dle vnitrostátní právní úpravy, není vhodné, neboť může vyloučit záměry, které mají významný vliv na životní prostředí. Soudní dvůr již v několika případech rozhodl, že prostor pro uvážení při použití čl. 4 odst. 2 směrnice je omezen povinnostmi uloženou jejím čl. 2 odst. 1. Při stanovení kritérií či prahových hodnot pro účely určení, které záměry nemusejí být posuzovány, musí členské státy zohlednit rozsah, povahu a umístění záměrů, a v souladu s čl. 4 odst. 3 mají též povinnost vzít v úvahu

---

<sup>70</sup> Jímž je v souladu s čl. 2 odst. 1 aby záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, byly před vydáním povolení k jejich uskutečnění vzhledem k jejich rozsahu, povaze a umístění posouzeny z hlediska tohoto vlivu.

odpovídající kritéria výběru vymezená v příloze 3 směrnice. Italská právní úprava však tato kritéria výběru nezohlednila. Kritérium, které stanovila, a které je spjato výlučně s provedením zjednodušeného řízení, neodpovídalo požadavkům směrnice, neboť mohlo vést k vyloučení záměrů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, z povinnosti posouzení.

V řízení o porušení smlouvy ve věci C-427/07 řešil Soudní dvůr otázku použití nevhodného kritéria. Směrnice v bodu 10 písm. e) přílohy 2 vymežila kategorii záměrů „[v]ýstavba silnic, (...) (záměry neuvedené v příloze I)“. Irské právní předpisy však tuto kategorii omezily jen na záměry veřejných silnic. Irská obhajoba nezpochybnila, že i soukromé záměry spadají pod bod 10 písm. e) směrnice, odůvodnila však vnitrostátní právní úpravu tím, že soukromé záměry v této kategorii jsou téměř vždy součástí jiných záměrů, na které se vztahuje povinnost posouzení, pokud mohou mít významný vliv na životní prostředí. Nicméně též uvedla, že změna právní úpravy v tom smyslu, že i soukromé záměry výstavby silnic budou výslovně podléhat stejným požadavkům jako záměry veřejné, bude provedena. Soudní dvůr připomenul již dříve vymezený princip, podle kterého členský stát, který by stanovil kritéria či prahové hodnoty na úrovni, že by v praxi určitý typ záměrů byl předem vyňat z povinnosti posouzení vlivů ačkoli by některý z nich mohl mít významný vliv na životní prostředí, by překročil prostor pro uvážení. Stávající vnitrostátní právní úprava měla za následek, že z posouzení vlivu byl vyloučen každý záměr výstavby soukromé silnice, který měl být uskutečněn samostatně, i kdyby mohl mít významný vliv na životní prostředí. Irsko tedy nesplnilo povinnosti stanovené čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 až 4 ve spojení s bodem 10 písm. e) přílohy 2 směrnice.

#### 5.2.5 Nedovolené prahové hodnoty

---

V řízení o porušení smlouvy ve věci C-435/09 žaloba vytkla právní úpravě Valonského regionu, že nesprávně transponovala ustanovení čl. 4 odst. 1 v kombinaci s body 8 písm. a) a 18 písm. a) přílohy 1 směrnice. Podle Komise záměry, na které se vztahuje příloha 1 musí být posuzovány a členské státy zde nemají žádnou míru uvážení. Bod 8 písm. a) přitom byl transponován tak, že vnitrostátní právní úprava uplatňuje prahovou hodnotu vyjádřenou v počtu lodí (25) namísto počtu tun, jak to stanoví směrnice (lodě o více než 1350 tunách). Transpozice bodu 18 písm. a) byla

provedena tak, že vnitrostátní právní úprava stanoví pro průmyslová zařízení k výrobě papíroviny ze dřeva nebo jiných vláknitých materiálů prahovou hodnotu výrobní kapacity 500 t ročně, zatímco směrnice žádnou prahovou hodnotu nestanoví. Dle názoru Komise veškerá průmyslová výroba papíroviny může mít významný vliv na životní prostředí, zejména kvůli emisím, odpadním vodám a spotřebě energie. Navíc průmyslový charakter zařízení je určován i jinými faktory, než je jen výrobní kapacita. Obhajoba nezpochybnila nesprávnost transpozice bodu 8 písm. a) a uvedla, že novelizace probíhá. Naopak bod 18 písm. a) dle obhajoby byl transponován správně, neboť omezení působnosti ustanovení čl. 4 v případě bodu 18 písm. a) pouze na zařízení průmyslová implikuje, že pod určitou prahovou hodnotu zařízení není průmyslové a posouzení tedy není povinné. Komise přitom dle obhajoby neprokázala, v jakém ohledu by výroba pod stanovenou prahovou hodnotu měla odpovídat průmyslovému zařízení, ani neuvedla, od jaké prahové hodnoty či jiného technického parametru je nutno výrobní zařízení považovat za průmyslové.

Soudní dvůr potvrdil argumentaci žaloby. Záměry uvedené v příloze 1 směrnice musí být posouzeny, a členské státy zde nemají žádnou míru uvážení. Záměry v bodu 18 písm. a) přílohy 1 musí být vždy posouzeny, aniž by je členské státy mohly z řízení o posouzení vyjmout například stanovením prahové hodnoty, pod kterou by posouzení nebylo povinné. Směrnice v tomto bodu žádnou prahovou hodnotu nestanoví, a z jeho formulace plyne, že samotná povaha dotčených zařízení zdůvodňuje nezbytnost posouzení, bez ohledu na jejich kapacitu či rozsah. Stanovením prahové hodnoty 500 tun ročně pro záměry spadající pod bod 18 písm. a) přílohy 1 směrnice, pod kterou posouzení není povinné, zatímco příloha 1 směrnice žádnou prahovou hodnotu nestanoví, právní úprava Valonského regionu netransponovala správně bod 18 a) přílohy 1 ve spojení s čl. 4 odst. 1 směrnice.

#### 5.2.6 Screening - dostatečnost a průkaznost provedení

---

Žaloba požadovala ve věci C-87/02 určení nesplnění povinností stanovených směrnicí tím, že příslušný orgán neověřil, zda stavební záměr silničního obchvatu města, patřící mezi záměry uvedené v příloze 2 směrnice, měl být posouzen z hlediska jeho vlivů. Konkrétně záměr spočíval ve výstavbě úseku rychlostního obchvatu širokého 10,5 m, který by zahrnoval 4 mosty a 4 tunely, přičemž dvouproutá silnice

měla vést přes bytové zástavby několik metrů od historického středu obce a záměr měl zasáhnout do koryta řeky. Oblast byla navíc italskými orgány navržena k zařazení na seznam evropsky významných lokalit Natura 2000<sup>71</sup>. Záměr byl dle žaloby povolen, aniž by bylo provedeno posouzení, a aniž by byl předmětem screeningu. V rámci předběžného řízení vyzvalo Ministerstvo životního prostředí příslušné orgány, aby odůvodnily rozhodnutí o tom, že záměr nebude posuzován. Záměr byl tedy předložen ke screeningu. Příslušný orgán rozhodl, zejména s přihlédnutím ke skutečnosti, že oblast nebyla součástí chráněných oblastí, že záměr není nutné posuzovat z hlediska jeho vlivů. Ministerstvo upřesnilo ve vysvětlení určeném Komisi, že toto rozhodnutí bylo přijato na základě příznivého stanoviska koordinačního výboru pro posuzování vlivů, které odkazovalo na stanovisko stavebních orgánů. Rozhodnutí příslušného orgánu však toto stanovisko nezmiňovalo, a neobsahovalo ani žádné jiné vysvětlení či odůvodnění. Dle žaloby se tedy na základě dostupných informací nejevilo, že by screening byl proveden v souladu s požadavky směrnice. Rozhodnutí o tom, že posouzení vlivů nebude provedeno, mělo být jasně a přesně odůvodněno, a to i přesto, že obsah i mechanismus screeningu v čl. 4 odst. 2 směrnice byly upřesněny až směrnicí 97/11/ES<sup>72</sup>. Ačkoli tato pozměňující směrnice není na daný případ použitelná, nelze podle Komise připustit, aby byly principy, z nichž novelizace vychází, zcela zanedbány, a aby tak rozhodnutí o tom, že záměr nebude posuzován, neobsahovalo žádné odůvodnění, které by umožnilo ověřit, že byl screening proveden v souladu s požadavky směrnice.

Dle Soudního dvora rozhodnutí o tom, že záměr nebude posuzován, bylo jen stručně odůvodněno a omezilo se na odkaz na příznivé stanovisko koordinačního výboru. Toto stanovisko spočívalo v jedné větě, vyjadřující kladné vyjádření a uvádějící, že pro jeho přijetí měl výbor k dispozici stanovisko stavebních orgánů. Stanovisko stavebních orgánů však není stanoviskem o vlivech na životní prostředí, ale jen povolením pouze „pro hydraulické účely“ k přemostění řeky a k provedení některých prací. Z toho Soudní dvůr vyvodil, že ověření nezbytnosti posouzení záměru nebylo provedeno a nesplnění povinnosti je prokázáno. Rozhodnutí o tom, že záměr

---

<sup>71</sup> Soustava chráněných území, vytvářená podle Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, Úř. věst. L 206, 22.7.1992, s. 7.

<sup>72</sup> Úř. věst. L 73, 14.3.1997, s. 5.

nemusí být posuzován, musí obsahovat či musí k němu být přiloženy údaje umožňující ověřit, zda je založeno na odpovídajícím přezkumu provedeném v souladu s požadavky směrnice. Italská republika tedy tím, že nezajistila, aby byl proveden screening pro záměr výstavby obchvatu města, na který se vztahovala příloha 2 směrnice, nesplnila povinnosti, které jí ukládá čl. 4 odst. 2 směrnice.

Ve věci C-117/02 směřovala žaloba na určení nesplnění povinnosti stanovené směrnicí tím, že příslušné orgány povolily záměr výstavby turistického komplexu zahrnujícího rezidenční jednotky, hotely a golfové hřiště na území evropsky významné lokality, na který se vztahuje čl. 4 odst. 2 směrnice, aniž by bylo provedeno posouzení vlivů. Argumentace žaloby vycházela z předpokladu, že záměr umístěný v chráněné oblasti může mít významný vliv na životní prostředí. Obhajoba předložila údaje dokládající, že byla přijata všechna opatření nutná ke zjištění, zda záměr může mít vzhledem k jeho povaze, rozsahu a umístění významný vliv na životní prostředí a zda tedy má být posouzen, a to zejména během povoloovacího řízení v rámci postupu dle právních předpisů upravujících rozvojové plány pro chráněné oblasti. Komise dle Soudního dvora platně nezpochybnila, že taková opatření přijata nebyla. Při odůvodňování nesplnění povinnosti stanovené směrnicí není dostačující zjištění, že záměr má být uskutečněn v chráněné oblasti, aby bylo možno předpokládat, že může mít významný vliv na životní prostředí. Žaloba musí doložit alespoň minimální důkaz vlivů, které záměr může mít. Soudní dvůr proto žalobu zamítl jako nedůvodnou.

Ve věci C-508/03 Komise požadovala určení nesplnění povinnosti tím, že čl. 4 odst. 2 nebyl správně aplikován v případě záměrů v oblasti rozvoje měst spočívajících v úpravě dvou obchodních a/nebo zábavních center v Londýně, neboť nebylo provedeno jejich posouzení. Jejich rozsah a rozloha byly přitom takové, že podle žaloby mohly mít významný vliv na životní prostředí.

Podle Soudního dvora má Komise při tvrzení nesplnění povinnosti stanovené čl. 2 odst. 1 směrnice dvě možnosti jeho prokázání. Buď musí doložit, že členský stát nepřijal všechna opatření k zajištění, aby před vydáním povolení byly záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, posouzeny, a v tomto konkrétním případě, že nezajistil provedení náležitého screeningu. Druhou možností je doložit, že záměr, který může mít významný vliv na životní prostředí, nebyl posouzen, ačkoliv posouzen být měl. Ve věci C-117/02 již Soudní dvůr rozhodl, že pro účely prokázání

překročení mezí uvážení, které členským státům dává čl. 4 odst. 2, tím, že před povolením záměru neuložily povinnost provést jeho posouzení, nestačí obecné tvrzení omezené např. na uvedení, že se záměr nachází ve velmi citlivé zóně, aniž by žaloba podala konkrétní důkazy, že došlo k zjevným pochybením při screeningu záměru. V tomto případě tedy žaloba též neunesla důkazní břemeno, když se omezila na tvrzení, že záměry velkého rozsahu automaticky mohou mít významný vliv na životní prostředí, aniž by předložila důkazy o konkrétních možných vlivech. Žaloba byla tedy v tomto bodu zamítnuta jako nedůvodná.

### **5.3 Shrnutí hlavních vymezených principů**

Požadavek zohlednění kumulace záměrů při screeningu musí být dle judikatury ve vnitrostátním právu proveden s nezpochybnitelným závazným účinkem, tj. buď odkazem na přílohu 3 směrnice, nebo převzetím kritérií do vnitrostátního práva. Dále je nutné zohledňovat kumulaci záměrů různých oznamovatelů. V případě záměru, který má být uskutečněn na území více států, je nutné pro účely screeningu zohlednit celkový rozsah na všech územích, jinak by šlo o nedovolené rozdělení resp. nezohlednění kumulace záměrů.

Pojmy použité v přílohách 1 a 2 směrnice je nutné vykládat ve světle účelu a obecného schématu právní úpravy posuzování vlivů a s ohledem na rozsah působnosti směrnice a její široký cíl. Proto například záměr, který sám o sobě naplňuje znaky záměru uvedeného v příloze 1, má být povinně posuzován, bez ohledu na to, zda je či není oddělenou stavbou, či je k existující stavbě připojen nebo s ní má úzkou funkční vazbu; nelze jej tedy klasifikovat jako pouhou změnu záměru, k němuž je připojován. Podobně například pojem „zneškodňování odpadu“ je nutno vykládat nikoliv podle směrnice o odpadech, nýbrž ve světle účelu právní úpravy posuzování; zatímco podle směrnice o odpadech by pojem zařízení určená ke zneškodňování odpadu nezahrnoval zařízení určená k využití odpadu, je nutno tato zařízení v případě právní úpravy posuzování vlivů zahrnout. Účelem právní úpravy posuzování vlivů je, aby záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, byly posouzeny z hlediska těchto vlivů; z tohoto hlediska zařízení, která odpady využívají, mohou mít vlivy stejné povahy, jako zařízení, která je zneškodňují. Podobně Soudní dvůr přistoupil k výkladu pojmu „městská silnice“, který, ačkoli není výslovně uvedený v přílohách směrnice,

nutně spadá do její působnosti a vztahují se na něj příslušné body obou příloh, neboť klíčové vlastnosti, určující povahu záměru jakožto silnice, se městských silnic týkají stejně, jako silnic mimo městské zóny. Konečně výklad pojmu „průmyslový“ použitý v příloze 1, nelze provést vymezením prahové hodnoty kapacity zařízení. Pokud příloha 1 prahovou hodnotu neuvádí, vztahuje se dané ustanovení na všechna zařízení uvedeného druhu bez ohledu na jejich kapacitu s tím, že jejich průmyslová povaha je nutně určována jinými faktory než kapacitou.

Použití kritérií a prahových hodnot pro účely screeningu by se mělo řídit následujícími principy. Zaprvé, nelze je stanovit tak, aby byly ze screeningu i z posuzování předem vyloučeny celé kategorie záměrů uvedené v příloze 2. Kritéria a prahové hodnoty mají sloužit k usnadnění vyhodnocení povahy záměrů, a nikoliv k vyloučení celých kategorií, vzhledem k tomu, že zákonodárce usoudil, že ve všech kategoriích se mohou vyskytovat záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí. Vyloučit lze tedy jedině ty záměry z každé kategorie, které s ohledem na všechna stanovená kritéria či prahové hodnoty nemohou mít významný vliv na životní prostředí. Pokud jde o pojem „kategorie záměrů“, je nutné za kategorii považovat druhy zařízení, děl či činností uvedené jak pod jednotlivými body v přílohách 1 a 2 směrnice, tak i pod jednotlivými písmeny. Nelze tedy ze screeningu a posuzování předem vyloučit například všechna „zařízení k výrobě cementu“ uvedená pod bodem 5 písm. b) přílohy 2, neboť samotný bod b) je nutno považovat za kategorii, a nikoli pouze bod 5, který představuje odvětvovou skupinu a nikoli vlastní kategorii záměrů, a jako takový zahrnuje 6 kategorií záměrů pod písmeny a) až f). Zadruhé, pro účely screeningu nelze vyloučit záměr z posuzování jen na základě jednoho kritéria či prahové hodnoty; je nutné zohlednit rozsah, povahu i umístění (jak vyplývá z čl. 2 odst. 1 směrnice), resp. všechna kritéria výběru uvedená v příloze 3 směrnice. Zatřetí, pokud pro záměr uvedený v příloze 1 směrnice nestanoví žádnou prahovou hodnotu, podléhají povinně posuzování vlivů všechny záměry, na které se dané ustanovení přílohy 1 vztahuje, a členským státům není dovoleno stanovit pro tyto záměry prahové hodnoty, při jejichž nedosažení či nepřekročení nebudou posuzovány.

Posledním aspektem zjišťovacího řízení, který byl řešen v několika případech, je otázka dostatečnosti screeningu a důvodů pro rozhodnutí, že záměr není nutno podrobit posouzení vlivů. Z judikatury jednak vyplývá, že toto rozhodnutí musí obsahovat nebo

k němu musí být přiloženy údaje, které tuto otázku umožní ověřit, tj. ověřit, zda byl screening proveden v souladu s požadavky směrnice. Dále pak pro účely prokázání nedostatečnosti screeningu a jeho nesouladu s požadavky směrnice nestačí obecná tvrzení, vycházející z jednoho aspektu záměru, například skutečnosti, že se nachází v chráněné oblasti, nebo že je velkého rozsahu, a založit tvrzení nesouladu na obecném předpokladu, že takový záměr automaticky musí mít významný vliv na životní prostředí. Je nutno vzít v potaz i ostatní faktory a okolnosti záměru a doložit konkrétní možné vlivy. Pokud tedy rozhodnutí v závěru zjišťovacího řízení o tom, že záměr není nutné posuzovat, obsahuje údaje, které umožňují ověřit, že byly zohledněny všechny faktory a kritéria výběru z přílohy 3 směrnice, a příslušný orgán se se skutečností, že se záměr například nachází v chráněné oblasti, náležitě vypořádal a zdůvodnil, proč záměr nemůže mít významný vliv na životní prostředí, s ohledem na všechny jeho ostatní aspekty a okolnosti, nelze mít za to, že screening nebyl proveden v souladu s požadavky směrnice.

## 5.4 Návrh změny směrnice

Výklad Soudního dvora se promítl do návrhu změny úpravy zjišťovacího řízení v několika bodech.

Jednak jsou navrženy změny úpravy screeningu, v jehož rámci má příslušný orgán určit, zda mají být záměry uvedené v příloze 2 posuzovány. Týká se to zejména upřesnění informací, které má v případě těchto záměrů poskytnout oznamovatel: měly by to být informace o povaze záměru, jeho potenciálním vlivu na životní prostředí a o zamýšlených opatřeních s cílem zamezit a snížit významný vliv. Podrobný seznam těchto informací je dále upřesněn v nově navržené příloze II.A, na níž nový odstavec 3 článku 4 odkazuje. Dále je navrženo zpřesnění úpravy povinnosti příslušného orgánu vzít v úvahu kritéria výběru; dosavadní formulace poskytovala prostor k výkladu, podle něhož některé členské státy použily jen některá z uvedených kritérií. Podle nové formulace by to již nemělo být možné.<sup>73</sup> Tato změna by měla zamezit případům, kdy

---

<sup>73</sup> Navrhované znění čl. 4 odst. 4: “Při přezkoumávání každého jednotlivého případu nebo stanovení prahových hodnot nebo kritérií pro účely odstavce 2 vezme příslušný orgán v úvahu kritéria pro výběr týkající se povahy a umístění záměru a jeho možného vlivu na životní prostředí. Podrobný seznam kritérií výběru, která mají být použita, je upřesněn v příloze III.”



jsou na základě jediného kritéria či prahové hodnoty vyloučeny záměry či celé kategorie záměrů z posuzování.

Dále jsou nově navržena ustanovení o způsobu přijetí a o povinném obsahu rozhodnutí<sup>74</sup> příslušného orgánu ve zjišťovacím řízení. Tato úprava by měla přispět ke zlepšení kvality screeningu, a usnadnit její případné ověření ať již dotčenou veřejností nebo soudy.

## **5.5 K vnitrostátní právní úpravě**

Česká právní úprava je v této části v souladu s požadavky směrnice i s výkladem provedeným Soudním dvorem.

## **6. Dokumentace**

### **6.1 Právní úprava**

Pro záměry, které musí být posuzovány, směrnice vyžaduje, aby oznamovatel poskytl některé informace<sup>75</sup>, které budou sloužit k vypracování posudku v následné fázi, a rámcově vymezuje jejich minimum<sup>76</sup>. Zákon tuto fázi upravuje v § 8 a v příloze 4.

### **6.2 Judikatura Soudního dvora**

Fáze kompletace dokumentace se v praxi jeví méně problematickou. Soudní dvůr zatím řešil jen otázku povahy ustanovení poznámky pod čarou v příloze 4 ohledně

---

<sup>74</sup> Příslušný orgán přijme své rozhodnutí podle odstavce 2 na základě informací poskytnutých oznamovatelem a případně s ohledem na výsledky studií, předběžného ověřování či posouzení vlivů na životní prostředí, jež vyplývají z jiných právních předpisů Unie. Rozhodnutí podle odstavce 2: a) uvede, jak byla zohledněna kritéria stanovená v příloze III; b) zdůvodní, proč se vyžaduje nebo nevyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí podle článků 5 až 10; c) obsahuje popis zamýšlených opatření k zamezení, prevenci a snížení jakýchkoli významných vlivů na životní prostředí, pokud je rozhodnuto, že není třeba provést posouzení vlivů na životní prostředí podle článků 5 až 10 (...).

<sup>75</sup> Čl. 5 odst. 1 směrnice, s odkazem na upřesnění v příloze IV.

<sup>76</sup> Čl. 5 odst. 3 písm. a) až e) směrnice.

zohlednění kumulace vlivů, a povinnost členského státu zajistit, aby oznamovatel poskytl relevantní informace.

### 6.2.1 Zohlednění kumulace vlivů

---

Žaloba ve věci C-404/09 požadovala určení nesplnění povinnosti stanovené čl. 2, čl. 3 a čl. 5 odst. 1 směrnice Španělským královstvím z důvodu, že byla povolena povrchová těžba v různých dolech, které se nacházely buď přímo v lokalitě Alto Sil, která byla v roce 1998 navržena a v roce 2004 Komisí zařazena na seznam evropsky významných lokalit nebo v její těsné blízkosti, aniž by bylo provedeno posouzení, které by umožnilo popsat a posoudit přímé, nepřímé a kumulativní vlivy. V dotčené lokalitě se dle návrhu španělských orgánů na zařazení na seznam evropsky významných lokalit nacházela stanoviště medvěda hnědého a tetřeva hlušce. V návrhu bylo též uvedeno, že ohroženost lokality je v zásadě důsledkem povrchové těžby. Jeden z dolů se nacházel přímo v lokalitě Alto Sil, druhý pak na její vnější hranici. Podle žaloby posouzení vlivů nevzalo dostatečně na zřetel kumulativní vlivy těžebních provozů. Komise na podporu žalobního důvodu poukázala na poznámku pod čarou k bodu 4 přílohy 4 směrnice, podle níž popis možných vlivů obsažený v dokumentaci poskytnuté oznamovatelem by měl zahrnovat přímé a jakékoliv nepřímé, sekundární, kumulativní, krátkodobé, střednědobé a dlouhodobé, stálé a dočasné, pozitivní a negativní vlivy záměru“.

Podle obhajoby podmiňovací způsob použitý v dotčené poznámce pod čarou naznačoval, že popis nutně zahrnovat kumulativní vlivy nemusí, a je to pouze žádoucí. Navíc byly doly povoleny v různých obdobích a proto nebyl požadavek na zohlednění kumulativních účinků v době jejich povolování relevantní.

Soudní dvůr odmítl tvrzení obhajoby, že použití podmiňovacího způsobu v poznámce pod čarou k bodu 4 přílohy 4 vede k závěru, že posouzení vlivu nemusí nutně zahrnovat kumulativní vlivy. Rozsah této povinnosti totiž vyplýval z čl. 3, který musí být vzhledem k rozsahu působnosti a širokému cíli směrnice vykládán extenzivně. Je nutno jej chápat v tom smyslu, že jelikož posouzení musí zejména identifikovat, popsat a posoudit nepřímé vlivy, musí zahrnovat i analýzu kumulativních vlivů. Dotčené doly se nacházejí blízko sebe a byly povolovány ve stejné době, a zohlednění jejich kumulativních účinků tedy bylo na místě.

## 6.2.2 Povinnost zajistit, aby oznamovatel poskytl informace, pokud jsou v dané fázi důležité a pokud je odůvodněné je požadovat

---

Irská právní úprava, proti které podala Komise žalobu ve věci C-392/96, neupravovala povinnost zajistit, aby příslušný orgán požadoval na oznamovateli poskytnutí informací, pokud jsou v dané fázi důležité a je odůvodněné je požadovat. Příslušný právní předpis pouze stanovil, že studie vlivů může dané informace obsahovat. Soudní dvůr proto rozhodl o nesplnění povinnosti.

## 6.3 Shrnutí hlavních vymezených principů

Uvedení kumulativních vlivů (stejně jako vlivů přímých a nepřímých, sekundárních, krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých, stálých a dočasných, pozitivních a negativních) záměru v popisu záměru v dokumentaci (a tedy jejich zohlednění v následném posuzování) je povinné přesto, že je směrnice v příloze 4 uvádí v poznámce pod čarou k bodu 4, který stanoví povinnost uvedení popisu možných významných vlivů, a přesto, že tato poznámka je formulována v podmiňovacím způsobu („popis by měl zahrnovat ...“).

Členský stát je povinen upravit právními předpisy povinnost příslušného orgánu, aby zajistil poskytnutí informací oznamovatelem; formulaci čl. 5 („... aby oznamovatel poskytl (...) informace (...), pokud (...) členské státy považují tyto informace za důležité (...); [a pokud to] členské státy považují za odůvodněné“) nelze vykládat tak, že stačí stanovit, že studie vlivů dané informace může obsahovat.

## 6.4 Návrh změny směrnice

Do návrhu novely se promítl výklad požadavku na zohlednění kumulativních vlivů. Příloha 4, podle jejíhož bodu 4 mezi informace v dokumentaci patří „popis možných významných vlivů navrhovaného záměru na životní prostředí...“, nyní požadavek na jejich zahrnutí do dokumentace uvádí v poznámce pod čarou: “tento popis by měl zahrnovat přímé a nepřímé, sekundární, kumulativní, krátkodobé, střednědobé a dlouhodobé, stálé a dočasné, pozitivní a negativní vlivy záměru“. Požadavek se v návrhu přesouvá z poznámky pod čarou do vlastního textu přílohy.

Navržena je též celková změna článku 5, který oproti nynější poměrně stručné úpravě by měl nově upravovat zejména následující: oznamovatel bude povinen vypracovat zprávu o vlivech (podle současné úpravy pouze poskytuje vymezené informace), příslušný orgán bude povinen stanovit, v souladu s vymezeným seznamem, rozsah a míru podrobnosti informací, které musí zpráva obsahovat, a bude stanovena povinnost zajistit, aby zpráva byla vypracována akreditovanými a technicky kvalifikovanými odborníky<sup>77</sup>. Tento návrh reaguje jednak na judikaturu týkající se jiných ustanovení směrnice - zejména ustanovení čl. 3, který stanoví rozsah posuzování, a dále na závěr, který z rozhodování Soudního dvora ohledně posuzování vlivů plyne obecně: dosavadní úprava postrádala přesná, konkrétní a podrobná pravidla pro postup při posuzování, a nechávala členským státům příliš velký prostor pro uvážení. Nová úprava by měla zajistit, že kvalita výstupů posuzování v jednotlivých členských státech bude srovnatelná.

---

<sup>77</sup> Navrhované znění článku 5:

„1. Pokud musí být posouzení dopadu na životní prostředí provedeno v souladu s články 5 až 10, oznamovatel vypracuje zprávu o vlivech na životní prostředí. Zpráva o vlivech na životní prostředí musí být založena na požadavcích stanovených podle odstavce 2 tohoto článku a musí obsahovat informace, které lze důvodně vyžadovat pro kvalifikované rozhodování o vlivech navrhovaného záměru na životní prostředí s ohledem na současné poznatky a metody posuzování, povahu, technickou kapacitu a umístění projektu, povahu možného vlivu, alternativní řešení navrhovaného záměru a rozhodnutí, do jaké míry je některé záležitosti (včetně hodnocení náhradních řešení) lépe řešit na různých úrovních, a to i na úrovni plánování, nebo na základě jiných požadavků na posuzování. Podrobný seznam informací, jež mají být uvedeny ve zprávě o vlivech na životní prostředí, je upřesněn v příloze IV.“

2. Příslušný orgán po projednání s orgány uvedenými v čl. 6 odst. 1 a s oznamovatelem stanoví rozsah a míru podrobnosti informací, které musí oznamovatel podle odstavce 1 tohoto článku uvést ve zprávě o vlivech na životní prostředí. Zejména stanoví: a) rozhodnutí a stanoviska, která je nutno získat; b) orgány a veřejnost, kterých se záměr může týkat; c) jednotlivé fáze řízení a jejich trvání; d) vhodná alternativní řešení vztahující se k navrhovanému záměru a jeho konkrétní povahu; e) environmentální faktory uvedené v článku 3, které mohou být významným způsobem ovlivněny; f) informace, které mají být předloženy s ohledem na zvláštní povahu konkrétního záměru nebo určitého druhu záměru; g) dostupné informace a poznatky, které byly získány na jiných úrovních rozhodování nebo na základě jiných právních předpisů Unie, a metody posouzení, které mají být použity.

Příslušný orgán může rovněž požádat o pomoc akreditované a technicky kvalifikované odborníky uvedené v odstavci 3 tohoto článku. Příslušný orgán může následně požádat oznamovatele o doplňující informace pouze tehdy, je-li tato žádost odůvodněna novými okolnostmi a pokud je příslušným orgánem řádně objasněna.

3. K zajištění úplnosti a dostatečné kvality zpráv o vlivech na životní prostředí uvedených v čl. 5 odst. 1: a) oznamovatel zajistí, aby zprávu o vlivech na životní prostředí vypracovali akreditovaní a technicky kvalifikovaní odborníci, nebo b) příslušný orgán zajistí, aby zprávu o vlivech na životní prostředí ověřili akreditovaní a technicky kvalifikovaní odborníci a/nebo výbory odborníků z jednotlivých států. (...)”

## **6.5 K vnitrostátní právní úpravě**

Příloha č. 4, v níž jsou uvedeny náležitosti dokumentace, výslovně kumulativní vlivy neuvádí, stejně jako neuvádí vlivy přímé a nepřímé, sekundární, kumulativní, krátkodobé, střednědobé a dlouhodobé, stálé a dočasné, pozitivní a negativní vlivy záměru. Posuzování přímých a nepřímých vlivů však stanoví § 5 odst. 1, a časový aspekt vlivů je zohledněn již v požadavku na obsah oznámení v bodu 1. části D. přílohy č. 3. Požadavek na zohlednění zbývajících typů vlivů by tedy měl být do právní úpravy doplněn; do té doby je třeba při posuzování postupovat s ohledem na výklad podaný v rozsudku C-404/09.

## **7. Posudek**

### **7.1 Právní úprava**

Vypracování posudku směrnice výslovně neupravuje. Zákon tuto fázi upravuje v § 9. Posudek vypracovává osoba k tomu oprávněná podle § 19 na základě podkladů, které byly použity pro zpracování dokumentace, a poskytnutých oznamovatelem. Pokud posudek nesplňuje náležitosti zákonem předepsané, vrátí jej příslušný orgán zpracovateli posudku k doplnění či přepracování. Ke zveřejněnému posudku se může vyjádřit každý buď písemně do 30 dnů od zveřejnění informace o něm, nebo se případně vyjádřit na veřejném projednání (od něj však může příslušný úřad upustit, pokud neobdržel žádné odůvodněné nesouhlasné vyjádření k dokumentaci). Zpracovatel posudku na závěr této fáze vypořádá všechna vyjádření k posudku, a vypracuje návrh stanoviska. Vypořádání i návrh stanoviska následně předá příslušnému úřadu.

### **7.2 Návrh změny směrnice**

Návrh změny směrnice počítá se zavedením povinnosti oznamovatele zajistit vypracování tzv. zprávy o vlivech. Tato novinka v podstatě odpovídá posudkové fázi upravené v zákoně o posuzování vlivů. Podrobněji se návrhem změny zabývá kapitola 6, bod 6.4.

## **8. Stanovisko**

### **8.1 Právní úprava**

Směrnice výslovně neupravuje ani vydání stanoviska. V české právní úpravě představuje odborný podklad pro vydání rozhodnutí v navazujícím řízení, ve kterém se vydává povolení ve smyslu směrnice. Ustanovení § 10 odst. 4 stanoví povinnost správního úřadu v navazujícím řízení vzít obsah stanoviska v úvahu. Obsah stanoviska tedy není závazný, a správní úřad může rozhodnout i jinak, než je doporučeno ve stanovisku. To platí i pro konkrétní požadavky ohledně ochrany životního prostředí, které stanovisko může obsahovat - správní úřad je sice má zahrnout, ale nemá povinnost tak učinit; má pouze povinnost zdůvodnit, proč je případně nezahrnul.

## **9. Posuzování vlivů přesahujících hranice ČR**

### **9.1 Právní úprava**

Směrnice upravuje postup pro posuzování záměrů, které by mohly mít závažné vlivy na životní prostředí v jiném členském státě<sup>78</sup>. Stanoví povinnost členského státu, na jehož území má být záměr uskutečněn, poskytnout dotčenému členskému státu - buď na jeho žádost, nebo je-li si vědom možnosti závažného vlivu na jeho životní prostředí - jednak popis záměru a informace o možných přeshraničních vlivech, a jednak informace o povaze rozhodnutí, které může být v rámci probíhajícího řízení přijato; to vše nejpozději při informování vlastní veřejnosti. Dále má dotčenému členskému státu poskytnout přiměřenou dobu k vyjádření, zda se chce účastnit řízení o posuzování vlivů. Pokud dotčený členský stát oznámí svůj zájem o účast, poskytne mu stát původu všechny zbývající informace, které se zveřejňují či zpřístupňují vlastní veřejnosti dle čl. 6 odst. 2 a čl. 6 odst. 3 písm. a) a b). Dotyčné členské státy pak mají povinnost zajistit, aby výše uvedené informace byly zpřístupněny dotčeným orgánům a dotčené veřejnosti ve státě, který by mohl být zasažen, a aby se tyto subjekty mohly před

---

<sup>78</sup> Čl. 7 směrnice.

vydáním povolení v přiměřené době vyjádřit k informacím, které budou předány příslušným orgánům ve státě původu. Členské státy dále mají uskutečnit jednání o možných vlivech a o opatření k jejich snížení či vyloučení.

Zákon o posuzování vlivů uvedené povinnosti upravuje v § 11 až 14.

## 9.2 Judikatura Soudního dvora

Posuzováním vlivů přesahujících hranice států se Soudní dvůr zabýval ve dvou řízeních o porušení smlouvy, která se týkala úpravy poskytování a předávání informací.

### 9.2.1 Poskytování a předávání informací

---

V řízení o porušení smlouvy ve věci C-392/96 žaloba směřovala proti irským právním předpisům, které upravovaly mechanismus, podle něhož měl příslušný orgán upozornit Ministra životního prostředí o každé žádosti o povolení záměru, který by mohl mít významný vliv na životní prostředí v jiném členském státu. Ministr pak mohl požádat příslušný orgán o další informace. Ministr ale nebyl výslovně povinen předat informace dotčenému členskému státu, ani neměl pravomoc požadovat od příslušného orgánu informace v případě, že dotčený členský stát projevil zájem o účast na rozhodovacích řízeních. Irsko nezpochybnilo existenci nedostatku v jeho právní úpravě a uvedlo, že novelizace je v přípravě. Soudní dvůr tedy rozhodl, že Irsko nesplnilo povinnosti stanovené čl. 7 směrnice.

V řízení o porušení smlouvy ve věci C-435/09 žaloba směřovala proti valonské právní úpravě, která nestanovila, že druhému státu mají být poskytnuty informace o povaze rozhodnutí, které může být přijato, což podle žaloby mohlo mít za následek, že příslušný orgán nebude vědět, jaké povinnosti má plnit v situaci, kterou upravuje čl. 7 odst. 1 směrnice. Obhajoba na obranu uvedla, že Valonský region nebyl povinen čl. 7 odst. 1 transponovat, neboť se týká povinností členských států a nedává práva jednotlivcům. Soudní dvůr odkázal na dřívější rozsudek ve věci C-133/94<sup>79</sup>, z kterého plyne, že čl. 7 musí být transponován, a to úplně. Belgické království tedy nesplnilo povinnosti stanovené čl. 7 odst. 1 směrnice.

---

<sup>79</sup> V tomto řízení šlo o nesplnění povinnosti včas transponovat ustanovení čl. 7 až 9 směrnice do vnitrostátního právního řádu.

### **9.3 Shrnutí hlavních vymezených principů**

Z výkladu Soudního dvora vyplývá, že členské státy jsou povinny ve svých právních předpisech výslovně upravit povinnosti týkající se posuzování vlivů přesahujících hranice států bez ohledu na to, zda ustanovení směrnice, které je upravují, dávají práva jednotlivcům či nikoliv.

### **9.4 Návrh změny směrnice**

Ustanovení o posuzování vlivů přesahujících hranice členských států nejsou návrhem dotčena.

### **9.5 K vnitrostátní právní úpravě**

Česká právní úprava odpovídá výkladu podanému Soudním dvorem.

## **10. Soudní přezkum**

### **10.1 Právní úprava**

Požadavek, aby dotčená veřejnost měla možnost dosáhnout soudního přezkumu všech rozhodnutí, aktů či nečinnosti, které podléhají ustanovením směrnice o účasti veřejnosti, směrnice upravuje v čl. 11. Přístup k soudnímu přezkumu může být omezen dvěma podmínkami: existencí dostatečného zájmu, a namítáním porušování práva, pokud to správní řád členského státu stanoví. Obě podmínky mají členské státy upravit tak, aby byl zachován cíl poskytnout široký přístup k právní ochraně. Zároveň musí jejich právní úprava považovat zájem jakékoli nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí, která splňuje požadavky vnitrostátních právních předpisů, za dostatečný, a vycházet z toho, že tyto organizace mají práva, která mohou být porušována. Právní řád členského státu může stanovit požadavek předchozího vyčerpání postupu správního přezkumu.



Každé řízení podléhající článku 11 musí být spravedlivé, nestranné a včasné, a nesmí být nepřiměřeně nákladné. Členské státy mají též poskytnout veřejnosti praktické informace o přístupu k přezkumu jak správního tak soudního.

## 10.2 Judikatura Soudního dvora

Problematikou soudního přezkumu se Soudní dvůr zabýval v devíti rozhodnutích. Hlavním tématem byla úprava podmínek pro aktivní legitimaci k podání žaloby, a dále pak možnost soudního přezkumu zvláštního právního předpisu, kterým se povoluje záměr. V jednom případě pak Soudní dvůr řešil otázku úhrady nákladů řízení a požadavku na poskytnutí praktických informací o přístupu k přezkumu veřejnosti.

### 10.2.1 Omezení přístupu k soudnímu přezkumu

---

Ve věci C-378/09 Komise vytkla české právní úpravě, že nepřiznávala celé dotčené veřejnosti ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice právo dosáhnout přezkumu rozhodnutí, aktů a nečinnosti, a to zejména pokud šlo o nevládní organizace. Novelizace neproběhla dostatečně rychle na to, aby Komise nepodala žalobu. Soudní dvůr proto rozhodl o nesplnění povinností stanovených čl. 10a odst. 1 až 3 směrnice<sup>80</sup>.

Ve sporu v původním řízení, z něhož vzešla předběžná otázka ve věci C-263/08<sup>81</sup> podalo sdružení pro ochranu životního prostředí odvolání proti rozhodnutí soudu pro věci životního prostředí, jímž tento orgán vydal povolení k uskutečnění záměru, a po jeho odmítnutí pro nepřípustnost z důvodu, že sdružení nesplňovalo podmínku minima 2000 členů stanoveného vnitrostátními právními předpisy, podalo dovolání. Před dovolacím soudem vyvstaly následující otázky.

Zprvée, zda na základě čl. 10a směrnice má mít dotčená veřejnost právo napadnout rozhodnutí, jímž soud rozhodl o povolení, i když měla možnost se účastnit projednávání žádosti u tohoto soudu a vyjádřit se. Podle Soudního dvora možnost dosáhnout soudního přezkumu musí mít osoby, které v rámci dotčené veřejnosti bud'

---

<sup>80</sup> Nyní čl. 11 odst. 1 až 3 kodifikovaného znění, jímž je Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, Úř. věst. L 26, 28.1.2012, s. 1, a které nahradilo původní, několikrát novelizovanou směrnici.

<sup>81</sup> Podrobný popis případu viz bod 5.2.2.

mají dostatečný zájem, nebo, vyžadují-li to právní předpisy členského státu, poukazují na to, že některé z činností, na které se vztahuje směrnice zasahují do jejich práv. Každá nevládní organizace činná ve prospěch ochrany životního prostředí přitom apriori splňuje výše uvedené požadavky. Dále čl. 6 odst. 4 zaručuje dotčené veřejnosti účinnou účast na rozhodovacím řízení ve věcech životního prostředí, pokud jde o záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí. Skutečnost, že povolení záměru, které je rozhodnutím ve smyslu čl. 10a, bylo vydáno orgánem soudní povahy, který v rámci své pravomoci vykonává svou pravomoc povahy správní, nemůže sdružení splňující výše uvedené podmínky bránit ve výkonu práva na soudní přezkum. Osoby z řad dotčené veřejnosti ve smyslu čl. 1 odst. 2 a čl. 10a tedy musí mít možnost dosáhnout soudního přezkumu rozhodnutí, kterým orgán soudní povahy rozhodl o žádosti o povolení, a to bez ohledu na to, jakou roli mohly mít v projednávání dané žádosti díky své účasti v řízení na základě čl. 6 odst. 4.

Zadruhé, zda v rámci implementace čl. 6 odst. 4 a čl. 10a mohou členské státy stanovit, že malá místní sdružení se účastní na rozhodovacím řízení, aniž by však měla možnost dosáhnout soudního přezkumu rozhodnutí, jako tomu bylo ve švédské právní úpravě, podle které soudního přezkumu mohla dosáhnout jen sdružení s nejméně 2000 členy. Podle Soudního dvora ze znění směrnice lze vyvodit rozlišení jednak mezi dotčenou veřejností, jež je dotčená jednou z činností, které obecně spadají do rozsahu působnosti směrnice, a jednak v rámci této dotčené veřejnosti kategorii fyzických a právnických osob, kterým musí být vzhledem k jejich zvláštnímu postavení ve vztahu k dotčené veřejnosti na základě čl. 10a přiznáno právo zpochybnit rozhodnutí. Vnitrostátní právní předpisy mají určit podmínky přípustnosti žaloby, kterými výslovně může být pouze buď dostatečný zájem, nebo zásah do práva, podle toho, který z těchto pojmů vnitrostátní právní úprava používá. Přitom na nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí má být automaticky pohlíženo tak, že obě tyto podmínky splňují. Vnitrostátní právní úprava musí zajistit široký přístup k právní ochraně a zajistit ustanovením směrnice užitečný účinek. Ačkoli nelze vyloučit, že podmínka, dle které nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí musí mít minimální počet členů, může být relevantní, nelze požadovaný počet členů stanovit na úrovni, která by odporovala cílům směrnice, zejména cíli umožnit snadný soudní přezkum činností, na které se vztahuje. Směrnice se netýká činností jen regionálního či celostátního

významu, ale i činností s omezeným rozsahem, kterým se mohou lépe věnovat místní sdružení. Sporné pravidlo přitom zbavuje místní sdružení dosáhnout jakéhokoli soudního přezkumu. Čl. 10a tedy brání ustanovení vnitrostátního práva, které vyhrazuje právo dosáhnout soudního přezkumu činnosti, která spadá do působnosti směrnice, pouze nevládním organizacím podporujícím ochranu životního prostředí, které mají alespoň 2000 členů.

V řízení o předběžné otázce ve věci C-24/09 byly položeny otázky totožné s otázkami položenými ve věci C-263/08<sup>82</sup>, byť šlo o jiný záměr. Soudní dvůr potvrdil svůj předchozí výklad a rozhodl usnesením, v němž zopakoval odpovědi ze zmíněného případu.

V řízení o předběžné otázce ve věci C-115/09 vymezil Soudní dvůr podmínky přípustnosti žaloby, které členské státy mohou určit v souladu s požadavky směrnice. V původním sporu se jednalo o záměr výstavby a provozování uhelné elektrárny. V okruhu 8 km se nacházelo 5 chráněných území ve smyslu směrnice o ochraně přírodních stanovišť<sup>83</sup>. Na základě posouzení vlivu vydal příslušný orgán předběžné rozhodnutí a dílčí povolení záměru. Nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí podala žalobu na zrušení těchto aktů, přičemž uplatňovala především porušení ustanovení provádějících směrnicí o ochraně přírodních stanovišť. Vnitrostátní soud měl za to, že dotčené akty byly přijaty v rozporu se směrnicí o ochraně přírodních stanovišť, protože posouzení vlivu nemohlo prokázat, že záměr nemůže významně ovlivnit chráněná území v okolí. Podle vnitrostátního soudu se ale nevládní organizace nemůže dovolávat porušení ustanovení dotčených právních předpisů, neboť nepřiznávají práva jednotlivcům, jak to vnitrostátní právo vyžaduje. Toto pravidlo by však mohlo narušit užitečný účinek směrnice o posuzování vlivů záměrů; vnitrostátní soud proto Soudnímu dvoru položil otázku, zda její čl. 10a brání právní úpravě, která nevládním organizacím podporujícím ochranu životního prostředí uvedeným v čl. 1 odst. 2 směrnice nepřiznává možnost uplatňovat před soudem v rámci žaloby proti rozhodnutí o povolení záměru porušení pravidla, které chrání pouze obecné zájmy a nikoli zájmy jednotlivců. Čl. 10a stanoví pouze dvě možné podmínky přípustnosti žaloby, a sice dostatečný zájem, nebo uplatňování porušení práv. Co představuje

---

<sup>82</sup> Viz výše.

<sup>83</sup> Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, Úř. věst. L 206, 22.7.1992, s. 7.

dostatečný zájem a porušování práva mají členské státy určit v souladu s cílem poskytnout zúčastněné veřejnosti široký přístup k právní ochraně. V případě nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí se přitom má za to, že tyto podmínky automaticky splňují. Z uvedených ustanovení plyne, že bez ohledu na to, jaké kritérium přípustnosti členský stát zvolí, jsou nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí oprávněna dosáhnout přezkoumání hmotné i procesní zákonnosti rozhodnutí, aktů či nečinnosti soudem. V souladu se zásadou rovnocennosti procesní podmínky pro ochranu práv plynoucích z práva EU nesmí být méně příznivé než ty, které se týkají obdobných řízení v nichž jsou uplatňována práva plynoucí z vnitrostátních právních předpisů, a v souladu se zásadou efektivity nesmějí v praxi znemožňovat či nadměrně zatěžovat jejich výkon. Členský stát může sice omezit práva, jejichž porušení může uplatňovat jednotlivec, jen na veřejná subjektivní práva, nemůže tak však učinit v případě nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí, neboť by tím došlo k porušení cílů čl. 10 a třetího pododstavce směrnice.

#### 10.2.2 Soudní přezkum zvláštního právního předpisu, kterým se povoluje záměr

---

V řízení o předběžné otázce ve věci C-128/09 Soudní dvůr řešil vedle otázky přezkoumatelnosti zvláštního právního předpisu schvalujícího záměr také otázku rozsahu případného přezkumu. V původním sporu šlo o záměry prací souvisejících s úpravami dvou regionálních letišť<sup>84</sup>, které valonský parlament schválil s odůvodněním existence naléhavých důvodů obecného zájmu. Jelikož napadené správní akty nahradil akt legislativní povahy, který bylo možno napadnout jen u ústavního soudu, byla dle žalobců přijetím dotčeného nařízení zákonodárným sborem správnímu soudu odňata pravomoc rozhodnout. Ústavní stížnost přitom nebyla v souladu s čl. 9 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen Aarhuské úmluvy) a s čl. 10a směrnice, neboť ústavní soud vykonává jen omezenou kontrolu ústavnosti zákonů a nikoli meritorní přezkum v plném rozsahu ohledně dodržování ustanovení práva v oblasti životního prostředí. Správní soud položil Soudnímu dvoru otázku, zda je v rozporu s čl. 1, čl. 5 až 8 a čl. 10a směrnice a čl. 9 Aarhuské úmluvy právní režim, v němž je

---

<sup>84</sup> Více k popisu podstaty případu viz bod 1.2.3.

povolení provést záměr podléhající posouzení vlivů vydáno legislativním aktem, proti kterému není možné podat opravný prostředek u soudu za účelem zpochybnění jeho hmotněprávní či procesní zákonnosti. Čl. 1 odst. 5 klade na zvláštní vnitrostátní právní předpis udělující povolení záměru dvě podmínky, aby bylo možno uplatnit výjimku, kterou tento článek stanoví. Zaprvé, aby jím byly přijaty jednotlivé části záměru, což znamená že musí obsahovat všechny prvky rozhodné pro posouzení vlivů, které zákonodárce zohlední, aniž by vyžadoval přijetí dalších aktů, aby oznamovatel mohl záměr uskutečnit. Za druhé, aby cílů směrnice, včetně poskytování informací, bylo dosaženo prostřednictvím zákonodárného procesu. Pokud tyto podmínky jsou splněny, ostatní ustanovení směrnice se na záměr nepoužijí. Pokud přijatý zvláštní právní předpis uvedené podmínky nesplňuje, plyne z čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy i z čl. 10a směrnice, že členské státy musí upravit možnost před soudem napadnout zákonnost jeho věcné i procesní stránky. Tato ustanovení by ztratila užitečný účinek, pokud by skutečnost, že byl záměr přijat zákonem, který nesplňuje podmínky čl. 1 odst. 5, měla za následek, že by nebylo možné napadnout u soudu jeho věcnou i procesní stránku. Dále z těchto ustanovení plyne, že otázka, zda zvláštní právní předpis přijatý zákonodárným sborem splňuje podmínky čl. 1 odst. 5, musí být přezkoumatelná soudem. Pokud to vnitrostátní právní úprava neumožňuje, je na jakémkoli vnitrostátním soudu, kterému je otázka předložena, aby tento přezkum provedl. V tomto případě Soudní dvůr určil, že pokud vnitrostátní soud konstatuje, že sporné nařízení Valonského parlamentu podmínky čl. 1 odst. 5 nesplňuje, přičemž žádný soudní orgán nemá dle vnitrostátního práva pravomoc posoudit jeho věcnou a procesní zákonnost, má být nařízení považováno za neslučitelné s požadavky čl. 9 Aarhuské úmluvy a čl. 10 směrnice, a soud jej nemá použít.

V řízení o předběžné otázce ve věci C-177/09 byly položeny otázky totožné s otázkami položenými ve věci C-128/09, byť šlo o jiný záměr. Soudní dvůr potvrdil a zopakoval své odpovědi ze zmíněného případu a rozhodl usnesením.

V původním sporu z něhož vzešla předběžná otázka ve věci C-182/10 se jednalo o záměry schválené zákonodárným sborem s odůvodněním existence naléhavých důvodů obecného zájmu, které již byly předmětem dřívějších sporů, při jejichž řešení předložil vnitrostátní soud předběžné otázky ve věci C-128/09. Vnitrostátní soud položil Soudnímu dvoru otázku, zda čl. 6 odst. 9 Aarhuské úmluvy a čl. 9 odst. 1 směrnice mají

být vykládány tak, že brání přijetí zvláštních právních předpisů zákonodárným sborem, jimiž se uděluje povolení k uskutečnění záměru, a které neobsahují všechny důvody, které vedly k jejich přijetí a které by umožnily přezkoumat, zda byly přijaty po náležitém předchozím ověření v souladu s požadavky Aarhuské úmluvy a směrnice. Soudní dvůr odkázal na rozsudek ve věci C-75/08<sup>85</sup>, v němž rozhodl, že čl. 4 směrnice sám o sobě nevyžaduje, aby rozhodnutí nepodrobit záměr uvedený v příloze 2 posouzení vlivů obsahovalo důvody, na základě kterých bylo přijato; pokud však o to zúčastněná osoba požádá, má příslušný orgán povinnost důvody sdělit nebo poskytnout relevantní informace a podklady. Tento výklad platí i pro čl. 9 odst. 1 směrnice. Z požadavku na účinnost soudního přezkumu, kdy musí být možné přezkoumat zákonnost důvodů napadeného rozhodnutí plyne, že soud má právo vyžadovat od příslušného orgánu sdělení těchto důvodů. Pro zajištění účinné ochrany práva přiznaného unijním právem je též třeba, aby zúčastněné osoby měly možnost se jej domáhat za nejlepších možných podmínek a mohly se rozhodnout s plnou znalostí věci, zda věc předloží soudu. Příslušný orgán je tedy povinen jim sdělit důvody, na kterých je rozhodnutí založeno, buď v rozhodnutí samém, nebo později na jejich žádost, a platí to i pro zvláštní právní předpisy, jimiž se schvaluje záměr.

### 10.2.3 Náklady soudního řízení

---

Komise se v řízení o porušení smlouvy ve věci C-427/07 domáhala určení, že Irsko porušilo povinnosti tím, že nepřijalo veškerá opatření k dosažení souladu s čl. 3 bodem 7 směrnice 2003/35/ES<sup>86</sup>, kterou byl do směrnice o posuzování vlivů vložen čl. 10a. Ten mimo jiné stanovil, že „[k]aždé (...) řízení musí být spravedlivé, nestranné a včasné a nesmí být nepřiměřeně nákladné“. Komise vytýkala irské právní úpravě, že v oblasti nákladů řízení neexistuje horní hranice použitelná na částku, kterou by navrhovatel, který neměl ve věci úspěch, musel uhradit, neboť nestanoví, že řízení nesmí být nepřiměřeně nákladné. Obhajoba uvedla, že stávající řízení v Irsku jsou spravedlivá, nestranná a nejsou nepřiměřeně nákladná, s tím, že soudy mají možnost upustit od uložení náhrady nákladů účastníkovi, který neměl ve věci úspěch.

---

<sup>85</sup> Více k popisu podstaty případu viz bod 11.2.1.

<sup>86</sup> Úř. věst. L 156, 25.6.2003, s. 17.

Podle Soudního dvora pouhá soudní praxe, kdy soudy mohou upustit od uložení náhrady nákladů, nepředstavuje správnou transpozici povinností plynoucích z čl. 10a. Tím, že ve svých právních předpisech výslovně nestanovilo horní hranici nákladů, které musí hradit účastník, jenž neměl ve věci úspěch, tedy Irsko nesplnilo povinnosti stanovené směrnicí.

### 10.2.3 Požadavek na poskytnutí praktických informací o přístupu k přezkumu

---

Ve stejném řízení (C-427/07) se Komise domáhala také určení porušení povinnosti Irskem ohledně dalšího ustanovení čl. 10a, a sice požadavku, dle kterého „[k] dalšímu zlepšení účinnosti ustanovení tohoto článku členské státy zajistí, aby byly veřejnosti poskytnuty praktické informace o přístupu k postupům správního a soudního přezkoumání“. Podle žaloby Irsko nezpřístupnilo veřejnosti praktické informace o přístupu k postupům správního a soudního přezkoumání. Obhajoba uvedla, že informace ohledně postupů přezkoumání jsou dostupné na internetových stránkách irských soudů.

Podle Soudního dvora pouhé zveřejnění elektronickou cestou nelze považovat za zpřístupnění zaručující dostatečně jasným a přesným způsobem, že dotčená veřejnost může být seznámena se svými právy na přístup k právní ochraně. Informace o těchto právech tedy musí být upraveny právními předpisy, a Irsko tak nesplnilo povinnosti stanovené směrnicí.

## 10.3 Shrnutí hlavních vymezených principů

Požadavek na zajištění, aby příslušníci dotčené veřejnosti, kteří mají dostatečný zájem nebo namítají porušování práva, měli možnost dosáhnout soudního přezkumu hmotné i procesní stránky jakýchkoli rozhodnutí, aktů či nečinnosti jež podléhají ustanovením o účasti veřejnosti upraveným směrnicí je nutno ve světle judikatury vykládat následujícím způsobem. Zaprvé, vymezené subjekty musí mít právo dosáhnout soudního přezkumu bez ohledu na to, že se mohly účastnit povolovacího řízení a na to, jakou roli v něm hrály. Zadruhé, pokud vnitrostátní právo stanoví určité požadavky, které musí splňovat nevládní organizace podporující životní prostředí, aby mohly dosáhnout přezkumu, nesmí tyto požadavky odporovat cílům směrnice. Jako

požadavek, který cílům směrnice odporuje, bylo vyhodnoceno například stanovení minimálního počtu členů organizace na úrovni 2 tisíc členů. Zatřetí, dostatečný zájem a uplatňování porušení práv jsou jediné možné podmínky přípustnosti žaloby, které může vnitrostátní právo stanovit s tím, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí tyto podmínky automaticky splňují, resp. jejich zájem je pokládán za dostatečný a má se za to, že mají práva, která mohou být porušována; členský stát tedy může omezit práva, jejichž porušení může uplatnit jednotlivec nebo vymežit, co je dostatečný zájem jednotlivce, ale nemůže takto učinit v případě uvedených nevládních organizací.

Pro přezkum zvláštních právních předpisů schvalujících záměr Soudní dvůr stanovil následující zásady. Otázka, zda takový zvláštní právní předpis splňuje požadavky čl. 1 odst. 4, musí být přezkoumatelná soudem; pokud tomu tak dle vnitrostátního práva není, může ji přezkoumat jakýkoli vnitrostátní soud, jemuž je věc předložena. Pokud soud konstatuje, že podmínky článku 1 odst. 4 splněny nebyly, musí být dle vnitrostátního práva možné u soudu napadnout věcnou i procesní stránku dotčeného právního předpisu. Není-li to možné, je soud povinen tento právní předpis nepoužít z důvodu neslučitelnosti s čl. 11 směrnice a s čl. 9 Aarhuské úmluvy. A konečně, požadavek, aby v rámci soudního přezkumu mohl soud požadovat od příslušného orgánu sdělení důvodů, na kterých bylo založeno rozhodnutí o tom, že záměr uvedený v příloze 2 směrnice nebude posuzován, platí i pro záměry schválené zákonodárným sborem, stejně jako povinnost sdělit tyto důvody i dotčené veřejnosti.

Ohledně nákladů řízení platí, že nesmí být nepřiměřeně nákladné. Z toho dle judikatury plyne, že v případě, že vnitrostátní právo ukládá uhrazení nákladů neúspěšnému účastníku řízení, musí stanovit horní hranici, aby byl tento požadavek splněn.

#### **10.4 Návrh změny směrnice**

Navržené změny, které nesouvisí s problematikou řešenou judikaturou, se týkají upřesnění lhůt na projednávání.



## 10.5 K vnitrostátní právní úpravě

Ustanovení zákona o posuzování vlivů, které upravuje soudní přezkum, se jeví ve světle judikatury, a zejména závěrů plynoucích z rozsudku ve věci C-263/08, problematickým. Podle § 23 odst. 10 „[o]bčanské sdružení nebo obecně prospěšná společnost, (...) nebo obec dotčená záměrem, pokud podaly ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k dokumentaci nebo posudku, se mohou žalobou z důvodu porušení tohoto zákona domáhat zrušení navazujícího rozhodnutí vydaného v řízení podle zvláštních právních předpisů (...)“.

Zákon tedy podmiňuje přiznání aktivní legitimace k podání žaloby účastí v předchozím řízení o posouzení, konkrétně podáním vyjádření k dokumentaci či posudku. Podle Soudního dvora však osoby z řad dotčené veřejnosti, a nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí zejména, musí mít právo dosáhnout soudního přezkumu rozhodnutí o udělení povolení bez ohledu na to, že se mohly účastnit a jakou roli hrály v řízení na základě čl. 6 odst. 4 směrnice - tedy v řízení, kdy všechny možnosti byly ještě otevřené, tj. před učiněním rozhodnutí o žádosti o povolení. Jedinými možnými podmínkami přípustnosti žaloby, které mohou členské státy stanovit, jsou: dostatečný zájem, a uplatňování porušení práv.<sup>87</sup> Soudy by tedy měly tento výklad při rozhodování o přípustnosti žalob zohlednit a případně neaplikovat omezení stanovené ustanovením § 23 odst. 10, dokud nedojde ke změně zákona.

Dále není ve vnitrostátní právní úpravě zcela naplněn požadavek stanovený čl. 11 odst. 1 směrnice, podle kterého vymezené subjekty mají mít možnost dosáhnout soudního přezkumu hmotné i procesní zákonnosti „jakýchkoli rozhodnutí, aktů, nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti“ obsaženým ve směrnici. Výše uvedený § 23 odst. 10 totiž stanoví jen možnost napadnout rozhodnutí v navazujících řízeních dle zvláštních právních předpisů, tedy rozhodnutí o udělení či zamítnutí povolení. Rozhodnutí či akty vydané podle ustanovení právní úpravy o posuzování vlivů tak nelze samostatně soudně napadnout; stejně tak není možné se domáhat ochrany proti nečinnosti uplatňované samostatně na základě právní úpravy posuzování vlivů. Tato úprava vede k situaci, kdy v případě, že příslušný úřad ukončí zjišťovací řízení rozhodnutím o tom, že záměr nebude posuzován, nelze podmínku § 23 odst. 10

---

<sup>87</sup> Viz rozsudek ve věci C-115/09, bod 10.2.1.

splnit (neboť nedojde ani k vypracování dokumentace, ani k vydání posudku) a dosáhnout tak přezkumu rozhodnutí vydaného ve zjišťovacím řízení.

Je též otázkou, zda omezení práv příslušníků dotčené veřejnosti, kteří mají dostatečný zájem nebo namítají porušování práva, domáhat se zrušení navazujícího rozhodnutí v rámci stanovení toho, co „představuje dostatečný zájem a porušování práva“, k němuž čl. 11 odst. 3 směrnice dává členským státům diskreční pravomoc, na „[o]bčanské sdružení nebo obecně prospěšnou společnost, (...) nebo obec dotčenou záměrem“, je v souladu s cílem poskytnout zúčastněné veřejnosti široký přístup k právní ochraně, jak jej tento článek stanoví. Vzhledem k dosavadním tendencím v rozhodování Soudního dvora ohledně práv veřejnosti na účast se domnívám, že jde o restriktivní transpozici, když dosažení soudního přezkumu umožňuje pouze nevládním organizacím podporujícím ochranu životního prostředí a dotčeným obcím, a vylučuje tak jakoukoli jinou dotčenou veřejnost, resp. o nedovolený extenzivní výklad diskreční pravomoci, kterou členským státům čl. 11 odst. 1 a 3 dávají.

Domnívám se, že uvedené nedostatky představují zásadní nesoulad s požadavky směrnice, který by měl být řešen novelizací.

Dalším problematickým bodem je ustanovení Soudního řádu správního (dále jen SŘS), podle jehož § 60 odst. 1 „[n]estanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl“<sup>88</sup>. SŘS sice dále stanoví, že z důvodů zvláštního zřetele hodných může soud výjimečně rozhodnout, že se náhrada nákladů účastníkům nebo státu zcela nebo zčásti nepřiznává, jde ovšem o možnost uvážení a nikoli povinnost. Podle výkladu podaného Soudním dvorem ve věci C-427/07 však pokud vnitrostátní právo stanoví uhrazení nákladů neúspěšnému účastníku řízení, musí stanovit horní hranici, aby byl splněn požadavek, že řízení nesmí být nepřiměřeně nákladné; pouhá soudní praxe, dle které mohou soudy upustit od úhrady nákladů, není považována za správnou transpozici tohoto požadavku. Na místě je tedy doplnění příslušného omezení do právní úpravy; do té doby by soudy měly při rozhodování o hrazení nákladů v případě sporů týkajících se posuzování vlivů vždy využít možnosti uvážení upravené v § 60 odst. 7 v případech, kdy by uhrazení veškerých nákladů mělo

---

<sup>88</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

za důsledek, že by řízení pro účastníka, který ve věci neměl úspěch, bylo nepřiměřeně nákladné.

## 11. Zveřejňování informací a rozhodnutí

### 11.1 Právní úprava

Právní předpisy v oblasti životního prostředí Evropské unie, jakožto smluvní strany Arhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně ve věcech životního prostředí, obsahují poměrně širokou úpravu přístupu veřejnosti k relevantním informacím a její účasti na rozhodování. To je i případ směrnice o posuzování vlivů záměrů. Úprava zveřejňování informací je zde rozdělena do tří fází.

Zprvce směrnice vyžaduje, aby byla veřejnost informována v počátečním stádiu rozhodovacích řízení o následujících skutečnostech<sup>89</sup>: žádost o povolení; skutečnost, že záměr podléhá posouzení a případně že jde o záměr s přeshraničními vlivy; údaje o úřadech které rozhodují, u kterých lze získat příslušné informace a u kterých lze podávat připomínky či klást dotazy a o lhůtách ve kterých je třeba připomínky podávat; povaha možných rozhodnutí nebo návrh rozhodnutí je-li k dispozici; údaj o dostupnosti informací shromážděných v rámci fáze dokumentace; informace o toM, kdy, kde a jakým způsobem budou příslušné informace zpřístupněny; a konečně podrobné podmínky účasti veřejnosti. Odpovídající úprava se v zákoně nachází jednak v § 16, který obsahuje souhrnnou úpravu zveřejňování informací, a jednak v jednotlivých ustanoveních upravujících konkrétní fáze procesu posuzování.

Zadruhé mají být dotčené veřejnosti zpřístupněny v přiměřených lhůtách následující informace<sup>90</sup>: veškeré informace shromážděné v rámci fáze dokumentace; hlavní zprávy a doporučení adresované příslušnému orgánu v době, kdy byla veřejnost informována v rámci předchozí fáze zpřístupňování informací; případné další informace, které nebyly v předchozí fázi zpřístupňování informací dostupné, a které jsou významné pro rozhodnutí o vydání či zamítnutí povolení.

---

<sup>89</sup> Čl. 6 odst. 2 směrnice.

<sup>90</sup> Čl. 6 odst. 3 směrnice.

Zatřetí, v případě, že bylo přijato rozhodnutí o vydání či zamítnutí povolení, mají příslušné orgány povinnost o tom uvědomit veřejnost a zpřístupnit následující<sup>91</sup>: obsah rozhodnutí a k němu připojené podmínky; hlavní důvody a úvahy, na kterých je rozhodnutí založeno, včetně informací o účasti veřejnosti a o zohlednění názorů dotčené veřejnosti; popis případných hlavních opatření k vyloučení, zmírnění či kompenzaci nepříznivých vlivů. V případě záměrů s přeshraničním vlivem mají příslušné orgány povinnost o těchto skutečnostech uvědomit každý členský stát, s nímž bylo jednáno, a tento členský stát zajistí zpřístupnění těchto informací dotčené veřejnosti na svém území.

Zákon o posuzování vlivů příslušnou úpravu obsahuje částečně v obecném ustanovení o zveřejňování informací jímž je § 16, a dále pak v rámci ustanovení upravujících jednotlivé fáze procesu od oznámení až po vydání stanoviska. Chybí zde však výslovná úprava povinnosti v počáteční fázi rozhodování sdělit veřejnosti „povahu možných rozhodnutí nebo návrh rozhodnutí, je-li k dispozici“<sup>92</sup>, stejně jako výslovná úprava povinnosti zpřístupnit v druhé fázi zveřejňování informací hlavní zprávy a doporučení adresované příslušnému orgánu v době, kdy byla veřejnost informována v rámci první fáze zpřístupňování informací. Není zde upravena ani povinnost informování veřejnosti v poslední, třetí fázi zpřístupňování informací, tj. poté, co bylo povolení k uskutečnění záměru vydáno či zamítnuto; český zákonodárce šel cestou úpravy této povinnosti ve zvláštních právních předpisech dle nichž se povolení vydávají, a na které odkazuje § 10 odst. 3 a odst. 4.<sup>93</sup>

## 11.2 Judikatura Soudního dvora

Problematiku zpřístupňování informací Soudní dvůr řešil ve čtyřech rozhodnutích, v nichž se zabýval jednak otázkou odůvodnění rozhodnutí vydaného podle ustanovení směrnice, a dále výkladem požadavku na zveřejnění rozhodnutí o udělení povolení.

---

<sup>91</sup> Čl. 9 odst. 1.

<sup>92</sup> Čl. 6 odst. 2 písm. d) směrnice.

<sup>93</sup> K tomu více viz kapitola 11, bod 11.5.

### 11.2.1 Odůvodnění rozhodnutí

---

V původním sporu, z něhož vzešla předběžná otázka ve věci C-75/08, se jednalo o záměr výstavby nemocniční jednotky. Příslušný orgán rozhodl po zvážení kritérií výběru uvedených v příloze 3 směrnice a vyjádření sdružení občanů, že záměr, který spadá pod přílohu 2 směrnice, by neměl mít významný vliv na životní prostředí a posouzení vlivů tedy není nutné. Sdružení občanů podalo žalobu na zrušení rozhodnutí z důvodu, že neobsahovalo odůvodnění. Soud žalobu zamítl neboť jednak měl za to, že dle ustálené judikatury rozhodnutí o tom, že provedení posouzení není nutné, nemusí být odůvodněno, a dále proto, že odůvodnění obvykle poskytované příslušným orgánem je dostatečné. Žalobci podali odvolání. Odvolací soud položil Soudnímu dvoru otázku, zda členské státy musí veřejnosti zpřístupnit důvody rozhodnutí o tom, že záměr spadající pod přílohu 2 směrnice nemusí být posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, a pokud ano, zda byl tento požadavek naplněn napadeným rozhodnutím a pokud nebyl, jaký je požadovaný rozsah odůvodnění. Podle vyjádření žalobců v původním řízení předložených Soudnímu dvoru rozhodnutí musí být řádně odůvodněno, aby byla zajištěna účinná právní ochrana životního prostředí a občanských práv. Má-li příslušný orgán povinnost rozhodnutí zveřejnit, mělo by být odůvodněno, jinak veřejnost nemůže posoudit jeho zákonnost.

Soudní dvůr odkázal na případ C-486/04 v němž určil, že v rozhodnutí, jímž má příslušný orgán za to, že charakteristiky záměru nevyžadují provedení posouzení vlivů, musí být uvedeny všechny skutečnosti umožňující kontrolu toho, zda byl přezkum náležitě proveden v souladu s čl. 4 odst. 2 a 3, tj. zda byl vůbec proveden a co bylo zkoumáno. Z ustanovení směrnice ani z judikatury nicméně nplyne, že toto rozhodnutí samo o sobě obsahovat konkrétní důvody, na základě kterých příslušný orgán rozhodl. Dotčená veřejnost a dotčené správní orgány však musí mít možnost zjistit, zda byl screening řádně proveden, a dosáhnout případně i soudní cestou toho, aby byla splněna povinnost screening provést. Dotčená veřejnost a dotčené orgány musí mít možnost hájit svá práva za nejlepších možných podmínek a rozhodnout se s plnou znalostí věci, zda věc předloží soudu. Dále z požadavku na účinnost soudního přezkumu plyne, že soudce má právo vyžadovat na příslušném orgánu sdělení důvodů, na nichž se rozhodnutí zakládá. Příslušný orgán je tedy povinen důvody, na nichž je rozhodnutí založeno, dotčené veřejnosti, dotčeným orgánům a soudu sdělit - buď v rozhodnutí

samém, nebo později na jejich žádost. Pokud jde o otázku, zda požadavky směrnice byly naplněny rozhodnutím napadeným v původním sporu, plyne z výše uvedeného, že rozhodnutí je dostatečně odůvodněno tehdy, pokud důvody, které obsahuje, spolu se skutečnostmi, s nimiž již dotčená veřejnost byla seznámena, a případně doplněné o další informace, které je příslušný orgán povinen poskytnout na jejich žádost, umožňují posoudit možnost napadení rozhodnutí žalobou.

Pro problematiku odůvodnění rozhodnutí je též relevantní případ C-182/10, v němž Soudní dvůr řešil otázku požadavku na odůvodnění zvláštního právního předpisu schvalujícího záměr<sup>94</sup>. Soudní dvůr odkázal na rozsudek ve věci C-75/08, podle něhož čl. 4 směrnice sám o sobě nevyžaduje, aby rozhodnutí nepodrobit záměr uvedený v příloze 2 posouzení vlivů obsahovalo důvody, na základě kterých bylo přijato; pokud však o to zúčastněná osoba požádá, má příslušný orgán povinnost důvody sdělit nebo poskytnout relevantní informace a podklady. Tento výklad platí i pro čl. 9 odst. 1 směrnice a týká se i zvláštního právního předpisu schvalujícího záměr.

#### 11.2.1 Zpřístupnění rozhodnutí o udělení či zamítnutí povolení

---

V řízení o porušení smlouvy ve věci C-332/04 směřovala žaloba Komise proti španělským právním předpisům, které upravovaly povinnost informovat veřejnost o posudku a o stanovisku o vlivech, ale nestanovily povinnost uvědomit veřejnost a zpřístupnit jí rozhodnutí o vydání či zamítnutí povolení k uskutečnění záměru. Podle španělské obhajoby čl. 2 směrnice implikuje režim, ve kterém před tím, než příslušný orgán povolí uskutečnění záměru, je nutné aby se orgán příslušný ve věcech životního prostředí vyjádřil k vlivům záměru na životní prostředí a k podmínkám, které by měly být při uskutečnění záměru dodrženy. Povolení uskutečnění záměru tak podle obhajoby nelze ztotožnit s povolením záměru příslušným orgánem, neboť samotný čl. 2 odst. 1<sup>95</sup> rozlišuje mezi „povolením záměru“ a „povolením uskutečnění záměru“.

Podle Soudního dvora fakt, že je veřejnosti zpřístupněno stanovisko, nemůže ospravedlnit absenci zpřístupnění rozhodnutí o udělení či zamítnutí povolení k uskutečnění záměru, které ukládá čl. 9 odst. 1. Výklad čl. 2 odst. 1 uvedený obhajobou je chybný; tento článek nerozlišuje mezi dvěma druhy povolení, a ačkoli

---

<sup>94</sup> Podrobný popis případu viz kapitola 10, bod 10.2.2.

např. španělská a anglická jazyková verze obsahuje dva různé výrazy, není tomu tak v ostatních jazykových verzích. Různé jazykové verze komunitárních norem musí být vykládány jednotně a jsou-li mezi nimi rozdíly, též vzhledem k obecnému účelu právní úpravy jíž jsou součástí. Čl. 1 odst. 2 upravuje jediný typ povolení: rozhodnutí příslušného orgánu, které dává oznamovateli právo uskutečnit záměr. Vyjádření, která veřejnost může podávat během konzultací upravených čl. 6 odst. 1 až 6 jsou součástí povolovacího řízení a mají přípravnou povahu. V rámci této fáze obvykle není možné podávat opravné prostředky. Naopak uvědomění veřejnosti upravené čl. 9 odst. 1 se uskuteční až poté, co je rozhodnutí o udělení či zamítnutí povolení vydáno. Účelem je nejen informovat veřejnost, ale též umožnit dotčeným osobám výkon jejich práva podat opravný prostředek. Zveřejnění stanoviska o vlivu tak nemůže nahradit povinnost upravenou čl. 9 odst. 1. Tento výklad je podepřen účelem směrnice, jímž je již u zdroje vyloučit tvorbu znečištění či škodlivých vlivů, namísto řešení následků. Účelem stanovení povinnosti informovat veřejnost o udělení či zamítnutí povolení v čl. 9 odst. 1 bylo umožnit veřejnosti dohled nad respektováním základních principů, na nichž je založena směrnice i politika životního prostředí Společenství, tj. zejména principu prevence, principu nápravy u zdroje a principu „znečišťovatel platí“. Tím, že netransponovalo čl. 9 odst. 1 tedy Španělské království nesplnilo povinnosti stanovené směrnicí.

V řízení o porušení povinnosti ve věci C-560/08 Komise vytkla Španělskému království, že nezajistilo, aby byla zveřejněna rozhodnutí o povolení záměrů. Obhajoba uvedla, že posudek a stanovisko byly zveřejněny, a rozhodnutí o vyhlášení veřejné soutěže pro uzavření smluv na realizaci záměrů byla zveřejněna v úředních věstnících dotčených sdružení. Podle Soudního dvora zveřejnění rozhodnutí o veřejné soutěži nemůže nahradit povinnost stanovenou čl. 9, jíž je uvědomění veřejnosti o vydání rozhodnutí o udělení či zamítnutí povolení k uskutečnění záměru. Španělsko tedy nesplnilo povinnosti stanovené směrnicí tím, že nezajistilo, aby byla zveřejněna rozhodnutí o vydání povolení pro uvedené záměry.

---

<sup>95</sup> Ve španělské jazykové verzi.

### **11.3 Shrnutí hlavních vymezených principů**

Z judikatury vyplývá, že rozhodnutí vydaná ve zjišťovacím řízení a rozhodnutí o udělení či zamítnutí povolení sice sama o sobě nemusí obsahovat důvody, na kterých jsou založena, ale příslušný orgán je povinen soudům, dotčené veřejnosti a dotčeným orgánům na jejich žádost tyto důvody poskytnout. V případě rozhodnutí ve zjišťovacím řízení mají poskytnuté důvody umožnit zjistit, zda byl screening řádně proveden, a v případě obou rozhodnutí musí umožnit dotčené veřejnosti rozhodnout se s plnou znalostí věci, zda věc předloží soudu.

Povinnost zveřejnění či zpřístupnění veřejnosti rozhodnutí o udělení či zamítnutí povolení musí být ve vnitrostátním právu výslovně provedena; za správnou transpozici přitom nelze považovat stanovení povinnosti zveřejnit posudek či stanovisko, jejichž povaha je přípravného rázu a většinou není možné proti nim podat opravný prostředek. Účelem uvedené povinnosti přitom je právě umožnit dotčeným osobám výkon práva podat opravný prostředek a napadnout rozhodnutí u soudu.

### **11.4 Návrh změny směrnice**

Výklad Soudního dvora se do návrhu v této části promítl významně. Týká se to především nově stanoveného povinného obsahu rozhodnutí vydaném na závěr screeningu, a rozhodnutí o vydání povolení.

Rozhodnutí o tom, zda záměr bude či nebude posuzován, zveřejňované podle čl. 4 odst. 4, by mělo podle návrhu obsahovat seznam kritérií z přílohy 3, která byla při screeningu zohledněna, dále zdůvodnění, proč se posouzení vyžaduje či nikoliv, a konečně popis zamýšlených opatření k zamezení či snížení případných významných vlivů v případě, že je rozhodnuto, že posouzení není třeba provést. Domnívám se, že v tomto posledním bodě by měl být návrh upraven, neboť jeho aktuální podoba je v rozporu s hlavním cílem směrnice, jak jej vymezila judikatura, jímž je, že záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, musí být posouzeny, a popírá či alespoň zcela mění samotný účel screeningu. Fáze screeningu má sloužit k rozlišení na jedné straně záměrů uvedených v příloze 2 směrnice, které významný vliv mít nemohou, a tudíž nevyžadují posuzování z hlediska těchto vlivů, a na straně druhé záměrů, které významný vliv mít mohou; ty mají být právě vzhledem



k pravděpodobnosti významných vlivů následně posuzovány. Určení opatření k zamezení či snížení vlivů by tedy v jejich případě mělo být na místě až po provedení posouzení, a nikoliv v závěru screeningu jakožto fázi konečné.

Pokud jde o rozhodnutí o vydání povolení, je namísto nynějšího stručného znění článku 8, podle něhož „[se v]ýsledky jednání a informace shromážděné podle článků 5, 6 a 7 berou v úvahu v povolovacím řízení“, navržen přesný seznam informací, které má rozhodnutí o udělení povolení obsahovat (zejména: posouzení vlivů vydané příslušným orgánem a podmínky k němu připojené, včetně popisu opatření k vyloučení či snížení vlivů, hlavní důvody pro rozhodnutí povolit záměr s ohledem na jiná alternativní řešení, shrnutí připomínek obdržených od veřejnosti, dotčených orgánů a případně dotčeného členského státu, , prohlášení o způsobu zahrnutí ohledů na životní prostředí a o začlenění či zpracování výsledků jednání a informací shromážděných během posuzování), dále postup příslušného orgánu v případě, že předchozí řízení vede k závěru, že záměr bude mít významné vlivy na životní prostředí (zejména povinnost posoudit, zda je třeba záměr změnit tak, aby k těmto vlivům nedocházelo, a pokud je záměr povolen, zajistit, aby povolení obsahovalo opatření pro monitorování významných nepříznivých vlivů), a také povinnost příslušného orgánu před vydáním rozhodnutí o udělení či zamítnutí vydání povolení ověřit, zda jsou informace ve zprávě o vlivech stále aktuální.

Dosavadní povinnost uvědomit veřejnost o vydání či zamítnutí povolení stanovená v čl. 9, která zahrnuje povinnost zpřístupnit jednak obsah rozhodnutí a připojené podmínky, dále - po posouzení názorů a obav dotčené veřejnosti - hlavní důvody a úvahy na kterých je rozhodnutí založeno, a konečně popis hlavních opatření k vyloučení, snížení či vyrovnání významných nepříznivých vlivů, by měla nadále zahrnovat i povinnost zpřístupnit popis případných opatření pro monitorování záměrů, které mají významný vliv na životní prostředí. Kromě názorů a obav dotčené veřejnosti má být před uvedením hlavních důvodů rozhodnutí posouzena zpráva o vlivech.

## **11.5 K vnitrostátní právní úpravě**

V české právní úpravě chybí výslovná úprava povinnosti příslušného úřadu v rámci fáze oznámení či alespoň zjišťovacího řízení sdělit veřejnosti „povahu možných rozhodnutí nebo návrh rozhodnutí, je-li k dispozici“, a výslovná úprava povinnosti

zpřístupnit při zveřejňování informací v další fázi hlavní zprávy a doporučení, které mu byly adresované v rámci fáze oznámení.

Povinnost zveřejnění či zpřístupnění veřejnosti rozhodnutí o udělení či zamítnutí povolení upravuje § 10a odst. 5 písm. d) zákona o právu na informace o životním prostředí<sup>96</sup>, podle něhož povinný subjekt<sup>97</sup> aktivně zpřístupňuje „správní rozhodnutí v případě, že je jeho vydání podmíněno vydáním stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí ...“. Aktivní zpřístupňování informací přitom § 2 odst. 13 písm. d) definuje jako „jejich poskytování neomezenému okruhu subjektů, aniž by bylo třeba podat žádost“, což odpovídá požadavku stanovenému směrnicí a upřesněnému judikaturou. Formulace § 10a odst. 5 písm. d) zákona o právu na informace o životním prostředí ale přesto představuje restriktivní transpozici, neboť zpřístupnění správního rozhodnutí podmiňuje vydáním stanoviska k posouzení vlivů. To znamená, že není stanovena povinnost zpřístupnit veřejnosti rozhodnutí o vydání povolení záměrů, u nichž bylo ve zjišťovacím řízení rozhodnuto, že se posuzování vlivů neprovede. Směrnice však takové omezení nestanoví. Její čl. 9 odst. 1 vyžaduje, aby bylo rozhodnutí zpřístupněno, pokud bylo vydáno či zamítnuto povolení záměru - bez ohledu na to, zda záměr byl posuzován či nikoliv.

V těchto bodech tedy česká právní úprava není v souladu s požadavky směrnice, a mezery v zákonech by měly být doplněny.

Pokud jde o pravidlo, podle něhož je příslušný orgán povinen soudům, dotčené veřejnosti a dotčeným orgánům na jejich žádost důvody poskytnout, není tato povinnost ve vnitrostátním právu upravena výslovně; zřejmě by bylo v případě potřeby<sup>98</sup> možné poskytnutí důvodů požadovat na základě ustanovení § 2 zákona o právu na informace o životním prostředí, který definuje pojem „informace o životním prostředí“, nicméně vhodnější by byla výslovná právní úprava.

---

<sup>96</sup> Zákon 123/1998 Sb. ze dne 13. května 1998 o právu na informace o životním prostředí.

<sup>97</sup> Např. stavební úřad v případě povolení vydávaného podle Stavebního zákona.

<sup>98</sup> Pokud by rozhodnutí samotné důvody neobsahovalo; v praxi však správní rozhodnutí odůvodnění obvykle obsahuje.

## 12. Účast veřejnosti

### 12.1 Právní úprava

Směrnice vyžaduje, aby dotčené veřejnosti byla poskytnuta včasná a účinná možnost se účastnit rozhodovacích řízení upravených směrnicí, což zahrnuje i právo vyjádřit připomínky příslušnému orgánu dokud jsou všechny možnosti otevřené, tedy před tím, než je přijato rozhodnutí o udělení či zamítnutí udělení povolení<sup>99</sup>. Členské státy mají povinnost podrobně upravit podmínky této účasti<sup>100</sup>, a pro jednotlivé fáze procesu stanovit přiměřené lhůty tak, aby po obdržení informací měla dotčená veřejnost dost času na přípravu a účinnou účast na rozhodování<sup>101</sup>.

Zákon tyto požadavky směrnice zahrnul do ustanovení týkajících se jednotlivých fází procesu posuzování. Jednak v rámci fáze oznámení může každý podat své vyjádření písemně příslušnému úřadu do 20 dnů od zveřejnění informace o oznámení. Během fáze dokumentace se k této může každý písemně vyjádřit do 30 dnů od zveřejnění informace o dokumentaci. V posudkové fázi pak každý může zaslat písemné vyjádření k posudku do 30 dnů od zveřejnění informace o něm, a případně se k němu vyjádřit na veřejném projednání<sup>102</sup>.

### 12.2 Judikatura Soudního dvora

Výkladu úpravy podmínek účasti veřejnosti se Soudní dvůr věnoval ve dvou rozhodnutích, v nichž řešil jednak otázku možnosti stanovení poplatků za úkony v řízení podle ustanovení směrnice, a dále pak požadavek na projednání s veřejností v případě změny žádosti o povolení poté, co již projednání s veřejností proběhlo.

---

<sup>99</sup> Čl. 6 odst. 4 směrnice.

<sup>100</sup> Čl. 6 odst. 5 směrnice.

<sup>101</sup> Čl. 6 odst. 6 směrnice.

<sup>102</sup> Veřejné projednání však nemusí povinně proběhnout, pokud příslušný úřad neobdržel žádné odůvodněné nesouhlasné vyjádření k dokumentaci.

### 12.2.1 Poplatky za úkony v rámci účasti veřejnosti

---

V řízení o porušení povinnosti ve věci C-216/05 žaloba směřovala proti irským právním předpisům, které upravovaly možnost stanovení poplatku za některé úkony směřující k výkonu práv v rámci účasti veřejnosti, např. za podání připomínek, předložení vyjádření dovolacímu výboru, podání žádosti o slyšení apod. Podle Komise tato úprava nebyla v souladu s požadavky směrnice z několika důvodů. Zaprvé, směrnice výslovně nepovoluje vybírání poplatků, zatímco jiné směrnice v souvisejících oblastech ano. Zadruhé, vybírání poplatků je v rozporu se systematikou a účelem směrnice, neboť poplatek může mít za následek odrazení veřejnosti nebo ztížení její účasti; uložením těchto poplatků byla vytvořena skutečná či potenciální překážka výkonu práv zejména pro osoby s nízkými příjmy. Dále, uložení poplatku jako součást „podrobných podmínek“ které dovoluje upravit čl. 6 odst. 3, nelze považovat za důvodně nezbytné.

Soudní dvůr argumenty Komise odmítl. Skutečnost, že dle jiné směrnice je vybírání poplatků povoleno nemůže zakládat obecný předpoklad, že zákonodárce měl v úmyslu povolit poplatky jen pokud to výslovně stanoví. Dále, dotčené poplatky nelze vzhledem k jejich výši, a sice 20 EUR před místními orgány a 40 EUR v odvolacím řízení, charakterizovat jako překážku ve výkonu práv. Navíc nebyl vyvrácen argument obhajoby, že je výše odůvodněna s ohledem na administrativní náklady. Nelze tedy souhlasit s tvrzením, že by stanovení poplatků bylo v rozporu se systematikou a účelem směrnice. Pokud jde o argument, že stanovení poplatků jde nad rámec ustanovení čl. 6 odst. 3, podle kterého mohou podmínky účasti veřejnosti členské státy upravit podrobně, znění tohoto ustanovení podle Soudního dvora nasvědčuje, že zákonodárce měl v úmyslu neomezit pravomoc členských států pokud jde o stanovování těchto podmínek. Členské státy tedy poplatky uložit mohou, pokud to nevytváří překážku ve výkonu práv plynoucích z čl. 6. Tvrzení Komise, že uložení poplatků není nezbytné, není relevantní - směrnice neváže výkon pravomoci svěřené členským státům čl. 6 odst. 3 na podmínku nezbytnosti. Soudní dvůr z uvedených důvodů žalobu zamítl v celém rozsahu.

## 12.2.2 Konzultace veřejnosti v případě změny záměru před udělením povolení

---

Ve věci C-247/06 žaloba Komise požadovala určení nesplnění povinnosti tím, že po změně schváleného záměru nebyl změněný záměr projednán s veřejností. Po vydání povolení zařízení spadajícího pod bod 11 b) přílohy 2 směrnice, tedy „zařízení ke zneškodňování odpadu (záměry neuvedené v příloze I)“, v souladu s požadavky směrnice byla žádost o povolení změněna tak, že zařízení místo pod přílohu 2 nově spadalo pod bod 9 přílohy 1 - „Zařízení ke zneškodňování nebezpečného odpadu ...“. Po této změně již příslušný úřad neprovedl nové kolo konzultací s veřejností, čímž dle názoru Komise nebyly splněny požadavky směrnice, a to i přesto, že byla vypracována nová studie vlivů pozměněného záměru. Na základě této studie příslušný úřad upustil od dalšího formálního procesu s účastí veřejnosti, neboť to nepovažoval za nutné vzhledem k tomu, že změny neměly za následek zásadní změnu záměru a jeho vlivy navíc byly oproti původnímu záměru umenšeny. Veřejnost i dotčenou veřejnost však o změnách informoval.

Na rozdíl od názoru Komise dle Soudního dvora požadavky směrnice splněny byly, neboť ve zmíněné nové studii byly změny zohledněny, a příslušný orgán je vzal v úvahu při rozhodování o povolení záměru. Pokud jde o Komisi tvrzený nedostatek ohledně účasti veřejnosti, Soudní dvůr souhlasil s odůvodněním německých orgánů, že tato nebyla nutná z důvodu, že důsledkem změn bylo umenšení možných vlivů na životní prostředí i přesto, že záměr se stal záměrem podle přílohy 1. Žaloba tedy byla zamítnuta.

## 12.3 Shrnutí hlavních vymezených principů

Podle výkladu Soudního dvora je možné stanovit poplatky za úkony v rámci účasti veřejnosti, pokud jejich výše nepředstavuje překážku ve výkonu práv plynoucích z článku 6 směrnice. Soudní dvůr přitom konkrétně poplatky ve výši 20 (v prvním stupni) resp. 40 EUR (v odvolacím řízení) nepovažuje za poplatky, které by takovou překážku vytvářely.

V případě změny schváleného záměru, která má za následek umenšení jeho vlivů, (vyhodnocených v rámci nově provedené studie vlivů) nepředstavuje skutečnost, že záměr znovu není projednán s veřejností, porušení ustanovení o účasti veřejnosti, a to

i tehdy, má-li změna za následek, že ze záměru, na který se původně vztahovala příloha 2 směrnice, se stane záměr podle přílohy 1 směrnice. To vše za předpokladu, že ke schválení původního záměru došlo po řádném posouzení vlivů.

## **12.4 Návrh změny směrnice**

Navržené změny, které nesouvisí s výkladem Soudního dvora, se týkají určení konkrétních lhůt na projednání zprávy o vlivech.

## **12.5 K vnitrostátní právní úpravě**

České právní předpisy poplatky za úkony v rámci řízení o posuzování vlivů a navazujících řízení, kterých se týkají ustanovení směrnice o účasti veřejnosti, nestanoví. Zákon o právu na informace o životním prostředí pouze stanoví oprávnění povinných subjektů žádat úhradu ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli o informace.

Problematickým bodem v české právní úpravě však je vymezení subjektů, které se mohou účastnit navazujících řízení podle zvláštních právních předpisů, v nichž se vydává povolení ve smyslu směrnice, a stanovení některých podmínek, za kterých se mohou účastnit. Podle § 23 odst. 9:

„Místně příslušná jednotka občanského sdružení nebo obecně prospěšné společnosti, jejímž předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů chráněných podle zvláštních právních předpisů, (dále jen „občanské sdružení“) nebo obec dotčená záměrem se stává účastníkem navazujících řízení podle zvláštních právních předpisů, pokud a) podala ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k oznámení, dokumentaci nebo posudku, b) příslušný úřad ve svém stanovisku podle § 10 odst. 1 uvedl, že toto vyjádření zcela nebo zčásti do svého stanoviska zahrnul, a c) správní úřad rozhodující v navazujícím řízení nerozhodl, že veřejné zájmy, které občanské sdružení hájí, nejsou v navazujícím řízení dotčeny.“

Čl. 6 odst. 4 směrnice požaduje, aby dotčená veřejnost dostala včasnou a účinnou možnost se účastnit rozhodovacích řízení ve věcech životního prostředí a měla za tím účelem právo vyjádřit své připomínky a stanoviska příslušnému orgánu

v době, kdy jsou všechny možnosti ještě otevřené, tedy před vydáním rozhodnutí o žádosti o povolení. Tento požadavek se tedy vztahuje i na navazující řízení dle zvláštních právních předpisů, v nichž se vydává povolení k uskutečnění záměru (např. územní rozhodnutí a stavební povolení). Dotčenou veřejnost přitom směrnice v čl. 1 odst. 2 definuje jako „veřejnost, která je nebo by mohla být ovlivněna rozhodovacími řízeními týkajícími se životního prostředí podle čl. 2 odst. 2, nebo která má na těchto řízeních určitý zájem“. Je zřejmé, že ustanovení § 23 odst. 9 je oproti této definici restriktivní, když omezuje právo na účast v navazujících řízeních na místně příslušnou jednotku občanského sdružení nebo obecně prospěšné společnosti, jejímž předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů chráněných podle zvláštních právních předpisů, nebo obec dotčenou záměrem; zcela tak vylučuje účast fyzických osob. Dále oproti směrnici podmiňuje tuto účast skutečností, že správní úřad rozhodující v navazujícím řízení nerozhodne, že veřejné zájmy, které občanské sdružení hájí, nejsou v navazujícím řízení dotčeny<sup>103</sup>. Toto omezení je též v rozporu s definicí dotčené veřejnosti a požadavkem na možnosti její účasti. Ta má být umožněna těm, jež mohou být ovlivněni rozhodovacími řízeními, a nikoli jen těm, kteří hájí veřejný zájem. Možnost daná správnímu úřadu, aby na základě rozhodnutí, že nejsou dotčeny veřejné zájmy, zabránil dotčené veřejnosti v účasti, popírá práva garantovaná směrnicí těch, kteří mohou být ovlivněni; směrnice tato práva garantuje bez ohledu na to, zda se jedná o veřejné zájmy či nikoliv.

Problematická je i podmínka stanovená v § 23 odst. 9 písm. b), podle níž je účast vymezených subjektů možná jen pokud příslušný úřad ve stanovisku uvede, že do něj zahrnul vyjádření těchto subjektů. Zprv je omezení práv garantovaných směrnicí záležející na uvážení příslušného úřadu. Zadruhé, v situaci, kdy je řízení dle zákona o posuzování vlivů ukončeno ve zjišťovacím řízení rozhodnutím o tom, že záměr nebude posuzován, není vydáno stanovisko, a vymezené subjekty nemohou podmínku splnit a účastnit se navazujících řízení, v nichž se vydává povolení ve smyslu směrnice, a v důsledku toho ani dosáhnout případného soudního přezkumu procesu posuzování. Směrnice členským státům prostor pro takové omezení neposkytuje. V těchto částech by tedy měl být zákon novelizován tak, aby splňoval uvedené požadavky směrnice.

---

<sup>103</sup> V § 23 odst. 9 písm c).

## **13. Lhůta k transpozici**

### **13.1 Právní úprava**

Každá ze směrnic (původní směrnice 85/337/EHS, pozměňující směrnice 97/11/ES, 2003/35/ES a 2009/31/ES, a kodifikované znění 2011/92/EU, které nahradilo původní směrnice ) obsahují ustanovení o transpozičních lhůtách.

### **13.2 Judikatura Soudního dvora**

Nedodržení těchto lhůt bylo předmětem pěti rozhodnutí. V jednom z nich řešil Soudní dvůr z hlediska časové působnosti otázku, která fáze povolovacího řízení je určující pro rozhodnutí, zda se na záměr ustanovení směrnice vztahují či nikoliv. Z hlediska transpozice úpravy procesu posuzování vlivů jsou však zajímavá především ta, která se zabývala tzv. „pipeline“ problémem: v rámci transpozičního procesu vyvstala v některých členských státech otázka, zda směrnice má být použita na záměry, u kterých žádost o povolení byla podána před vstupem vnitrostátních transpozičních právních předpisů v účinnost, ale po uplynutí transpoziční lhůty.

#### 13.2.1 K „pipeline“ problému

---

V případech, ve kterých Soudní dvůr řešil tzv. „pipeline“ problém, se jednalo o nedovolená přechodná ustanovení, která vylučovala z působnosti právní úpravy posuzování záměry, o jejichž povolení byly podány žádosti po uplynutí transpoziční lhůty v situaci, kdy členský stát provedl transpozici opožděně.

V řízení o předběžné otázce ve věci C-396/92 se jednalo o vnitrostátní transpoziční právní úpravu, která vešla v účinnost 1. srpna 1990, a která obsahovala přechodné ustanovení, podle něhož řízení již zahájená měla být dokončena v souladu se směrnicí, pokud záměr nebyl oznámen veřejnosti v době, kdy transpoziční právní předpis vstoupil v účinnost. Tím byly z posuzování vyloučeny záměry, které v době, kdy zákon vešel v účinnost, již byly oznámeny veřejnosti. Transpozice přitom byla provedena po uplynutí transpoziční lhůty, stanovené k 3. červenci 1988. Záměry, o jejichž povolení bylo požádáno po 3. červenci 1988, a které byly oznámeny veřejnosti



před 1. srpnem 1990, tedy nebyly posuzovány. V původním sporu žalující strana požadovala zrušení rozhodnutí o vydání povolení z důvodu, že směrnice, transponovaná do vnitrostátního práva opožděně, nedovoluje přijetí přechodných ustanovení, která byla upravena dotčeným právním předpisem. Vnitrostátní soud položil Soudnímu dvoru otázku, zda relevantním datem pro použití směrnice je 3. červenec 1988, tedy datum lhůty pro transpozici, nebo jím může být datum pozdějšího vstupu v účinnost vnitrostátního transpozičního právního předpisu. Podle Soudního dvora členský stát, který transponoval směrnici po uplynutí transpoziční lhůty, nesmí z posuzování vyjmout záměry, o jejichž povolení bylo požádáno sice před vstupem vnitrostátní transpoziční právní úpravy v účinnost, ale po uplynutí transpoziční lhůty. Opačný přístup by znamenal nedovolené prodloužení transpoziční lhůty.

V řízení o porušení smlouvy ve věci C-301/95 pak Komise ohledně přechodného ustanovení upraveného transpozičním právním předpisem, o kterém jednal Soudní dvůr v řízení o předběžné otázce ve věci C-396/92 podala žalobu, a Soudní dvůr rozhodl o nesplnění povinnosti tím, že vnitrostátní právní úprava nevyžadovala posouzení vlivů pro všechny záměry, které posuzovány být měly, a jejichž povolovací řízení bylo zahájeno po 3. červenci 1988.

Podobně jako ve věci C-301/95 portugalská transpoziční právní úprava vstoupila v účinnost opožděně, a záměry, o jejichž povolení bylo požádáno po uplynutí transpoziční lhůty, ale před vstupem této právní úpravy v účinnost, tak nebyly posuzovány. Soudní dvůr tedy na základě žaloby Komise ve věci C-150/97 rozhodl o nesplnění povinnosti tím, že vnitrostátní právní úprava nevyžadovala posouzení vlivů pro všechny záměry, které posuzovány být měly, a jejichž povolovací řízení bylo zahájeno po 3. červenci 1988.

Ve věci C-332/04 šlo o transpozici pozměňující směrnice 97/11/ES. Transpoziční právní předpis obsahoval přechodné ustanovení, podle něhož se tento právní předpis nevztahoval na soukromé záměry, o nichž bylo řízení o povolení zahájeno před jeho vstupem v účinnost, a sice 8. října 2000. Tento právní předpis byl později nahrazen jiným, který obsahoval stejné přechodné ustanovení, s datem pozdějším - 10. května 2001. Lhůta k transpozici přitom uplynula 14. března 1999. Ustanovení pozměňující směrnice tedy měla být použita na všechny žádosti podané po tomto datu; to však vnitrostátní právní úprava nestanovila. Španělská obhajoba

argumentovala principy právní jistoty a ochrany legitimního očekávání. Soudní dvůr tyto argumenty odmítl a zopakoval již dřívější judikaturou etablovaný princip, podle něhož povinnost provést posouzení se vztahuje na všechny záměry, o jejichž povolení bylo oficiálně zažádáno po uplynutí transpoziční lhůty. Směrnice tedy nedovoluje členskému státu, který transponoval směrnici po tomto datu, aby zbavil této povinnosti záměry, o jejichž povolení bylo zažádáno před účinností transpozičních právních předpisů, ale po uplynutí transpoziční lhůty.

### 13.2.2 Ostatní problematika časové působnosti

---

V řízení o porušení smlouvy ve věci C-431/92 šlo o záměr, o němž probíhalo předběžné řízení u příslušného orgánu od 18. května 1987; řízení zahrnovalo informování oznamovatele příslušným orgánem způsobu podání žádosti a o jejím obsahu. Formální žádost o povolení byla podána 26. července 1988. Transpoziční lhůta uplynula k 3. červenci 1988, přičemž Německo transponovalo směrnici opožděně - k 1. srpnu 1990. Na dotčený záměr se nepoužila ustanovení směrnice o posuzování. Obhajoba argumentovala tím, že předběžné řízení bylo zahájeno před uplynutím transpoziční lhůty.

Soudní dvůr rozhodl, že jediným kritériem pro určení, zda se na záměr vztahují povinnosti upravené směrnicí je datum podání oficiální žádosti. V tomto případě jím byl 26. červenec 1988, tedy datum pozdější než datum uplynutí transpoziční lhůty, a záměr tak měl podléhat povinnostem stanoveným směrnicí.

## 13.3 Shrnutí hlavních vymezených principů

Z judikatury vyplývá, že v případě opožděné transpozice směrnice nelze použít přechodné ustanovení, podle něhož by se na záměry, o jejichž povolení bylo zažádáno před účinností opožděné transpoziční právní úpravy, ale po uplynutí transpoziční lhůty, (nová) právní úprava posuzování vlivů nevztahovala. Praktickým důsledkem takového ustanovení by bylo nedovolené prodloužení transpoziční lhůty.

Při určování, na jaké záměry se z hlediska časové působnosti vztahují povinnosti stanovené (novou) směrnicí, je směrodatné datum podání oficiální žádosti o povolení uskutečnění záměru. Skutečnost, že podání této žádosti případně předcházela

neformální jednání s příslušnými orgány v době, kdy ještě neuplynula transpoziční lhůta, není relevantní.

### 13.4 Návrh změny směrnice

Návrh obsahuje ustanovení, které upřesňuje časovou působnost směrnice. Podle něj by se na záměry, u nichž žádost o povolení sice byla podána před uplynutím transpoziční lhůty, ale posuzování nebylo před tímto datem uzavřeno, měly vztahovat povinnosti stanovené novým zněním směrnice. Návrh je tedy přísnější než judikatura, podle níž se na záměry, u nichž byla žádost podána před uplynutím transpoziční lhůty, vztahují pouze povinnosti původního znění směrnice, přesto, že posuzování po jejím uplynutí ještě probíhá.

### 13.5 K vnitrostátní právní úpravě

Ve vnitrostátní právní úpravě bylo použito přechodné ustanovení, které bylo v rozporu s výkladem podaným Soudním dvorem, v případě novely zákona o posuzování vlivů<sup>104</sup>, jejímž účelem byla náprava nedostatečné transpozice ustanovení čl. 10a směrnice<sup>105</sup>. Novela obsahovala přechodné ustanovení, podle něhož posuzování vlivů, zahájené přede dnem nabytí účinnosti zákona, měla být dokončena podle dosavadních právních předpisů. Komise proto zahájila nové řízení o porušení smlouvy. Nedostatek byl napraven zákonem 38/2012 Sb.<sup>106</sup>.

Po vstupu České republiky do Evropské unie byla přijata pouze jedna novela směrnice<sup>107</sup>; transpoziční lhůta byla stanovena na 25. června 2012. Do vnitrostátního práva transponoval pozměňující směrnice zákon 85/2012 Sb., který vešel v účinnost v březnu 2012, tedy před uplynutím transpoziční lhůty.

---

<sup>104</sup> Zákon 436/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).

<sup>105</sup> Česká republika byla v důsledku této nedostatečnosti odsouzena Soudním dvorem za nesplnění ustanovení čl. 10a odst. 1, 2 a 3 směrnice.

<sup>106</sup> Zákon 38/2012 Sb. ze dne 11. ledna 2012, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).

<sup>107</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES ze dne 23. dubna 2009 o geologickém ukládání oxidu uhličitého a o změně směrnice Rady 85/337/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady

## Závěr

Počet řízení před Soudním dvorem ukazuje, že implementace směrnice činí i po 25 letech účinnosti evropské právní úpravy posuzování problémy v řadě členských států. Nejproblematictější část, jak ukazuje rozsah judikatury, představuje v mnoha členských státech fáze zjišťovacího řízení. To platí zejména pro použití kritérií či prahových hodnot a pro zohlednění všech směrnici vymezených aspektů záměrů a zohlednění kumulace záměrů v rámci screeningu; nesprávně se členské státy vypořádávaly též s výkladem některých pojmů uvedených v přílohách 1 a 2. Opakovaně Soudní dvůr řešil také otázku použití výjimky z působnosti směrnice pro záměry schválené zvláštním právním předpisem, otázku poskytnutí odůvodnění rozhodnutí o povolení záměru, a otázku správného vymezení subjektů, které mají právo na účast v řízeních na něž se vztahují ustanovení směrnice, a subjektů, které mají právo dosáhnout soudního přezkumu rozhodnutí, aktů či nečinnosti, které spadají do působnosti směrnice. Problematickou se ukázala být také otázka časové působnosti směrnice. Řada judikátů se promítla jak do novel již přijatých a účinných, tak do aktuálního návrhu pozměňující směrnice. V aktuálním návrhu se jedná zejména o upřesnění možnosti použití výjimky pro účely národní obrany a výjimky pro záměry schválené zvláštním právním předpisem, doplnění definice pojmu „záměr“ o výslovné zahrnutí demoličních prací, vymezení nového pojmu „posuzování vlivů na životní prostředí“, dále o upřesnění informací, které má oznamovatel poskytovat, upřesnění povinnosti příslušného orgánu zohlednit všechna kritéria výběru v rámci screeningu, a navržení nových ustanovení o způsobu přijetí a povinném obsahu rozhodnutí ve zjišťovacím řízení i rozhodnutí o vydání či zamítnutí vydání povolení. Dále je nově navržena povinnost oznamovatele zajistit vypracování této zprávy o vlivech, oproti dosavadní povinnosti pouze poskytnout informace. Zavedena by měla být povinnost zajistit vypracování zprávy kvalifikovanými odborníky. Návrh též obsahuje nové ustanovení o časové působnosti směrnice; na záměry, jejichž posuzování nebude uzavřeno před uplynutím transpoziční lhůty, by se nově měly vztahovat povinnosti stanovené novým zněním směrnice.

---

2000/60/ES, 2001/80/ES, 2004/35/ES, 2006/12/ES a 2008/1/ES a nařízení (ES) č. 1013/2006, Úř. věst. L 140, 5.6.2009, s. 114.

Vedle použití obecných principů, které vycházejí z širší ustálené judikatury, jako je požadavek autonomního a systematického výkladu ustanovení unijního práva, a vedle principů, které vymezil pro výklad jednotlivých problematických ustanovení směrnice, Soudní dvůr zakotvil jednu specifickou zásadu, z níž je nutné vycházet při výkladu všech ustanovení směrnice. Jedná se o zásadu, že - vzhledem k jejímu obecnému účelu a schématu - směrnice má rozsáhlou působnost a široký cíl, přičemž se zaměřuje na celkové posouzení vlivů, a jejím hlavním cílem je zajistit, aby záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí vzhledem k jejich povaze, rozsahu a umístění byly z hlediska tohoto vlivu posouzeny. Ve světle této zásady Soudní dvůr několikrát přistoupil k extenzivnímu výkladu ustanovení směrnice. Tak v případě Kraaijeveld<sup>108</sup> v době, kdy bod 12 přílohy 2 směrnice stanovil povinnost podrobit screeningu změny záměrů, na které se vztahuje příloha 1, Soudní dvůr judikoval, že samotná skutečnost, že dotčené ustanovení výslovně nezmiňuje změny záměrů uvedených v příloze 2 neospravedlňuje závěr, že se na tyto změny nevztahují stejné povinnosti jako na změny záměrů uvedených v příloze 1; takový závěr by totiž vedl k oslabení účelu směrnice, když změny, které sice směrnice výslovně neuvádí, ale které by mohly mít významný vliv na životní prostředí, by nebyly posuzovány. Tento výklad se následně promítl do první novely směrnice tak, že ustanovení bodu 13 přílohy 2, které nově upravuje povinnost podrobení screeningu změn záměrů, výslovně zmiňuje změny záměrů uvedených v obou přílohách. Ve věci C-205/08 Soudní dvůr s odkazem na tuto zásadu rozhodl, že záměry, které se mají nacházet na území více členských států, nemohou být vyloučeny z působnosti ustanovení o posuzování vlivů jen z důvodu, že směrnice neobsahuje výslovné ustanovení, které by takové přeshraniční záměry upravovalo. Ve věci C-142/07 s ohledem na tuto zásadu rozhodl, že ačkoli definice kategorií záměrů v přílohách výslovně nejmenují „městské silnice“, vztahuje se směrnice i na ně. Naopak restriktivně vzhledem k uvedené zásadě Soudní dvůr vykládá výjimky z působnosti směrnice; tak výjimka týkající se záměrů sloužících cílům národní obrany může být použita jen pokud záměr slouží hlavně těmto cílům, a podobně výjimka pro záměry schválené zvláštním právním předpisem může být použita jen v případě, že je v rámci procesu jeho přijímání dosaženo cílů směrnice.

---

<sup>108</sup> Věc C-72/95, viz bod 5.2.2.

Z výkladu Soudního dvora pro českou právní úpravu vyplývá, že některá její ustanovení nejsou zcela v souladu s požadavky směrnice. Významným nedostatkem je absence definice pojmu dotčená veřejnost, a na ní navazující nedostatečné zajištění jejich práv. Ustanovení § 23 odst. 9 a odst. 10 tak oproti směrnici restriktivně vymezuje subjekty, které se mohou účastnit navazujících řízení, a subjekty, které mohou podat žalobu proti rozhodnutí v těchto řízeních vydaném. Jednoznačně v rozporu se směrnicí je stanovení podmínky podání písemného vyjádření k dokumentaci či posudku k tomu, aby se mohly nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí domáhat žalobou zrušení rozhodnutí o vydání povolení.<sup>109</sup> Pro aktivní legitimaci těchto organizací členské státy nemohou stanovit žádné podmínky. Dále, navazujících řízení se dle ustanovení § 23 odst. 9 nemůže účastnit dotčená veřejnost v šíři, jak vyžaduje směrnice; zcela vyloučeny jsou zde z účasti fyzické osoby. Směrnice přitom dává členským státům pouze prostor ke stanovení podmínek pro účast příslušníků dotčené veřejnosti v podobě dostatečného zájmu či uplatňování porušování práv. Navíc, vzhledem k nemožnosti splnění výše uvedené podmínky spočívající v nutnosti předchozího podání vyjádření k dokumentaci či k posudku v případě, že je řízení ukončeno ve zjišťovacím řízení (tudíž nedojde k vypracování dokumentace ani posudku), nelze soudně napadnout všechna rozhodnutí, akty či nečinnost správního orgánu, na které se vztahují ustanovení směrnice tak, jak to směrnice požaduje. Dalším zřejmým nesouladem v české právní úpravě je chybějící stanovení povinnosti zpřístupnit veřejnosti rozhodnutí o vydání povolení záměrů, u nichž bylo ve zjišťovacím řízení rozhodnuto, že se posuzování vlivů neprovede, jak plyne z formulace ustanovení § 10a odst. 5 písm. d) zákona o právu na informace o životním prostředí. Směrnice vyžaduje zpřístupnění rozhodnutí o vydání či zamítnutí vydání povolení bez ohledu na to, jak bylo rozhodnuto ve zjišťovacím řízení.

Částečně problematickým se ve světle judikatury Soudního dvora jeví ustanovení § 129 odst. 3 stavebního zákona, podle něhož lze vydat dodatečné stavební povolení pro stavby uskutečněné bez tohoto povolení. Soudní dvůr judikoval, že posouzení vlivů a vydání povolení po uskutečnění záměru není v souladu s požadavky směrnice. Při rozhodování o vydání dodatečného stavebního povolení by tedy měl stavební úřad ověřit, zda byly dodrženy případné podmínky převzaté

---

<sup>109</sup> Věc C-115/09, viz bod 10.2.1.

ze stanoviska k posouzení vlivů do územního rozhodnutí, a pokud nikoliv, neměl by dodatečné stavební povolení udělit s ohledem na nesplnění podmínky stanovené § 129 odst. 3 písm. c).

Celkově slabým článkem evropské úpravy de lege lata, jsou, jak ukazuje analýza judikatury i transpozice do českého právního řádu, její ne zcela přesné či konkrétní formulace, které dávají prostor k různému výkladu. Tyto nedostatky se Komise průběžně snaží odstraňovat výše zmíněnými novelizacemi; aktuální návrh pozměňující směrnice by tak měl přispět k dalšímu zlepšení implementace, resp. zúžení prostoru pro nesprávnou implementaci. Z hlediska ochrany životního prostředí a de lege ferenda pak je nutno za slabou stránku evropské úpravy považovat zejména nepřiznání povinného odkladného účinku žalobám podaným proti rozhodnutím, na která se vztahují ustanovení směrnice. Důsledkem je nenaplnění - Soudním dvorem mnohokrát zdůrazňovaného - hlavního cíle směrnice v případech, kdy posouzení není provedeno v souladu s požadavky směrnice, povolení je uděleno, a nesplnění zákonných požadavků na posouzení je soudem konstatováno až poté, co byl záměr na základě uděleného povolení uskutečněn. Domnívám se, že v tomto směru by měl být aktuální návrh pozměňující směrnice doplněn.

## **Seznam užitých zkratk**

EU	Evropská unie
Komise	Evropská komise
SES	Smlouva o založení Evropského společenství (ES)
SEU	Smlouva o Evropské unii
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
Úř. věst.	Úřední věstník Evropské unie



## Seznam literatury

### Monografie:

CRAIG, Paul P a G DE BÚRCA. *EU law: text, cases, and materials*. 5th ed. Oxford: Oxford University Press, 2011, clvii, 1155 s.

DAMOHOŘSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, xlvii, 629 s.

DAVIES, Peter G. G. a Hans VEDDER. *European Union environmental law: an introduction to key selected issues*. 4th ed. Aldershot, Hants, England: Ashgate, 2004, xvi, 560 p.

INSTITUUT, T.M.C. Asser a Edited by Wybe Th. DOUMA. *European environmental case law*. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2002.

JANS, J a Hans VEDDER. *European environmental law*. 4th ed. Groningen: Europa Law Publishing, 2012, xvi, 560 p.

KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, 1019 s.

KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2002, x, 160 s.

KRÄMER, Ludwig. *EU Environmental Law*. 7th ed. London: Sweet, 2011, lxxxiv, 465 p.

KRÄMER, Ludwig a Hans VEDDER. *Casebook on EU environmental law: an introduction to key selected issues*. 4th ed. Portland, Or.: Hart Pub., 2002, xli, 440 p.

*Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. Vyd. 1. Editor Zdeněk Kühn, Michal Bobek, Radim Polčák. Praha: Auditorium, 2006, xxii, 234 s.

LENAERTS, Koenraad, Piet Van NUFFEL, Robert BRAY a Nathan CAMBIEN. *European Union law*. Third edition. London: Sweet, 2011, ccxlix, 1083 p.

MALÍŘ, Jan. *Česká republika v Evropské unii (2004-2009): institucionální a právní aspekty členství*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2009, 255 s.

MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. Vyd. 2. V Praze: C.H. Beck, 2011, xviii, 276 s.

TICHÝ, Luboš. *Evropské právo*. 4. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, lii, 953 s.

WEATHERILL, Stephen. *Cases and materials on EU law*. 7th ed. New York: Oxford University Press, 2006, xlv, 731 p.

WENNERAS, Paul. *The enforcement of EC environmental law*. New York: Oxford University Press, 2007, xxiv, 341 p.

### **Sborníky**

(ED), Amadeo Postiglione). *The role of the judiciary in the implementation and enforcement of environmental law*. Bruxelles, Belgium: Bruyland, 2008.

AL], [edited by] Gyula Bándi ... [et. *The environmental jurisprudence of the European Court of Justice: the development of the instruments of environmental law and the judicial practice*. Budapest: Szent István Társulat, 2008.

BÁNDI], [ed.: Gyula. *The impact of ECJ jurisprudence on environmental law: the development of the instruments of environmental law and the judicial practice*. Budapest: Pázmány Péter Katolikus Egyetem, 2009.

### **Články**

BEIJEN, Barbara A. The implementation of European environmental directives: are problems caused by the quality of the directives. *European energy and environmental law review*, 2011, Vol. 20, No. 4, August, pp. 150-163.

DOHERTY, Michael G. Hard cases and environmental principles : an aid to interpretation? *Yearbook of European environmental law*, 2003, v. 3, p. 57-78.

FITZPATRICK, Barry. Redressing the Late Implementation of the Environmental Impact Assessment. *Journal of environmental law* Vol. 6. No. 2. 1994. p. 351-368.

HATTAN Elizabeth. The implementation of EU environmental law. *Journal of Environmental Law*, 2003, v. 15, n. 3, pp. 273-288.

- JACOBS, Francis. The role of the European Court of Justice in the protection of the environment. *Journal of Environmental Law*, 2006, Vol. 18, No. 2, pp. 185-205.
- KRÄMER, Ludwig. Du contrôle de l'application des directives communautaires en matière d'environnement. *FISCALITE EUROPEENNE*, 1988, Année 19, No. 4, p. 45-54.
- LENAERTS Koen et GUTIÉRREZ-FONS, José A. The general system of EU environmental law enforcement. *Yearbook of European Law*, 2011, v. 30, p. 3-41.
- LEVEL, Patrice. Un Etat membre ayant transposé tardivement une directive ne peut introduire par sa loi de transposition, un régime transitoire conduisant à une application différée de la directive. *Semaine juridique*, Edition générale. Paris. Année 69. No. 25. 21 juin 1995. p. 239-242.
- MATHIESEN, Anders S. Public participation in decision-making and access to justice in EC environmental law : the case of certain plans and programmes. *European Environmental Law Review*, 2003, v. 12, n. 2, February, p. 36-52.
- PANKE, Diana. The European Court of Justice as an agent of Europeanization? Restoring compliance with EU law. *Journal of European Public Policy*, Vol. 14, No. 6, September 2007, pp. 847-866.
- PETERS, Heinz-Joachim, The Significance of Environmental Precaution in the Environmental Impact Assessment Directive. *European Environmental Law Review*, London. Vol. 5. No. 7. July 1996. pp. 210-213.
- SIFAKIS, Antonios, Precaution, Prevention and the Environmental Impact Assessment Directive. *European Environmental Law Review*, London. Vol. 7. No. 12. December 1998. pp. 349-352.
- STOOKES Paul. Getting to the real EIA. *Journal of Environmental Law*, 2003, v. 15, n. 2, pp. 141-151.

## Internetové zdroje

<a href="http://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/7th_en.pdf">http://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/7th_en.pdf</a>	Seventh Annual Survey on the implementation and enforcement of Community environmental law 2005
<a href="http://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/6th_en.pdf">http://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/6th_en.pdf</a>	Sixth Annual Survey on the implementation and enforcement of Community environmental law 2004
<a href="http://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/5th_en.pdf">http://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/5th_en.pdf</a>	Fifth Annual Survey on the implementation and enforcement of Community environmental law 2003
<a href="http://curia.europa.eu/">http://curia.europa.eu/</a>	Soudní dvůr EU
<a href="http://www.unece.org/env/pp/welcome.html">http://www.unece.org/env/pp/welcome.html</a>	Organizace spojených národů, stránky věnované Aarhuské úmluvě
<a href="http://www.unece.org/env/eia/">http://www.unece.org/env/eia/</a>	Organizace spojených národů, stránky věnované Úmluvě o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států (Úmluva z Espoo)

## Analyzované judikáty

Věc C-396/92 *Bund Naturschutz in Bayern e.V. a Richard Stahnsdorf a další proti Freistaat Bayern, Stadt Vilsbiburg a Landkreis Landshut* [1994] I-03717.

Věc C-431/92 *Komise proti Spolkové republice Německo* [1995] I-02189.

Věc C-133/94 *Komise proti Belgickému království* [1996] I-02323.

Věc C-301/95 *Komise proti Spolkové republice Německo* [1998] I-06135.

Věc C-72/95 *Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV a další proti Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce: Raad van State - Nizozemsko* [1996] I-05403.

Věc C-392/96 *Komise proti Irsku* [1999] I-05901.

Věc C-150/97 *Komise proti Portugalské republice* [1999] I-00259.

Věc C-435/97 *World Wildlife Fund (WWF) a další proti Autonome Provinz Bozen a dalším. Verwaltungsgericht, Autonome Sektion für die Provinz Bozen - Itálie* [1999] I-05613.

Věc C-287/98 *Lucemburské velkovévodství proti Berthe Linster, Aloyse Linster a Yvonne Linster. Tribunal d'arrondissement de Lucembursko - Lucemburské velkovévodství* [2000] I-06917.

Věc C-474/99 *Komise proti Španělskému království* [2002] I-05293.

Věc C-230/00 *Komise proti Belgickému království* [2001] I-04591.

Věc C-227/01 *Komise proti Španělskému království* [2004] I-08253.

Věc C-87/02 *Komise proti Italské republice* [2004] I-05975.

Věc C-117/02 *Komise proti Portugalské republice* [2004] I-05517.

Věc C-201/02 *The Queen, na žádost Delena Wells proti Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions. High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) - Spojené království* [2004] I-00723.

Věc C-83/03 *Komise proti Italské republice* [2005] I-04747.

Věc C-290/03 *The Queen, na žádost: Diane Barker proti London Borough of Bromley. House of Lords - Spojené království* [2006] I-03949.

Věc C-508/03 *Komise proti Spojenému království Velké Británie a Severního Irsku* [2006] I-03969.

Věc C-332/04 *Komise proti Španělskému království* [2006] I-00040.

Věc C-486/04 *Komise proti Italské republice* [2006] I-11025.

Věc C-37/05 *Komise proti Spojenému království Velké Británie a Severního Irsku* [2006] I-00006.

Věc C-216/05 *Komise proti Irsku* [2006] I-10787.

Věc C-255/05 *Komise proti Italské republice* [2007] I-05767.

Věc C-66/06 *Komise proti Irsku* [2008] I-00158.

Věc C-215/06 *Komise proti Irsku* [2008] I-04911.

Věc C-247/06 *Komise proti Spolkové republice Německo* [2008] I-00150.

Věc C-2/07 *Paul Abraham a další proti Région wallonne a další. Cour de cassation - Belgique* [2008] I-01197.

Věc C-142/07 *Ecologistas en Acción-CODA proti Ayuntamiento de Madrid. Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 22 de Madrid - Španělsko* [2008] I-06097.

Věc C-156/07 *Salvatore Aiello a další proti Regione Lombardia a další. Consiglio di Stato - Itálie* [2008] I-05215.

Věc C-427/07 *Komise proti Irsku* [2009] I-06277.

Věc C-75/08 *The Queen, na žádost Christopher Mellor proti Secretary of State for Communities and Local Government. Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) - Spojené království* [2009] I-03799.

Věc C-205/08 *Umweltanwalt von Kärnten proti Kärntner Landesregierung. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce: Umweltsenat - Rakousko* [2009] I-11525.

Věc C-255/08 *Komise proti Nizozemskému království* [2009] I-00167.

Věc C-263/08 *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening proti Stockholms kommun genom dess marknämnd. Högsta domstolen - Švédsko* [2009] I-09967.

Věc C-560/08 *Komise proti Španělskému království*. Dosud nezveřejněný, dostupný z <http://curia.europa.eu>.

Věc C-24/09 *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening proti AB Fortum Värme samägt med Stockholms stad. Högsta domstolen - Švédsko* [2010] I-00035

Věc C-50/09 *Komise proti Irsku* [2011] I-00873.

Věc C-115/09 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV proti Bezirksregierung Arnsberg. l'Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen - Německo* [2011] I-03673.

Věc C-128/09 *Antoine Boxus a Willy Roua (C-128/09), Guido Durllet a další (C-129/09), Paul Fastrez a Henriette Fastrez (C-130/09), Philippe Daras (C-131/09), Association des riverains et habitants des communes proches de l'aéroport BSCA*

*(Brussels South Charleroi Airport) (ARACH) (C-134/09 a C-135/09), Bernard Page (C-134/09) a Léon L'Hoir a Nadine Dartois (C-135/09) proti Région wallonne. Conseil d'État - Belgique.* Dosud nezveřejněný, dostupný z <http://curia.europa.eu>.

Věc C-177/09 *Le Poumon vert de la Hulpe ASBL a další proti Région wallonne. Conseil d'État - Belgique.* Dosud nezveřejněný, dostupný z <http://curia.europa.eu>.

Věc C-275/09 *Brussels Hoofdstedelijk Gewest a další proti Vlaamse Gewest. Raad van State - Belgique* [2011] I-01753.

Věc C-378/09 *Komise proti České republice* [2010] I-00078.

Věc C-404/09 *Komise proti Španělskému království.* Dosud nezveřejněný, dostupný z <http://curia.europa.eu>.

Věc C-435/09 *Komise proti Belgickému království* [2011] I-00036.

Věc C-43/10 *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a další proti Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias kai Dimosion ergon a další. Symvoulío tis Epikrateias - Řecko.* Dosud nezveřejněný, dostupný z <http://curia.europa.eu>.

Věc C-182/10 *Marie-Noëlle Solvay a další proti Région wallonne. Cour constitutionnelle - Belgique.* Dosud nezveřejněný, dostupný z <http://curia.europa.eu>.

Věc C-121/11 *Pro-Braine ASBL a další proti Commune de Braine-le-Château. Conseil d'État - Belgique.* Dosud nezveřejněný, dostupný z <http://curia.europa.eu>.

### **Klíčová slova**

Právo životního prostředí

Posuzování vlivů na životní prostředí

Judikatura

Soudní dvůr Evropské unie

### **Key words:**

Environmental law

Environmental impact assessment

Case law

Court of Justice of the European Union

## Resumé

### Posuzování vlivů záměrů na životní prostředí v judikatuře Soudního dvora

#### Evropské unie

Posuzování vlivů na životní prostředí (EIA - Environmental Impact Assessment) je horizontální nástroj ochrany životního prostředí, založený na principech předběžné opatrnosti a prevence. Posuzují se vlivy plánů a programů anebo záměrů. Tato práce se zabývá pouze posuzováním vlivů záměrů. Na úrovni EU je posuzování jejich vlivů upraveno Směrnicí EIA (2011/92/EU), která stanoví povinnost členských států zajistit, aby záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, byly posouzeny z hlediska jejich vlivů na ŽP.

V právním systému EU existují v zásadě dvě možnosti vymáhání dodržování ustanovení směrnic v oblasti práva životního prostředí. Jedná se o řízení o předběžné otázce a o řízení o porušení smlouvy. Soudní dvůr EU (SDEU) prostřednictvím těchto dvou mechanismů provádí výklad směrnic a rozhoduje, zda byly správně implementovány. Jeho judikatura tak představuje významný zdroj výkladu, a v případě Směrnice EIA se několikrát promítla do pozměňujících směrnic, což přispělo k vyšší jasnosti a jednoznačnosti jejich ustanovení.

Tato práce analyzuje judikaturu SDEU v oblasti EIA záměrů z období od r. 1992 do dubna 2012; jejím cílem je zjistit, jaké principy ovládly výklad Směrnice EIA. Ve světle této analýzy pak identifikuje hlavní problematické aspekty v transpozici do českého právního řádu. Text práce je uspořádán do kapitol podle jednotlivých fází procesu posuzování a v případě obecných či průřezových ustanovení podle tematických okruhů. Kapitoly jsou členěny do následujících podkapitol: (1) platná právní úprava, (2) rozbor judikatury, (3) shrnutí principů, které Soudní dvůr pro danou část právní úpravy vymezil, (4) shrnutí principů, které se promítly do aktuálního návrhu pozměňující směrnice, a (5) analýza české právní úpravy s ohledem na judikaturu.

Hlavní závěry práce jsou následující. Judikatura ukazuje, že implementace Směrnice EIA zůstává problematickou. Nejproblematictější se jeví zjišťovací řízení, v jehož rámci členské státy často neprávě vykládaly meze uvážení, jež jim směrnice dává pro účely určení, které záměry musí být posuzovány, když nesprávně transponovaly ustanovení o prahových hodnotách a kritériích, podle nichž se toto určení



má provádět. Neprávně byla vykládána též ustanovení o výjimkách z působnosti ustanovení směrnice. Dále se Soudní dvůr několikrát zabýval otázkou nutnosti odůvodnění rozhodnutí příslušných orgánů, otázkou vymezení subjektů, které mají právo na účast v řízeních na něž se vztahují ustanovení směrnice, a subjektů, které mají právo dosáhnout soudního přezkumu rozhodnutí, aktů, či nečinnosti příslušných orgánů. Též otázka včasnosti transpozice byla předmětem několika rozhodnutí SDEU. Řada judikátů se promítla do návrhů změn v aktuálním návrhu pozměňující směrnice, jehož text směřuje k dosažení vyšší konkretizace metod a postupů, které by měly členské státy při posuzování dodržovat. Klíčovou zásadou, kterou Soudní dvůr zakotvil a z níž je třeba vycházet při výkladu všech ustanovení Směrnice EIA je, že - vzhledem k jejímu obecnému účelu a schématu - Směrnice EIA má rozsáhlou působnost a široký cíl, přičemž se zaměřuje na celkové posouzení vlivů. Ve světle tohoto principu SDEU několikrát přistoupil k extenzivnímu výkladu ustanovení Směrnice EIA, která upravují proces posuzování včetně účasti veřejnosti; naopak pokud jde o výjimky z její působnosti, jejich výklad je převážně restriktivní.

Práce identifikuje několik problematických aspektů v české právní úpravě, jakým je zejména absence definice pojmu "dotčená veřejnost", a na ní navazující nedostatečné zajištění jejich práv jak co se týká účasti ve správních řízeních, tak možnosti dosažení soudního přezkumu. Dalším závažným nedostatkem je chybějící stanovení povinnosti příslušného orgánu zpřístupnit veřejnosti rozhodnutí o udělení povolení k uskutečnění záměru v případech, kdy bylo zjišťovací řízení ukončeno rozhodnutím o tom, že posouzení vlivů není nutné. V neposlední řadě je sporné ustanovení o dodatečné možnosti udělení stavebního povolení, které lze za dodržení určitých podmínek provést až po uskutečnění záměru. Tyto podmínky nejsou formulovány jasně a výslovně s ohledem na povinnosti spojené s posuzováním vlivů; lze je však vykládat - a mělo by tak být činěno - tak, že povolení nelze vydat, pokud nebyly oznamovatelem záměru dodrženy podmínky převzaté stavebním úřadem ze stanoviska o posouzení vlivů do územního rozhodnutí.

Z provedené analýzy vyplývá, že hlavním nedostatkem Směrnice EIA de lege lata jsou její ne zcela přesné či konkrétní formulace, které dávají prostor k různému výkladu. Tyto nedostatky se Komise snaží průběžně napravit novelizacemi, a aktuální návrh pozměňující směrnice by měl přispět k dalšímu zlepšení.

Z hlediska ochrany životního prostředí a de lege ferenda je nutno za slabou stránku Směrnice EIA považovat zejména nepřiznání odkladného účinku žalobám. Důsledkem je nenaplnění jejího hlavního cíle v případech, kdy je uděleno povolení k uskutečnění záměru, aniž by posouzení bylo provedeno v souladu s jejími požadavky, a soudní rozhodnutí o tom, že požadavky nebyly dodrženy je vydáno až poté.

## **Summary**

### **Environmental impact assessment of projects in the case law of the Court of Justice of the European Union**

Environmental impact assessment (EIA) is an important horizontal tool of protection of the environment, based on principles of precaution and prevention and aimed at assessment of plans and programs, or projects. This thesis deals with assessment of projects only. At EU level, the legal basis for EIA of projects is provided for by the EIA Directive (Directive 2011/92/EU) which is expected to be amended in the near future. The aim of the directive is to impose on Member States the obligation to ensure that projects which are likely to have significant effects on the environment are subject of an EIA before a consent to carry out the project is given.

The EU system provides for diverse enforcement mechanisms to ensure that the law is respected. Among them, the two most relevant for implementation of directives are (1) preliminary ruling and (2) infringement procedure. By means of those two mechanisms, the Court of Justice provides for interpretation of the directives or decides whether they have been correctly implemented by Member States. Its case law is therefore an important source of interpretation, and resulted several times in amendments of the EIA Directive, contributing to improving its clarity and precision.

This thesis analyses the EIA case law issued from 1992 until April 2012, extracting the main principles of interpretation of the EIA Directive established by the Court of Justice. In the light of this analysis it aims to identify the main problems in the transposition of the EIA Directive into Czech national law. The text of the thesis is structured in chapters according to the stages of the EIA procedure and, in case of general rules and regulations, according to their subject matter. The subdivision of chapters into subchapters is the following: (1) description of the legal rules in force, (2) case law analysis, (3) synthesis of the main principles established by the Court, (4) summary of principles which resulted in modifications included in the current proposal of amending directive, and (5) analysis of the Czech national law in the light of the case law.

The main conclusions of the thesis are the following. The case law shows that the implementation of the EIA Directive raises many issues. The largest number

of problems concern the screening stage, where Member States often misinterpreted their discretion as for the decision whether the EIA is necessary or not for a project, transposing incorrectly the provisions for application of thresholds and/or criteria according to which the necessity of carrying out an EIA should be decided. Provisions for exclusion of projects from EIA when certain conditions are met were also subject to misinterpretation. Besides, the Court of Justice dealt with the question of substantiation of the decisions of the competent authorities several times, as well as with the questions of arrangements for public participation and determination of conditions under which the members of „public concerned“ have the possibility to challenge the administrative decisions before a court. Timely transposition has also been subject of several judgements. Many of the case law outcomes resulted in suggestions of modifications in the current proposal of amending directive, which seems to aim to be more specific about the methods and proceedings within the whole EIA process. The key principle established by the Court for the interpretation of the EIA Directive is that, given its purpose and general scheme, the scope of the directive is wide and its purpose is broad. In the light of this principle, the Court opted for extensive interpretation of several provisions of the directive. As regards the provisions for exclusion of projects from the scope of the directive, the interpretation provided by the Court is rather restrictive.

The analysis identifies a number of issues in the Czech national law, such as the absence of the definition of „public concerned“, which results in deficiency in the rights of its members, both for the participation in the EIA procedure, as well as for the access to justice. Another serious lack in transposition is due to the absence of obligation imposed on the competent authority to make available to the public the decision about the development consent in situations where the EIA procedure has been closed by a decision that no EIA is necessary. Last but not least, Czech law provides for a partial development consent which can be, under certain conditions, given once the project has been carried out. The conditions under which the authority can give such consent are not formulated clearly as for the EIA requirements; however, they can - and should be - interpreted in a way that the consent cannot be granted in case the EIA requirements set by the authority within the preceding stage have not been respected by the developer.

The analysis shows that the main deficiency of the EIA Directive is the formulation of its provisions, which is loose in many places and gives room for diverse interpretation. This is being challenged by the Commission constantly by means of amending acts, and the current proposal of new amending directive should contribute to further improvements. As for the aim of protection of the environment, one of the important weak sides of the EIA Directive is the absence of suspensive effect of the legal actions taken under its scope. As a result, its main objective is not achieved in cases where the development consent has been given, the project is carried out, and the judicial decision stating that the EIA requirements have not been respected is issued only later.

## **Abstrakt**

### **Posuzování vlivů záměrů na životní prostředí v judikatuře Soudního dvora**

#### **Evropské unie**

Posuzování vlivů na životní prostředí (EIA - Environmental Impact Assessment) je horizontální nástroj ochrany životního prostředí, založený principech předběžné opatrnosti a prevence. Posuzují se vlivy plánů a programů anebo záměrů. Tato práce se zabývá pouze posuzováním vlivů záměrů. Na úrovni EU je posuzování jejich vlivů upraveno Směrnicí EIA (2011/92/EU). Práce analyzuje judikaturu Soudního dvora EU (SDEU) v oblasti EIA záměrů a zaměřuje se na identifikaci hlavních problémů při implementaci Směrnice EIA členskými státy a principů, které pro její výklad SDEU zakotvil. Ve světle této analýzy pak identifikuje hlavní problematické aspekty v transpozici do českého právního řádu.

## **Abstract**

### **Environmental impact assessment of projects in the case law of the Court of**

#### **Justice of the European Union**

Environmental impact assessment (EIA) is a horizontal tool of protection of the environment, based on principles of precaution and prevention and aimed at assessment of plans and programs, or projects. This thesis deals with assessment of projects only. At EU level, the legal basis for EIA of projects is provided for by the EIA Directive (Directive 2011/92/EU) which is expected to be amended in the near future. The thesis provides for an analysis of the EIA case law of the Court of Justice of the EU (CJEU), identifies the main problems encountered by the Member States when implementing the EIA Directive, identifies the key principles established by the CJEU for interpretation of the EIA directive, and in the light of the above it identifies the main issues in the transposition in the Czech law.