

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta
Katedra práva životního prostředí

Karolína Černá

Posuzování vlivů záměrů na životní prostředí

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Karolína Žáková, Ph.D.

Datum vypracování diplomové práce (uzavření rukopisu): únor 2011

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci zpracovala samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených a že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 28. 2. 2011

Karolína Černá

Poděkování:

Na tomto místě bych ráda poděkovala všem, kteří mi při psaní mé diplomové práce jakýmkoliv způsobem pomohli. Především mé upřímné díky patří vedoucí této diplomové práce JUDr. Karolíně Žákovské Ph.D. za odborné rady, obětavost a laskavý přístup při jejím vedení. Rovněž děkuji řediteli legislativního odboru MŽP JUDr. Liboru Dvořákovi za podnětné odborné konzultace.

OBSAH

ÚVOD.....	6
ČÁST 1 Úvod do problematiky posuzování vlivů na životní prostředí a prameny právní úpravy	8
1.1. Institut posuzování vlivů na životní prostředí.....	8
1.1.1. Charakteristika institutu projektového posuzování vlivů (EIA).....	8
1.1.2. Charakteristika institutu strategického posuzování vlivů (SEA) v kontextu s projektovým posuzováním.....	9
1.2. Vývoj právní úpravy posuzování vlivů záměrů na životní prostředí.....	11
1.2.1. Vznik procesu posuzování vlivů ve Spojených státech Amerických a jeho rozšíření ve světě	12
1.2.2. Vývoj právní úpravy procesu EIA v mezinárodním právu	15
1.2.2.1. Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států (Espoo konvence).....	16
1.2.2.2. Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva)	18
1.2.3. Vývoj právní úpravy procesu EIA v právu Evropské unie	22
1.2.4. Vývoj právní úpravy procesu EIA v právním řádu České republiky.....	29
ČÁST 2 Platná právní úprava posuzování vlivů záměrů na životní prostředí.....	35
2.1. Hlavní principy procesu EIA.....	35
2.2. Předmět, rozsah a způsob posuzování	37
2.2.1. Předmět úpravy zákona o posuzování vlivů	37
2.2.2. Rozsah a předmět projektového posuzování	38
2.2.3. Způsob projektového posuzování	40
2.2.4. Podlimitní záměry	41
2.2.5. Zveřejňování informací	42
2.3. Fáze řízení	43
2.3.1. Předběžné projednání	43
2.3.2. Oznámení.....	44
2.3.3. Zjišťovací řízení.....	48
2.3.4. Zadání a zpracování dokumentace.....	49
2.3.4.1. Autorizované osoby.....	52
2.3.5. Posudek	55
2.3.6. Veřejné projednání.....	57
2.3.7. Vydání stanoviska	60
2.4. Mezinárodní projektové posuzování	67
2.5. Hodnocení důsledků záměrů na soustavu NATURA 2000	70
2.5.1. Úvodní poznámky a přehled pramenů práva Evropské unie	70
2.5.2. Proces hodnocení důsledků záměrů na soustavu NATURA 2000	71
2.6. Posuzování vlivů provedení záměru „Přeložka silnice I/13 Děčín – D8“	76

ČÁST 3 Účast veřejnosti v procesu EIA.....	81
3.1. Význam institutu účasti veřejnosti	81
3.2. Subjekty podílející se na ochraně životního prostředí.....	82
3.2.1. Prosazování zájmů ochrany životního prostředí subjekty zúčastněnými na procesu EIA.....	83
3.3. Způsoby účasti veřejnosti při ochraně životního prostředí a v procesu EIA	85
3.4. Informování veřejnosti.....	86
3.5. Přehled právní úpravy účasti veřejnosti ve vybraných řízeních navazujících na proces EIA.....	87
3.5.1. Územní řízení	88
3.5.2. Stavební řízení	89
3.6. Účast veřejnosti na rozhodování a přístup k právní ochraně	89
3.6.1. Vývoj a legislativní snahy v České republice v letech 2006-2009	90
3.6.2. Současná právní úprava účasti veřejnosti po přijetí novely č. 436/2009 Sb. 94	
ZÁVĚR.....	103
SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	108
SEZNAM POUŽITÉ LITERATRY A JINÝCH PRAMENŮ	110
ABSTRAKT	114
ABSTRACT.....	115
KLÍČOVÁ SLOVA.....	116
KEY WORDS	116
PŘÍLOHY	117

ÚVOD

Na úvod bych ráda připomněla slova významného českého ekologa a prvního československého ministra životního prostředí, Josefa Vavrouška: „*Svoboda jednotlivce nekončí tam, kde začíná svoboda druhého, ale tam kde začíná ničení přírody*“. Ve světle tohoto tvrzení si dnes uvědomujeme, nakolik je zachování přírodního bohatství, ale i životního prostředí v širším smyslu pro lidský život zásadní.

K tomuto poznání však člověk nedospěl ze dne na den. Po 2. světové válce nastalo období prudkého hospodářského rozvoje lidské společnosti a ruku v ruce s ním začalo docházet ke stále se stupňujícím zásahům do životního prostředí. Podívat se poprvé pravdě do očí a pochopit následky těchto přírodu devastujících zásahů společnost přiměl až sled ekologických katastrof v 60. letech minulého století. Vyšlo najevo, že situace je dále při postupujícím ekonomickém pokroku neudržitelná. Počáteční pokusy o jistou regulaci lidských činností měly formu následných opatření pro již nastalá ohrožení, poškození či znečištění životního prostředí. Postupným vývojem však bylo potvrzeno, že v drtivé většině případů budou preventivní opatření vycházet výhodněji a zásahům do životního prostředí bude lépe předejít, než-li následně mnohdy bezúspěšně odstraňovat vzniklé škody.

Mezi takové nástroje ochrany životního prostředí patří proces posuzování vlivů na životní prostředí, angl. *Environmental Impact Assessment*, známý též pod zkratkou EIA, jehož jeden typ (tzv. projektové posuzování) je tématem této diplomové práce. Proces EIA dnes představuje jeden z nejvýznamnějších preventivních nástrojů aplikovaných po celém světě. Vzhledem k jeho procesní povaze jej nelze chápat odděleně od hmotněprávní úpravy ochrany jednotlivých složek životního prostředí, neboť právě k ní dopomáhá. Důsledné propojení procesu s právní úpravou ochrany složek životního prostředí je nezbytné proto, aby měl jeho výsledek skutečně pozitivní dopad a nebyl investory vnímán jen jako formální překážka nutná ke zdolání před povolovacím řízením. Příkladem může být posilování propojení těchto úprav v právu Evropské unie¹.

¹ EU v současné době v reakci na některé globální problémy (změny klimatu, úbytek biodiverzity) zvažuje svou právní úpravu procesu EIA doplnit o ustanovení, která by se týkala speciálně těchto dílčích otázek.

Proces EIA není zaměřen pouze na jednu či několik složek životního prostředí, nýbrž je schopen podrobit komplexní analýze všechny bez výjimky. Z toho důvodu jej můžeme označit i jako nástroj univerzální a průřezový (horizontální).

Předkládaná diplomová práce si klade za cíl seznámit s institutem posuzování vlivů záměrů na životní prostředí, zmapovat jeho právní vývoj a detailně rozebrat platnou právní úpravu. Zvláštní pozornost bude věnována úpravě účasti veřejnosti v procesu EIA a jejímu zhodnocení.

Práce je členěna do třech hlavních částí. První část obsahuje obecný úvod do problematiky posuzování vlivů na životní prostředí, vymezuje vedle sebe projektové a strategické posuzování a pojednává o východiscích vzniku a právních proměnách procesu EIA na mezinárodní, evropské a vnitrostátní úrovni. Druhá část analyzuje současnou právní úpravu v České republice, kterou tvoří zejména zákon č. 100/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Aplikaci tohoto zákona v praxi přibližuje rozbor procesu EIA konkrétního záměru liniové stavby přeložky silnice I/13 v úseku Děčín – dálnice D8, zařazený na konec této části. Součástí výkladu je i tzv. mezistátní posuzování a posuzování vlivů záměrů na soustavu NATURA 2000. Jádrem práce je její závěrečná třetí část, v níž je zpracována aktuální problematika účasti veřejnosti v procesu EIA s důrazem na poslední legislativní vývoj v této oblasti iniciovaný kritikou české právní úpravy stran Evropské komise. Tato část se také hodnotí současnou právní úpravu a zabývá se některými úvahami *de lege ferenda*.

Diplomová práce vychází z právní úpravy platné ke dni 31. prosince 2010.

ČÁST 1

ÚVOD DO PROBLEMATIKY POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ A PRAMENY PRÁVNÍ ÚPRAVY

1.1. INSTITUT POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

1.1.1. CHARAKTERISTIKA INSTITUTU PROJEKTOVÉHO POSUZOVÁNÍ VLIVŮ (EIA)

Proces EIA² je dnes již standardní metodou pro ochranu životního prostředí aplikovanou ve vyspělých zemích světa, jejíž užití započalo v USA bezmála před čtyřiceti lety. Od této doby se postupně rozšířil na všechny kontinenty.

Právní i jiná opatření přijímaná za účelem ochrany složek životního prostředí nemohou zabránit negativním dopadům činnosti člověka vždy beze zbytku. Snahou proto musí být citlivé nastavení prahových hodnot a limitů znečištění a jiných zásahů tak, aby bylo možné jejich objem a závažnost regulovat v souladu s konceptem trvale udržitelného rozvoje na přijatelné minimum. Zejména je třeba včas rozpoznat potenciálně nejvýznamnější zásahy. Vždy je třeba hodnotit dopady na životní prostředí jako celek a ve všech souvislostech.

Předmětem procesu EIA je hodnocení vlivů záměrů, tzn. zákonem vymezených staveb, činností a technologií na životní prostředí. Jinými slovy jde o různé typy konkrétně připravovaných projektů v předinvestiční fázi. Smyslem institutu EIA je předně nashromáždění veškerých důležitých informací objektivního rázu o záměru, stejně jako získání názorů na posuzovanou věc od možné dotčené veřejnosti, dotčených orgánů státní správy a územní samosprávy, které představují informace subjektivního charakteru. Následuje samotná analýza těchto dat a jejich vyhodnocení z hlediska významu dopadu záměru na životní prostředí a veřejné zdraví. Výsledkem celého procesu je stanovisko EIA, v němž jsou zformulovány závěry vyhodnocení a v případě

² Pojmy „posuzování vlivů záměrů na životní prostředí“, projektové posuzování „a „EIA“ jsou v textu užívány promiskue.

souhlasného stanoviska i podmínky pro realizaci záměru. Stanovisko hraje důležitou roli jako podklad pro povolovací řízení podle zvláštních právních předpisů.

Nezbytnou součástí procesu EIA je spolupůsobení všech zúčastněných subjektů, svou nezastupitelnou úlohu v něm hraje veřejnost. Účast veřejnosti představuje pro proces významný stimulující prvek zaručující jeho kvalitní provedení a zároveň napomáhá zařadit zájem o ochranu životního prostředí do našeho běžného života. Zapojením veřejnosti do konkrétního řízení EIA se utvoří jasně vymezená skupina veřejnosti, kterou pojí určitý cíl, potažmo zájem o ochranu životního prostředí v místně nebo regionálně vymezeném území. Takto vzniklá skupina aktivně jednajících osob může být efektivní společenskou „lobby“ za environmentální otázky, pokud jí k tomu dá právní řád vhodné nástroje a pokud se je ona sama naučí s maximálním výsledkem využívat. Institut participace veřejnosti v procesu EIA má proto pro ochranu životního prostředí značný potenciál a bude o něm pojednáno podrobně v části třetí.

V současné době tvoří základ právní úpravy procesu EIA, ale i SEA (viz níže) zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Zákon EIA“ či „Zákon“).

1.1.2. CHARAKTERISTIKA INSTITUTU STRATEGICKÉHO POSUZOVÁNÍ VLIVŮ (SEA) V KONTEXTU S PROJEKTOVÝM POSUZOVÁNÍM

Proces EIA je jen jednou rovinou institutu posuzování vlivů na životní prostředí, které vedle něj zahrnuje také posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí, tzv. strategické posuzování (*Strategic Environmental Assessment – SEA*). Přestože institut SEA nespadá do tématu předkládané práce, je nezbytné se s ním alespoň v základních rysech seznámit a vymežit její oproti projektovému posuzování. Obě procedury vycházejí z obdobného základu a mají řadu společných prvků, ale také se v mnohém liší. Zásadní rozdíl mezi nimi je v časovém sledu jejich konání a v jejich předmětu posuzování.

Oba nástroje mají preventivní povahu a jsou součástí počátečních fází rozhodovacích procesů. Strategické posuzování je vývojově mladší. V myšlence zodpovědného naplánování a předběžného zhodnocení dopadů lidských činností dříve než se realizují jde mnohem dále než EIA. Klade důraz i na posouzení vlivů, které by pouhou aplikací procesu EIA nebylo lze odhalit. To souvisí s jeho předmětem posuzování, který zahrnuje obecné a rámcové dokumenty (koncepte) strategického

charakteru jako jsou různé plány, programy, politiky či strategie. Účel těchto koncepcí spočívá v komplexním postihnutí rozvoje určité lokality anebo oboru lidské činnosti³. Vzhledem k takto rozsáhlému záběru posuzování v rámci SEA mohou být i potenciální dopady na životní prostředí ve svém souhrnu mnohem závažnější než v případě posuzování jednotlivých projektů. Velkým rozdílem u obou procesů je proto stav přípravy zpracování projektu či koncepce na počátku obou procesů. Zatímco proces EIA již operuje se značně konkretizovanou podobou projektu, v úvodu strategického posuzování je předkládaná koncepce poměrně neurčitá a je vymezena jen v obecných rysech. Její konkretizace nastává až v dalších etapách procesu. Průběh procesu SEA napomáhá k nalezení optimální varianty koncepce z pohledu životního prostředí a formuluje podmínky pro realizaci projektů v rámci této koncepce. Z časového hlediska musí strategické (obecné) posuzování předcházet posuzování jednotlivých (konkrétních) projektů.

Průběh procesu SEA se svými fázemi podobá procesu EIA. Na jeho počátku předkladatel podává příslušnému úřadu oznámení koncepce. Předkladatel je v zákoně vymezen jako „ten, kdo předkládá podnět ke zpracování koncepce“. Zatímco oznamovatelé záměrů bývají často také investoři soukromého sektoru, předkladatel koncepce je orgán státní správy, popř. územní samosprávy. Na základě došlých vyjádření k oznámení se provádí zjišťovací řízení, které tak jako v případě záměrů určí, zda bude koncepce podléhat posuzování či upřesní rozsah a obsah posuzování. Následně po obdržení závěru zjišťovacího řízení předkladatel zadá zpracování tzv. vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí (jakási obdoba dokumentace EIA v případě projektového posuzování). Hotový dokument – návrh koncepce, jehož je vyhodnocení vlivů koncepce součástí, předkladatel předá příslušnému úřadu a ten jej v případě, že obsahuje všechny nutné náležitosti, rozešle a zveřejní k vyjádření dotčených subjektů a veřejnosti. Předkladatel pak v zákonné lhůtě zajistí veřejné projednání návrhu koncepce a jejího vyhodnocení v rámci SEA. Z projednání se pořizuje protokol, který se opět zveřejní. Zasilat svá vyjádření může každý nejdéle do pěti dnů po konání veřejného projednání. Závěrečnou fází procesu je vydání stanoviska příslušného úřadu o posouzení vlivů provádění koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví. Bez vydaného stanoviska SEA koncepci nelze schválit. Jeho obsah vychází z

³ Dvořák L.: Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí, In: České právo životního prostředí, číslo 1/2010, str. 7

návrhu koncepce, z vyjádření k němu podaných a z veřejného projednání. Příslušný úřad s ním musí obeznámit všechny subjekty procesu, tzn. neprodleně jej zveřejní a rozešle předkladateli koncepce, dotčeným správním úřadům a dotčeným obcím a krajům. Stanovisko může být záporné, či kladné s připomínkami anebo bez připomínek (v praxi se nevyskytuje). Ve svém znění může také navrhnout doplnění návrhu koncepce, kompenzační opatření nebo opatření ke sledování vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví (monitoring). Ze Zákona EIA je jinak obecně povinen zajistit sledování a rozbor vlivů schválené koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví její předkladatel, který příp. také zajistí přijetí opatření k zamezení či zmírnění takových vlivů.

Od stručně nastíněného průběhu procesu se v některých prvcích odlišuje posuzování územních plánů (obecní územní plány, krajské zásady územního rozvoje a celorepubliková politika územního rozvoje). Jeho postup se řídí pouze § 10i Zákona EIA a ve zbytku (na veškeré lhůty a postupy) se plně použije zákon č 183/2006, o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“).

V dalším textu této práce se výklad týká již pouze projektového posuzování (EIA).

1.2. VÝVOJ PRÁVNÍ ÚPRAVY POSUZOVÁNÍ VLIVŮ ZÁMĚRŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

V právně historickém kontextu je pro zavedení procesu EIA významných několik milníků. K jeho „legislativnímu zrodu“ došlo na samém konci 60. let 20. století v USA. V polovině 80. let 20. století se stala pro státy evropského kontinentu klíčovou právní úpravou směrnice Evropského hospodářského společenství, nyní Evropské unie. Vrcholné zakotvení procesu EIA v mezinárodním právu znamenalo přijetí tzv. Espoo konvence a s posuzováním vlivů úzce související tzv. Aarhuské úmluvy (viz dále).

1.2.1. VZNIK PROCESU POSUZOVÁNÍ Vlivů VE SPOJENÝCH STÁTECH AMERICKÝCH A JEHO ROZŠÍŘENÍ VE SVĚTĚ

Ve Spojených státech amerických, kde rozlehlému teritoriu odpovídá jen velmi nízká hustota obyvatel nepřekvapí, že jejich liberálně smýšlející obyvatelé odnepaměti považovali volné nakládání se svými pozemky za své přirozené právo a snahy o jakoukoli státní kontrolu nad tímto užíváním vnímali jen velmi nelibě jako krácení svých práv. Důsledkem tohoto přístupu byla obecná nedůvěra ve vládní orgány, a proto pro veřejnost tradičně široce otevřená možnost dozoru nad průběhem jejich rozhodovacích procesů.⁴

Před rokem 1970 byla obecná kontrola životního prostředí a nakládání s pozemky na federální úrovni jen málo efektivní. Mnohem vyšší úrovně dosahovaly dílčí složkové právní úpravy jako například problematika znečištění ovzduší, vody, nebezpečných odpadů a další. 60. léta minulého století znamenala z environmentálního hlediska velký vykřičník pro celý svět. Po zážitcích z ropné krize a dalších globálních katastrofách současně se světově silně vzrůstající pozorností vůči problémům životního prostředí se i na půdě amerického Kongresu jeví stále patrnější, že stávající roztržitá úprava ochrany životního prostředí již dále nedostačuje a není udržitelná. A to především s ohledem na nově vznikající rozvojové projekty, jejichž správné posouzení volalo po novém komplexním individuálním přezkumu, který by reflektoval specifika každého návrhu i jeho schopnost dostát měnícím se společenským hodnotám zohledňujícím nově také životní prostředí. V očích veřejnosti to byla právě americká vláda, která čelila kritice, že stojí za neustálým zhoršováním životního prostředí, když umožňuje bezbřehé schvalování těchto projektů se závažnými negativními vlivy na své okolí, jako jsou výstavby mezistátních dálničních sítí a mezinárodních letišť.⁵ Ve snaze o systematictější přístup k vyhodnocení nových projektů byly v té době prováděny tzv. analýzy prospěchu a nákladů (*cost benefit analysis*). Ty však, jak již plyne z názvu, fungovaly jako čistě ekonomicko-technický nástroj neschopný vystihnout podstatu životního prostředí, jehož hodnota je finančně nevyčíslitelná.

⁴ Wood, Ch.: Environmental impact assessment: a comparative review, 2. vydání, Pearson Education Limited, Essex 2003, str. 17

⁵ Wood, Ch.: Ibid., str. 18

Výsledkem tohoto vývoje byl systém EIA, na federální úrovni poprvé představený v roce 1969 v **Zákoně o ochraně životního prostředí** (*National Environmental Policy Act*, zkráceně „NEPA“). Zákon nabyl účinnosti 1. ledna 1970. Stěžejní pro jeho obsah se stal směr americké národní politiky životního prostředí, kterou představil senátor Jackson. Kladla si za cíl najít přesné ukazatele pro tvorbu správného rozhodnutí v okamžiku, kdy s environmentálními hodnotami jsou v konfliktu hodnoty jiné. Vycházela tedy z jakési zárodečné myšlenky, která později vedla k definování stěžejního konceptu trvale udržitelného rozvoje a posléze k jeho přijetí a rozpracování na úrovni celého mezinárodního společenství i jednotlivých států. Systém vytvořený na základě NEPA se stal prvním nástrojem, který se pokusil realisticky zahrnout do posouzení projektu také kritérium životního prostředí.

Zákon NEPA upravuje pravomoc a příslušnost federálních orgánů v oblasti životního prostředí. Důležité ustanovení obsahuje sekce 102 zákona NEPA, které požaduje obecně po všech orgánech federální vlády, aby zahrnuly do výstupů veškerých hlavních federálních činností potenciálně významně zasahujících do životního prostředí podrobné stanovisko o vlivech těchto činností na životní prostředí. Stanovisko vypracované odpovědným úředníkem musí objasnit:

- vlivy navrhované činnosti na životní prostředí,
- negativní vlivy na životní prostředí, kterým v případě schválení návrhu nelze zabránit,
- alternativy k navrhované činnosti,
- vztah mezi místními krátkodobými využitími životního prostředí a udržením a posílením dlouhodobé produktivity a
- nevratné a nenahraditelné zásahy do environmentálních zdrojů, které by s ní v případě schválení navrhované činnosti byly spojeny.

Takto definované podrobné environmentální stanovisko či zpráva (*Environmental Impact Statement*, či zkráceně „EIS“) se stalo centrálním dokumentem v procesu EIA. V následujících letech docházelo k postupnému překonávání nejvýraznějších slabin (jako například příliš dlouhá a datově objemná stanoviska EIS, přesto s nedostatečně provedenou analýzou a syntézou vlivů a případných alternativ návrhu⁶) a dotváření nového procedurálního systému EIA až do zcela funkční podoby. Velkou měrou se na tomto vývoji podílely dva odborné orgány - poradní *Council of*

⁶ Wood, Ch.: Ibid., str. 20

Environmental Quality (CEQ) a expertní a regulační *Environmental Protection Agency* (EPA), oba zřízené zákonem NEPA. CEQ vydával prakticky od uzákonění procesu EIA pokyny ke správné interpretaci zákona NEPA v letech 1970, 1971 a 1973. Tyto pokyny však byly problematické vzhledem ke své nevynutitelné povaze. Pro zvýšení efektivity těchto direktiv prezident Carter vydal v roce 1977 nařízení, kterým zmocnil CEQ k vydání závazných předpisů k provedení zákona NEPA. CEQ tak následně učinil v roce 1978⁷.

Zákon NEPA se stal spolu se soudní judikaturou předlohou pro přijímání legislativních aktů na úrovni jednotlivých spolkových států. První ze států, které představily svůj národní zákon (v praxi označovaný také jako „*little NEPA*“) byla již v roce 1970 Kalifornie. Ke světovému rozšíření systému EIA významně napomohla Konference OSN ve Stockholmu, která se konala v roce 1972. S výsledky boje nedávno zavedeného nástroje EIA nad dosud nekontrolovaným rostoucím rozvojem, s nímž šlo ruku v ruce neúnosné znečištění a ničení životního prostředí, se zde mohlo seznámit celé světové společenství.⁸ K dalšímu přijetí systému EIA pak došlo v Kanadě roku 1973, Austrálii, na Novém Zélandu a v Kolumbii v roce 1974, v Thajsku v roce 1975, ve Francii, Irsku a SRN v roce 1976, roku 1979 v Nizozemí atd. Další nárůst nových úprav stimulovalo schválení evropské Směrnice EIA (viz dále) a rozpad Sovětského svazu. V 90. letech minulého století pak byl proces EIA zaveden i v mnoha rozvojových zemích. V roce 2005 mělo ve svých právních rádech úpravu procesu EIA kolem 120 států.⁹

Ke konceptu procesu EIA se také přihlásily některé mezinárodní organizace a případně jej zahrnuly do svých postupů. V roce 1974 tak jeho přijetí do právních rádu svých členských států doporučilo OECD, stejně postupoval i UNEP, který navíc v roce 1988 vydal pokyny k jeho zavedení pro rozvojové země. Světová banka požaduje provést posouzení vlivů na životní prostředí u většiny projektů před jejich schválením od roku 1989, následně i několikrát vydala pokyny k jeho provedení. Obdobně učinila EBRD, své pokyny vydala v roce 1992.

⁷ Glasson, J., Therivel, R., Chadwick, A.: *Introduction to environmental impact assessment*, 1. vydání, Routledge, Oxon 2005, str. 31

⁸ Wood, Ch.: *op. cit.*, str. 4

⁹ Glasson, J., Therivel, R., Chadwick, A.: *op. cit.*, str. 26

1.2.2. VÝVOJ PRÁVNÍ ÚPRAVY PROCESU EIA V MEZINÁRODNÍM PRÁVU

Významnou událostí pro „zdomácnění“ procesu EIA, jakož i potvrzení jeho místa mezi ostatními nástroji ochrany životního prostředí v právních rádech států mezinárodního společenství se stala do té doby největší Konference OSN o životním prostředí a rozvoji s názvem Summit Země (*Earth Summit*). Konala se v brazilském Rio de Janeiru v červnu 1992. Klíčovým přínosem Summitu Země bylo rozšíření konceptu trvale udržitelného rozvoje. V jeho průběhu bylo přijato pět dokumentů, z nichž se problematikou posuzování vlivů na životní prostředí zabývají zejména dva z nich, svou povahou právně nezávazné dokumenty kategorie *soft law*.

Prvním z těchto dokumentů je **Deklarace o životním prostředí a rozvoji**, jejíž obsah tvoří 27 zásad. Zásada 17 této deklarace stanoví: „*Hodnocení vlivu činností na životní prostředí (EIA) jako nástroj uplatňovaný na celostátní úrovni musí být aplikováno na ty navrhované aktivity, které by pravděpodobně mohly mít závažný negativní dopad na životní prostředí a které jsou předmětem rozhodování odpovídajících státních orgánů.*“ Úzce související je i zásada 19 vztahující se k mezistátnímu posuzování, která deklaruje povinnost pro státy: „*včas si uvědomit a řádně informovat druhé potenciálně postižené státy o aktivitách, které mohou mít závažné negativní ekologické účinky přesahující hranice státu, a musejí s těmito státy včas a v dobré víře věc konzultovat.*“

Dalším zmíněným dokumentem je **Agenda 21**. Jedná se o programový dokument OSN rozdělený do 4 částí, který je zároveň strategickým a akčním plánem světového společenství určujícím konkrétní kroky směrem k udržitelnému rozvoji. Požadavek na provádění procedury EIA v dokumentu není soustředěn do jednoho ustanovení, nýbrž je obsažen na různých místech, zejména v části druhé. Jde např. o ustanovení pojednávající o ochraně atmosféry, uchování biodiverzity, o ochraně vod, o integraci životního prostředí a rozvoje do rozhodování, o ochraně a podpoře lidského zdraví a další.¹⁰

¹⁰<http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/e26dd68a7c931e61c1256fbe0033a4ee/b56f757c1507c286c12570500034ba62?OpenDocument>

1.2.2.1. Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států (Espoo konvence)

Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států¹¹ byla vypracována EHK OSN a přijata smluvními stranami ve finském městě Espoo 25. února 1991. Do 2. září 1991 byla následně podepsána Evropským společenstvím (dnes Evropskou unií) a dalšími 29 signatářskými státy. Od následujícího dne byla Espoo konvence otevřena k ratifikacím, přijetí, schválení a přistoupení. V účinnost pak vstoupila dne 10. září 1997, tedy 90 dnů poté, co ji ratifikoval šestnáctý členský stát (Polsko). Úmluva byla do současnosti ratifikována 45 státy, přičemž Česká republika tak učinila 26. února 2001¹². Přijetí Espoo konvence předcházela mnohá jednání a snahy mezinárodních organizací o ustálení jejího předmětu také na mezinárodní úrovni. Jak deklaruje preambule úmluvy, svou významnou roli sehrály výsledky Semináře o posuzování vlivů na životní prostředí konaného ve Varšavě v září 1987, cíle a zásady posuzování vlivů na životní prostředí přijaté Řídící radou Programu OSN pro životní prostředí a Ministerská deklarace o udržitelném rozvoji z norského Bergenu z května 1990.

Espoo konvence je základním mezinárodním smluvním dokumentem pro oblast posuzování vlivů na životní prostředí. Její snahou je zajistit komplexní přístup světového společenství k ochraně životního prostředí v případech, kdyby nově navrženými projekty mohlo být ohroženo území více než jednoho státu a izolované posouzení pouze jedním státem by ztrácelo na významu, resp. objektivitě. Zároveň svou úpravou přispívá k transparentnosti procesu EIA prováděném na mezinárodní úrovni. Státy se podepsáním Espoo konvence zavázaly k přijetí všech vhodných a účinných opatření k prevenci, snížení a omezení vážných negativních vlivů činností přesahujících hranice států (zejména v sektoru průmyslu, energetiky, dopravy) na stav životního prostředí a v konečném důsledku tak i na zdraví obyvatelstva¹³.

Ve svých dvaceti článcích úmluva především podrobně reguluje průběh procesu EIA se specifiky pro posuzování vlivů přesahujících hranice jednoho státu, dále upravuje organizaci schůzí smluvních stran, režim pro přijímání změn a doplňků

¹¹ Dále jen „Espoo konvence“ či v této podkapitole „úmluva“.

¹² http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-4&chapter=27&lang=en

¹³ http://www.mzp.cz/cz/umluva_o_posuzovani_vlivu_zp

úmluvy a urovnávání sporů. Smluvním stranám ukládá povinnost v co nejranější fázi jejich příprav provést posouzení a vyhodnocení vlivů činností vymezených v příloze I, které mohou pravděpodobně způsobit významný škodlivý dopad přesahující hranice států. Rovněž úmluva apeluje na koordinaci a kooperaci států při aplikaci procesu EIA, když stanovuje jejich obecnou povinnost uvedené navrhované činnosti včas oznamovat a vzájemně konzultovat. Výměna informací mezi státy je limitována národními předpisy chránícími průmyslové, obchodní tajemství a národní bezpečnost. V další z příloh jsou upraveny minimální obsahové náležitosti dokumentace posuzování vlivů na životní prostředí. Přínosem úmluvy je i zavedení post – projektové analýzy, jejíž funkcí je kontrola dodržování podmínek dohodnutých při schválení daného projektu.

Úmluva má charakter rámcové dohody. Na základě článku 8 signatářským státům umožňuje uzavírat nové dohody nebo jiná ujednání s cílem splnit závazky vyplývající z úmluvy či ke zmíněnému cíli udržovat jejich dohody již existující. V těchto dohodách si pak státy mohou sjednávat závazky a opatření přísnější, jdoucí nad rámec samotné úmluvy, jejíž znění tak tvoří základní minimální úpravu.

Důležitá je i snaha Espoo konvence o zapojení veřejnosti, tedy jedné či více fyzických nebo právnických osob do procesu EIA. Požaduje po členských státech, aby poskytly veřejnosti v potenciálně dotčených oblastech příležitost účastnit se relevantních procedur posuzování vlivů na životní prostředí a garantovaly ekvivalenci těchto příležitostí mezi dotčeným státem a státem původu. Účast má být zajištěna informováním veřejnosti o navržené činnosti, možností veřejnosti se k věci vyjadřovat podáním připomínek a námitek a předáním těchto vyjádření kompetentnímu orgánu státu vedoucímu proces EIA. Veřejnosti je dále zaručeno právo na přístup k dokumentaci posuzování vlivů na životní prostředí a její připomínkování. Efektivita úpravy účasti veřejnosti podle Espoo konvence však naráží na podstatný fakt, že v ní nenalezneme jednotnou úpravu soudní ochrany těchto práv. Místo toho ji zcela ponechává na jednotlivých národních úpravách, které se přirozeně v tomto směru mohou rozcházet.

V letech 2001 a 2004 byly k úmluvě přijaty dvě změny. První z nich rozšířila definici pojmu „veřejnost“, aby bylo zřejmé, že do něj náleží i nevládní organizace. Dále otevřela úmluvu k přistoupení dalších států, které nejsou členy EHK, za podmínky jeho schválení na schůzi smluvních stran. Zmíněná doplnění jsou zásadní pro zabezpečení veřejného povědomí o otázkách životního prostředí, přispívají k posílení

účinnosti politik v této oblasti a k prosazování širšího provádění právních předpisů, jakož i k harmonizaci legislativy států EHK OSN s dalšími státy.¹⁴

Druhá změna se nesla v duchu aktualizace znění úmluvy podle posledního vývoje, zejména pak zrevidovala seznam činností uvedených v příloze I a dotkla se některých mezinárodních otázek, jako například přezkumu dodržování úmluvy, pravomoci v rámci schůze stran a vstup změn v platnost.

Pro úplnost je třeba dodat, že v rámci Espoo konvence na svém druhém zasedání v roce 2001 smluvní strany rozhodly o zahájení vyjednávání o přijetí protokolu zabývajícího se strategickým posuzováním vlivů na životní prostředí. Po vyjednáváních byl Protokol o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí (tzv. „Protokol SEA“) přijat na zvláštním zasedání signatářských stran úmluvy v Kyjevě v roce 2003 a po dalších sedmi letech nabyt dne 11. července 2010 účinnosti. První zasedání stran se uskutečnilo v červnu roku 2011.¹⁵

1.2.2.2. Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva)

Jak bude podrobněji rozebráno ve třetí části této práce, na přelomu milénia nastalo období uvědomění a právního uznání skutečnosti, že specifické zájmy ochrany životního prostředí v demokratické společnosti není sto nadále bránit pouze stát svými orgány veřejné správy v čele s politickou reprezentací. Ta je často ve snaze o udržení svých mocenských pozic zaměřena na uskutečňování pro voliče „atraktivnějších“ a krátkodobějších cílů. Vedle tohoto, řekněme tradičního subjektu dnes v boji za zachování životního prostředí hraje svou nezastupitelnou úlohu také občanská společnost, jejíž povědomí o těchto otázkách je na vzestupu. Prostřednictvím svých zástupců sdružujících se v nejrůznějších nevládních organizacích začíná svým působením postupně sklízet úspěchy, které jsou ve svém souhrnu nemalé. Přelomovým nástrojem silně napomáhajícím legislativním změnám v právních řádech států ve prospěch účasti veřejnosti v péči o životní prostředí se stala Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně

¹⁴ http://www.mzp.cz/cz/umluva_o_posuzovani_vlivu_zp

¹⁵ http://www.unece.org/press/pr2010/10env_p22e.htm

v záležitostech životního prostředí¹⁶. Úmluva byla připravena na půdě EHK OSN a uzavřena podpisem zástupců 35 zemí na celoevropské 4. ministerské konferenci „Životní prostředí pro Evropu“ v dánském městě Aarhus v červnu roku 1998. Nabyla účinnosti 90 dnů po ratifikaci 16. signatářským státem (Estonsko) 30. října 2001. V současné době má úmluva 44 smluvních stran včetně EU. Pro Českou republiku vstoupila v platnost dne 4. října 2004 zákonem č. 124/2004 Sb. m. s.

Jak uvádějí webové stránky EHK OSN, Aarhuská úmluva představuje „novou generaci“ environmentálních dohod, neboť svým zněním:

- propojuje práva z oblasti životního prostředí s dalšími lidskými právy,
- bere na vědomí závazek současných generací vůči generacím budoucím,
- uznává, že trvale udržitelného rozvoje je možné dosáhnout pouze prostřednictvím zapojení všech zúčastněných stran,
- dává do kontextu ochranu životního prostředí s vládní odpovědností a
- zaměřuje se na demokratickou interakci a komunikaci veřejnosti a orgánů veřejné moci.¹⁷

Předmět Aarhuské úmluvy se na rozdíl od Espoo konvence nezaměřuje pouze na úpravu procesu EIA, nýbrž představuje stěžejní mezinárodní dokument týkající se participace veřejnosti v celém právu životního prostředí.

Preambule úmluvy uvádí, že členské státy při jejím přijetí považují přiměřenou ochranu životního prostředí za nutnost pro životní pohodu lidí a pro uplatňování základních lidských práv včetně samotného práva na život. Rovněž deklaruje, že druhou stranou mince práva jedince žít v prostředí přiměřeném pro jeho zdraví a pohodu je jeho povinnost chránit a zlepšovat životní prostředí ve prospěch současných i budoucích generací. Tomuto cíli a zároveň i zvýšení kvality rozhodovací činnosti státních orgánů má úmluva primárně napomoci zajištěním přístupu k informacím o životním prostředí pro každého, možností podílet se na rozhodování týkajícím se životního prostředí a pro případ porušení těchto práv také zavedením mechanismu právní ochrany, aby jejich výkon nebyl ničím limitován. Úmluva za tím účelem usiluje o zlepšení povědomí veřejnosti o udržitelném rozvoji, o stavu životního prostředí a jeho dopadu na lidské zdraví a o tom, jak postupů umožňujících její participaci využívat, aby se veřejnost pro státní orgány stala skutečně kompetentním a vzdělaným partnerem. Je vyzdvížen

¹⁶ Dále jen „Aarhuská úmluva“ či v této podkapitole „úmluva“.

¹⁷ <http://www.unece.org/env/pp/>

význam celé občanské společnosti v čele s nevládními organizacemi jako garanta práva na příznivé životní prostředí.

Zejména v souvislosti se správným zajištěním práva na informace úmluva připomíná důležitost využívání moderních forem sdělovacích prostředků (médií) a elektronické komunikace.

Vzhledem k předmětu úmluvy je základem pro její další ustanovení definice „**veřejnosti**“ podle článku 2 odst. 4. Stejně jako v případě Espoo konvence i Aarhuská úmluva do tohoto pojmu zahrnuje jednu či více fyzických nebo právnických osob a nad rámec přidává jejich sdružení, organizace nebo skupiny v souladu s vnitrostátní praxí. Kvalifikovanější část veřejnosti, tedy „**dotčená veřejnost**“ (nebo také „zainteresovaná veřejnost“) je pak vymezena jako veřejnost, která může být ovlivněna environmentálním rozhodováním nebo která má na tomto rozhodování určitý zájem. Tento zájem se automaticky presumuje u nevládních organizací, které splňují vnitrostátní právní požadavky. Oba pojmy je třeba interpretovat ve světle článku 3 odst. 9 úmluvy zaručujícího výkon práv z ní plynoucích bez diskriminace pro fyzické osoby pokud jde o občanství, národnost nebo bydliště, a v případě právnických osob vzhledem k místu jejich sídla ať již ve formálním či materiálním smyslu.

Obsah Aarhuské úmluvy je věcně rozdělen do třech hlavních pilířů.

První pilíř (články 4 a 5 úmluvy) rozpracovává právo na informace o životním prostředí, podle něhož je každému garantována možnost získat vymezené environmentální informace. Důraz je kladen na aktivní přístup veřejné správy při jejich poskytování a na zajištění co nejpřístupnějších forem pro jejich adresáty. Úkolem státních orgánů je informace shromažďovat, aktivně šířit, na vyžádání poskytnout a také sdělovat veřejnosti jaké informace jsou pro ni k dispozici a jak se k nim dostat.

Druhý pilíř ve člancích 6 – 8 úmluvy upravuje účast veřejnosti na rozhodování, čímž přispívá k integrování environmentálních hledisek do rozhodovacích procesů. Pro zapojení veřejnosti není stanovena jednotná forma, ale jako minimum úmluva ukládá účinné oznamování, přiměřené poskytování potřebných informací a zavedení vhodných postupů pro zapojení veřejnosti do rozhodování a pro zohlednění jejích názorů a námitek. Formy zapojení veřejnosti se poté pohybují od pouhého práva na informace až po přímé spolurozhodování.¹⁸

¹⁸ Příručka k implementaci Aarhuské úmluvy, Ministerstvo životního prostředí, Praha 2001, str. 14

Pro téma této diplomové práce je důležitý poměrně podrobný **článek 6** úmluvy, do jehož působnosti spadá i proces EIA. Ustanovení článku pojednává o účasti dotčené veřejnosti na rozhodování o specifických povolovacích činnostech. Jde o činnosti, které jsou jednak vymezeny v příloze I úmluvy a jednak činnosti, které v příloze I uvedeny nejsou, avšak mohou mít významný vliv na životní prostředí a v souladu se svým vnitrostátním právem strany určí, že tomuto ustanovení podléhají. Tato druhá skupina navrhovaných činností je tak určena pouze národními legislativami členských států, a proto úmluva poskytuje dotčené veřejnosti, která se cítí být na svých právech zkrácena neaplikováním úmluvy, možnost domoci se soudního přezkumu. Signatářské státy mají povinnost dostatečně včas informovat dotčenou veřejnost o navrhované činnosti a odpovědném orgánu státu za rozhodování, o zahájení řízení a jeho předpokládaném postupu a zajistit přísun všech vypočtených okruhů informací nezbytných pro tvorbu rozhodnutí. Dále jsou povinny zveřejnit skutečnost, zda bude navrhovaná činnost podléhat posouzení v procesu EIA, příp. její mezistátní formě. Veřejnosti musí být zaručena možnost předkládat jakákoli její vyjádření (připomínky, rozборы, stanoviska), která považuje za relevantní. Důležitý je závazek členských států zajistit, aby byl náležitě vzat v potaz výsledek účasti veřejnosti při tvorbě rozhodnutí. Pro následnou kontrolu musí být po vydání rozhodnutí zveřejněn jeho text i důvody, které k němu vedly. Možnost nepostupovat podle znění článku 6 úmluvy je vymíněna jen za stanovených podmínek kvůli ochraně státní bezpečnosti. Vždy o tom však strany rozhodují případ od případu, možnost nenastává automaticky.

Další články Aarhuské úmluvy upravují účast veřejnosti při environmentálním plánování a na přípravě normativních předpisů. Standardy, kterých je přitom úmluvou dosaženo však nejsou zcela přímo vynutitelné a ustanovení ponechávají prostor pro úvahu vnitrostátním úpravám členských států. Přitom úprava druhého z uvedených témat má spíše deklarující charakter jen s velmi obecně vymezenými závazky pro členské státy.

Poslední **třetí pilíř** je obsažen v článku 9 úmluvy. Pro případ odepření práv vyplývajících z prvních dvou pilířů zavedl mechanismus právního přezkumu postupu veřejné správy u nezávislého a nestranného orgánu zřízeného zákonem (typicky soudu). Zajišťuje přístup k právní ochraně. Dotčená veřejnost má podle článku 9 právo dosáhnout soudního přezkumu napadené věcné či procesní zákonnosti jakýchkoliv

rozhodnutí, aktů nebo opomenutí podle článku 6 úmluvy¹⁹. Úmluva limituje aktivní žalobní legitimaci nutností žalobce prokázat dostatečný právní zájem ve věci či pokud to vyžaduje právní řád daného státu nastalé omezení nebo porušení práva. U nevládních organizací se splnění těchto procesních podmínek předpokládá.

1.2.3. VÝVOJ PRÁVNÍ ÚPRAVY PROCESU EIA V PRÁVU EVROPSKÉ UNIE

Pro obeznámení se s prameny práva procesu EIA na evropské úrovni je třeba se ve výkladu vrátit v čase do 80. let 20. století. I přes omezení působnosti na evropský region a členskou základnu byl v této době na půdě Evropských společenství (dnes Evropské unie) přijat nesmírně důležitý dokument, který se stal následně inspirací i pro mnohá ustanovení úpravy mezinárodní vyložené v předešlé kapitole.

Tímto dokumentem je **směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27.června 1985 o posuzování vlivů některých soukromých a veřejných projektů na životní prostředí**, později novelizovaná **směrnicí Rady 97/11/ES ze dne 3. března 1997 a směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2002/35/ES ze dne 26. května 2003** (dále jen „Směrnice EIA“ či „Směrnice“). K jejímu schválení vedla několikaletá práce vládních expertů členských států a Evropské komise.

Počátečním impulsem pro významnější soustředění zájmu Evropských společenství na environmentální otázky obecně byly výsledky již zmíněné Stockholmské konference konané v roce 1972. První studie a předběžné návrhy vypracované za účelem přijetí vlastní úpravy harmonizující proces EIA ve členských státech vznikaly na přelomu let 1973/1974. V obsahu těchto přípravných materiálů lze vystopovat vliv paralelně se rozvíjející americké úpravy i neúspěšného pokusu o představení národní legislativy posuzování vlivů v Německu. Vládní experti a Evropská komise se shodli na konečném znění návrhu Směrnice a postoupili jej Radě v roce 1980. Radě trvalo jeho schválení dalších pět let a to zejména proto, že shledala nutným mnohá ustanovení návrhu změnit.²⁰

Ve své preambuli se směrnice Rady 85/337/EHS kromě jiného dovolává naplnění cílů ES v oblasti ochrany životního prostředí a kvality životních podmínek a především pak akčních programů ES z předešlých let a v nich zdůrazněné politiky, která

¹⁹ Zákonnost rozhodnutí, aktů nebo opomenutí podle jiných ustanovení (čl. 7, 8) lze napadat, jen pokud tak stanoví národní právní řády států.

²⁰ Krämer L.: Focus on European environmental law, 2. vydání, Sweet &Maxwell, London 1997, str. 240

klade důraz „spíše na předcházení vzniku znečištění přímo ve zdrojích, než později na obtížné paralyzování jeho vlivu s ohledem na potřebu brát ohled na vlivy na životní prostředí v co nejranějším stadiu v každém technickém plánovacím rozhodovacím procesu.“ Jinými slovy je Směrnice stejně jako celá environmentální politika EU založena na základních principech prevence (*prevention principle*), nápravy škody u zdroje (*rectification of damage at source*) a principu integrace zájmů životního prostředí do dalších politik EU (*integration principle*). Snahou Směrnice je sblížit národní zákonné úpravy hodnocení vlivů veřejných a soukromých projektů na životní prostředí vytvořením svébytného systému EIA tak, aby krom jiného v důsledku jejich přílišné rozdílnosti nedocházelo k nepříznivým konkurenčním podmínkám.

Směrnice členským státům ukládá provést posouzení vlivů těch veřejných a soukromých projektů na životní prostředí, které na něj pravděpodobně mohou mít významný vliv. Podle čl. 3 Směrnice se posuzování vztahuje na přímé i nepřímé zhodnocení vlivů projektu na

- obyvatelstvo, faunu, flóru,
- půdu, vodu, ovzduší, klima a krajinu,
- interakce mezi výše uvedenými a
- hmotné statky a kulturní dědictví.

Na rozdíl od původního amerického modelu procesu EIA, který vždy individuálně zkoumá, zda daný projekt bude podroben posuzování jeho vlivů (*screening of actions*) Směrnice EIA zavedla kategorizaci, jejímž prostřednictvím je konkrétní projekt zařazen do jedné ze dvou skupin. První skupina projektů spadajících do **Přílohy I** Směrnice musí projít procesem EIA obligatorně. Jedná se o zařízení a projekty s nejzávažnějšími možnými dopady na životní prostředí (např. ropné rafinerie, elektrárny, komplexní chemická zařízení, dopravní stavby), mnohdy navíc konkretizovaná limitem roční produkce, kapacitou či jinými parametry. **Příloha II** Směrnice ve svém původním znění obsahovala výčet projektů, u nichž bylo rozhodnutí o provádění jejich posouzení vlivů ponecháno na členských státech. Členské státy měly povinnost u projektů této skupiny taxativně specifikovat, které z nich podléhají hodnocení nebo alternativně stanovit kritéria či podmínky, jejichž pomocí se k tomuto určení mělo dojít. K úvaze států zůstal hlavním vodítkem potenciální významný dopad projektu na životní prostředí (čl. 2 odst. 1 Směrnice). Příloha II zahrnuje nejruznější zemědělské, průmyslové projekty, sběrnou skupinu ostatních projektů i modifikace projektů uvedených v obou přílohách s plánovaným provozem ne delším než jeden rok.

Z předmětu Směrnice jsou vyňaty projekty sloužící národní obraně, dále zvláštní skupina projektů, jejichž schvalování podléhá speciálnímu národnímu legislativnímu procesu a ve výjimečných případech i vynětí projektů za podmínek formulovaných v čl. 2 odst. 3 Směrnice, mezi něž patří povinnost o takovém vyjmutí projektu z působnosti Směrnice předem informovat Evropskou komisi.

Úpravu vlastního průběhu procesu EIA obsahují články 5 až 10 Směrnice. Jak již plyne z povahy právní formy směrnice, nezaobírají se procesem do detailu, mají sjednocující a harmonizační charakter v zásadních otázkách a v podrobnostech přenechávají úpravu na členských státech. Směrnice především vymezuje jednotlivé subjekty v procesu EIA a jejich právní postavení. V případě, že projekt bude podléhat posuzování musí členský stát zajistit, aby investor, jako přední informační zdroj o návrhu projektu, o něm podal potřebné informace, jejichž Směrnici standardizované minimum nejprve vycházelo z původního znění **Přílohy III** na základě jejího článku 5. Vedle odborných informací tyto seznamy obsahují i požadavek předložení shrnutí netechnického charakteru, aby bylo umožněno seznámit s parametry návrhu projektu laickou veřejností.

Základy účasti veřejnosti v řízení EIA byly položeny v čl. 6 odst. 2 Směrnice, podle něhož státy mají povinnost zajistit, aby každá žádost o výstavbu projektu a každá od investora získaná informace byla zpřístupněna veřejnosti. Zároveň musí zajistit, aby měla dotčená veřejnost *„dostatek příležitosti vyjádřit svůj názor dřív, než bude zahájena výstavba projektu“*. Právě vágní formulace časového určení vztahujícího se k „zahájení výstavby projektu“ byla pro účinnou participaci veřejnosti problematická. Směrnice navíc v té době veřejnosti nezaručovala mechanismus ochrany těchto práv a spolehla se tak pouze na případnou úpravu opravných prostředků v právních rádech členských států. Podle původního znění Směrnice tak právní postavení veřejnosti bylo jen odrazovým můstkem pro později se vyvinuvší evropský model participace na procesu EIA. Článek 6 Směrnice dále zavádí povinnost konzultací pro dotčené orgány států spočívající v podávání vyjádření a souhlasů v oblasti jejich působnosti. Podobu konzultací i poskytovaných informací pak podrobněji měly upravit státy podle Směrnici podaných kritérií.

Znění Směrnice se již dotýká i řízení o posuzování vlivů záměrů s přeshraničními dopady, založeného na reciproční bázi.

Podle čl. 8 Směrnice musí být informace získané na základě předchozích ustanovení vzaty v potaz při následujícím povolovacím řízení. Státy, resp. daný

kompetentní úřad státu musí na závěr uveřejnit obsah rozhodnutí o návrhu projektu i s podmínkami, které se k jeho vydání váží, jakož i jeho odůvodnění. Připojit odůvodnění však bylo nutné pouze za předpokladu, že tak vyžadovala legislativa daného státu.

Členským státům byla uložena tříletá implementační lhůta. Pro kontrolu správné implementace Směrnice do národní právní úpravy měly státy povinnost zaslat texty svých právních předpisů Evropské komisi. Daný časový limit se však všem patnácti členským státům nepodařilo dodržet a k plné transpozici podle zpráv Evropské komise o implementaci Směrnice EIA došlo až na počátku 90. let 20. století²¹. Směrnice v první řadě počítala se začleněním procesu EIA do již existujících zákonných struktur, přičemž pokud by se takto nepodařilo implementace dosáhnout, uvádí možnost vytvoření nové úpravy procedury (čl. 2 odst. 2 Směrnice). Ústředním nedostatkem Směrnice kromě zmíněné úpravy účasti veřejnosti bylo ne zcela správně zpracované rigidní pojetí fáze *screeningu* a absence úpravy fáze *scopingu*, tedy jak bude vysvětleno dále, upřesnění rozsahu následného posuzování. Dalším problémovým bodem byl zatím jen nedůsledný náznak později přísného obecného požadavku na předložení dalších variant návrhu projektu studovaných investorem. Směrnice se ve svém znění nezmiňovala ani o následném vyhodnocení dodržení podmínek, za nichž byla realizace projektu povolena (tzv. *monitoring* nebo *post – auditing*).

Dvanáct let po přijetí Směrnice došlo k její novelizaci schválením návrhu nové směrnice dne 3. března 1997, která byla publikována pod číslem 97/11/ES. Směrnice měla za úkol se adaptovat na nové podmínky v souladu s proběhlým vývojem, vyrovnat se s nedostatky dosavadní úpravy, které se při její aplikaci a implementaci projeví a přizpůsobit své znění závazkům plynoucím z Espoo konvence přijaté v roce 1991.

Mezi nejdůležitější změny, které směrnice 97/11/ES přinesla patří:

- Možnost pro členské státy sloučit do jediné procedury řízení EIA s integrovaným rozhodováním, tedy dalším základním evropským preventivním nástrojem, tzv. proces integrované prevence a omezování znečištění (*integrated pollution prevention and control, IPPC*)²²,

²¹ 2. zpráva Evropské komise týkající se Směrnice EIA
<http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-studies-and-reports/5years.pdf>

²² Problematikou IPPC se v právu EU zabývá Směrnice Rady 96/61/ES o integrované prevenci a omezování znečištění.

- nové znění článku 4 pro skupinu projektů uvedených v Příloze II, jejichž posouzení závisí na národních úpravách států. Státy nyní o tom, zda projekt podléhá řízení EIA rozhodnou buď případ od případu (*case by case examination* - CBE) nebo stanovením prahových hodnot, případně kombinací obou metod a to při respektování kritérií, která jsou podána v nové Příloze III Směrnice,
- zavedení předběžného určení rozsahu posuzovaných informací o projektu. Na žádost investora má zmocněný úřad po konzultaci s ním a s dotčenými úřady povinnost mu poskytnout přehled požadovaných informací, jenž po něm bude vyžadovat v případě podání následné žádosti o schválení záměru. Stanovisko úřadu, v němž je přehled obsažen však není závazné v tom smyslu, že úřad může v řízení případně podle potřeb výčet údajů doplnit. Směrnice navíc formulovala minimální informace, které je investor povinen úřadu předat vždy,
- mezi obligatorně podávanými informacemi stran investora je nově i nástin hlavních studovaných alternativ projektu a odůvodnění výběru finálního návrhu,
- posílení postavení veřejnosti zpřesněním časového určení v čl. 6 odst. 2 Směrnice, členské státy musí zajistit zveřejnění výše zmíněných informací i dokumentů v přiměřené době a zajistit příležitost veřejnosti vyjádřit se k nim a to před vydáním rozhodnutí o povolení projektu,
- detailní úprava mezistátního posuzování vlivů na životní prostředí v souladu s Espoo konvencí,
- zpřísnění obsahu povinnosti zpřístupnit veřejnosti konečné rozhodnutí o povolení projektu, mj. povinnost zveřejnit odůvodnění již napříště nezávisí na národních legislativách, ale je obecně uložena všem státům a
- přesun některých kategorií projektů z Přílohy II do skupiny obligatorně posuzovaných projektů v Příloze I.

Zatím poslední změny do znění Směrnice EIA přinesla směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES. Směrnice harmonizovala evropskou úpravu s požadavky Aarhuské úmluvy v oblasti účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně. Preambule této směrnice deklaruje, že členské státy EU přikládají účinné participaci veřejnosti při rozhodování o otázkách životního prostředí zásadní význam. Proto je třeba ji plně podporovat a zvýšit

a to zejména z důvodu, že „umožňuje veřejnosti vyjádřit své názory a obavy, které mohou být pro tato rozhodnutí podstatné, a těm, kdo rozhodují, umožňuje vzít tyto názory a obavy v úvahu, čímž se zvyšuje zodpovědnost a transparentnost rozhodovacího procesu a přispívá k uvědomělému vztahu veřejnosti k otázkám životního prostředí a k veřejné podpoře učiněných rozhodnutí.“

Blíže bude pojednáno o obsahu této směrnice v části třetí této práce v souvislosti s výkladem o stávající právní úpravě účasti veřejnosti v řízení EIA a povolovacích řízeních v ČR. Na tomto místě bych ráda shrnula důležité novinky vedoucí ke koncepčním změnám, jimiž směrnice obohatila znění Směrnice EIA a zdokonalila tak evropskou úpravu participace veřejnosti na úroveň dosud platných vysokých standardů. Těmito změnami jsou:

- nové definice a vymezení právních pojmů „veřejnost“ a „dotčená veřejnost“ a potvrzení privilegovaného postavení pro neziskové organizace (nové znění článku 1 odst. 2 Směrnice EIA),
- zpřísnění formulace časového limitu, v němž musí být zveřejněny některé vypočtené informace, nově je jím „počáteční stádium rozhodovacích řízení, nejpozději, jakmile je možné informace rozumně poskytnout“. Ostatní informace pak musí být poskytnuty v „přiměřených lhůtách“,
- částečné novelizace Příloh I a II, předmět posuzování se pro příště se rozšiřuje o změny a rozšíření záměrů, pokud samy o sobě dosahují uvedených prahových hodnot,
- rozšíření skupiny zveřejňovaných informací po vydání rozhodnutí o povolení projektu, do níž se nově zařadily i údaje o procesu účasti veřejnosti, tedy informování o tom, jak byly názory jednotlivých subjektů vzaty v potaz při rozhodování a vypořádány připomínky a
- zásadní nový článek 10a směrnice EIA, který bude rozebrán později.

Od přijetí Směrnice EIA Evropská komise pravidelně vydává zprávy vyhodnocující úspěšnost v naplňování cílů, které si Směrnice vytyčila a nastiňující nedostatky úpravy, které je třeba analyzovat a napravit. Jsou tak důležitým podkladem pro vylepšování Směrnice. Poslední takovou zprávou je **Zpráva Evropské komise o uplatňování a účinnosti směrnice EIA z roku 2009**, která hodnotí 20 let provádění Směrnice a nastiňuje aktuální otázky a směry, jimiž se v současnosti Evropská komise a expertní týmy v oblasti posuzování vlivů zabývají. Ve zprávě se konstatuje, že hlavního

cíle Směrnice se v obecné rovině podařilo dosáhnout a ve všech členských státech již byly přijaty komplexní právní rámce předmětu Směrnice, avšak „účinné a důsledné provádění směrnice ve všech členských státech nadále zůstává problémem“. Zpráva kladně zhodnotila rozhodnutí států jít ve svých národních zákonech dál za minimální požadavky Směrnice, především v úpravě fází screeningu a scopingu. Dalšími pozitivy je zohlednění zájmů životního prostředí v co nejranějších fázích povolovacích procesů a zvýšení účasti veřejnosti na těchto procesech díky směrnici 2003/35/ES. Navíc vzhledem k významnému rozšíření členské základny EU v letech 2004-2007 je stran nových členských států formulován přínos Směrnice EIA v přispění ke konsolidaci demokratického vývoje a ke zvýšení transparentnosti v rozhodovacích procesech.

Zpráva se na druhou stranu snaží poukázat i na hlavní problematiku ustanovení Směrnice. Zmiňuje příliš rozdílnou praxi členských států při určování, které záměry z Přílohy II Směrnice budou podléhat procesu EIA. Důvod spatřuje v nerespektování všech kritérií vypočtených v Příloze III, která mají za účel výběr harmonizovat. Dalším problémem je i trvajícím existencí snahy vyhnout se posuzování vlivů velkých investičních záměrů na životní prostředí jejich „rozdělováním“, tzn. předstíraným rozdělením projektu na více jednotlivých částí, aby samy o sobě nesplňovaly parametry předmětu posuzování, či dodatečným navýšením kapacity původně podlimitního záměru.

Dále zpráva upozorňuje na nutnost zachovat vysokou kvalitu procesu EIA. Proti tomu se však staví příliš rozdílná kvalita zpracování dokumentace EIA, kvůli čemuž je třeba apelovat na řádnou akreditaci poradenských společností (v českém právu tzv. autorizovaných osob), jejich nezávislost a nestranný přezkum jejich činnosti. Z důvodu nemožnosti jednotného uchopení se ukázalo problematickým i povinné posouzení alternativních možností řešení. Směrnice ve svém znění postrádá ustanovení určující dobu platnosti výsledku procesu EIA (u nás je jím stanovisko EIA) a následný monitoring.

Rovněž v otázce účasti veřejnosti zpráva navrhuje prohloubení harmonizace striktním trváním na včasném zapojení veřejnosti již ve fázích screeningu či scopingu, stanovením minimálních časových lhůt a vydáním pokynů ke zpřístupňování dokumentací EIA, podle osvědčených metod.

V rámci lepší koordinace Směrnice EIA s dalšími směrnici a právními předpisy je poukázáno především na potřebu zaměřit se při procesu EIA na specifické otázky jednotlivých složek životního prostředí, např. vzhledem k významu biologické

rozmanitosti zpráva doporučuje, aby její ochrana měla ve znění Směrnice své místo, obdobně i problematika změny klimatu.²³

Obdobně dílčí cíle pro zkvalitnění procesu EIA formulovalo i stanovisko výboru regionů.²⁴

1.2.4. VÝVOJ PRÁVNÍ ÚPRAVY PROCESU EIA V PRÁVNÍM ŘÁDU ČESKÉ REPUBLIKY

V souvislosti se změnou režimu v ČR po listopadu roku 1989 započala sociální a ekonomická transformace a koncepce předchozího totalitního režimu nahradily demokratické principy fungování společnosti a vytváření tržní ekonomiky. Důsledkem byl prudký nárůst ekonomických aktivit a s přijetím politiky trvale udržitelného rozvoje také potřeba integrovat do těchto aktivit i zájem na ochraně životního prostředí. ČR v této době také prohloubila své postavení v mezinárodním společenství přistoupením k velkému počtu mezinárodních smluv a zintenzivněním mezinárodní spolupráce a postavila se tak po bok vyspělých západních států. Velkého pokroku bylo dosaženo i v oblasti ochrany životního prostředí. ČR převzala ekologické závazky plynoucí především z jejího členství v Radě Evropy, OECD a konečně v následujících letech i v EU.²⁵

Vlivem těchto událostí se v souvislosti se vznikem demokratické Československé republiky na našem území poprvé dostal do povědomí i proces posuzování vlivů na životní prostředí. K jeho prvnímu legislativnímu zakotvení zatím jen v základních rysech došlo federálním **zákonem č. 17/1992 Sb. o životním prostředí**, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOŽP“), resp. v jeho dnes již zrušených ustanoveních §§20 – 26. Úprava v zákoně byla koncipována jako rámcová, deklarující stěžejní principy, na jejichž základě budou přijaty podrobnější republikové zákony.

ZOŽP ve svém stále platném §17 jen velmi obecně vymezil okruhy záměrů, u kterých je před vydáním rozhodnutí o jejich povolení nutné provést posuzování jejich vlivů na životní prostředí, mezi nimi např. stavební činnosti, činnosti spojené s využíváním území či přírodních zdrojů. Vzhledem k přistoupení ČSFR k Espoo

²³ Zpráva Evropské komise o uplatňování a účinnosti směrnice EIA ze dne 23.7.2009: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0378:FIN:CS:PDF>

²⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:232:0041:0043:CS:PDF>

²⁵ OECD:Politika, stav a vývoj životního prostředí, Česká republika, 1.vydání, Praha 1999, str. 31

konvenci se zákon vedle vnitrostátního posuzování věnoval i úpravě posuzování možných vlivů záměrů přesahujících hranice států.

První skutečnou funkční úpravou procesu EIA se stal až **zákon ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí**, který nabyl účinnosti dne 1. července 1992 a následně jej nově vzniklá Česká republika po rozdělení ČSFR přejala do svého právního řádu. Zákon koncepčně konstruoval řízení EIA jako samostatný proces s vlastní právní úpravou a oddělený od následných povolovacích řízení. Tato konstrukce překonala existenci zákona, když byla převzata i do platné právní úpravy. Avšak její výhodnost je v současnosti v odborných kruzích zpochybňována a je vedena diskuze, zda neintegrovat mechanismus EIA do povolovacích řízení tak jako je tomu ve většině evropských států.

Zákon byl rozdělen do šesti částí, v prvních čtyřech je obsažen vlastní postup posuzování, v páté části je upraveno zmocnění pro příslušné orgány veřejné správy a v šesté jsou obsažena ustanovení společná, přechodná a závěrečná.

Předmět posuzování vlivů byl vymezen v širším smyslu než v platné právní úpravě, neboť vedle projektového a koncepčního posuzování zahrnoval i posuzování výrobků. To se provádělo formou certifikace, podle zákona č. 30/1968 Sb., o státním zkušebnictví, ve znění pozdějších předpisů, u tuzemských i dovážených tzv. „stanovených výrobků“ a cílem bylo zhodnotit, zda jejich dopady na životní prostředí nejsou v rozporu s požadavky stanovenými právními předpisy a technickými normami. Dnes je tato regulace součástí zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, ve znění pozdějších předpisů. Postup pro posuzování koncepcí obsahoval §14 zákona č. 244/1992 Sb.

Na tomto místě se zaměřím na obecné shrnutí první podoby procesu projektového posuzování v ČR a nastíním důvody a problematická ustanovení, jež později vedly k přijetí současné úpravy.

Vlastní úprava projektového posuzování je umístěna do druhé, nejdelší části zákona č. 244/1992 Sb., která předepisuje postup pro posuzování vlivů staveb, jejich změn a změn v jejich užívání, činností a technologií taxativně uvedených v přílohách č. 1 a 2 k tomuto zákonu. Obě skupiny záměrů byly posuzovány obligatorně, rozdělení do příloh pouze určovalo rozdělení kompetencí příslušných orgánů státní správy vedoucích celý proces, kterými bylo Ministerstvo životního prostředí ČR (dále jen MŽP) a okresní úřady, resp. po vzniku krajů krajské úřady.

Projekty, které nedosahovaly limitů uvedených v přílohách k zákonu č. 244/1992 Sb. přesto mohly spadat do režimu posuzování vlivů za předpokladu, že měly být prováděny v územích chráněných podle zvláštních předpisů a příslušný orgán o tom rozhodl z vlastních či jiných podnětů.

Zákon výslovně uvedl, že se při postupu dle této jeho části nepoužijí obecné předpisy o správním řízení. Postup posuzování vlivů byl následně rozvržen do fází, s nimiž obdobně pracuje i současná úprava.

Hned v úvodu procesu však byl zákon č. 244/1992 Sb. koncipován značně odlišně. Každý, kdo chtěl realizovat záměr zařazený do jedné z příloh zákona, musel rovnou kromě jeho oznámení příslušnému orgánu přiložit i tzv. dokumentaci o hodnocení vlivů na životní prostředí (soubor expertních studií), jejíž přesnou podobu upravovala příloha č. 3 k zákonu. Dokumentace jako informační zdroj o záměru umožnila, aby se s ním seznámily všechny zúčastněné subjekty procesu a na jeho základě formulovaly své připomínky. Zákon subjektům pro zaslání jejich vyjádření předepisuje lhůty, které v případě jejich nedodržení znamenají, že příslušný orgán k takovému vyjádření vůbec nepřihlíží. Kromě příslušné obce a dotčených orgánů státní správy se k návrhu záměru mohli vyjadřovat i zástupci veřejnosti, přičemž zákon zvlášť upravil účast občanské iniciativy a občanského sdružení. Vymezil pojem občanské iniciativy jako skupinu minimálně pětiset osob starších 18 let, která se písemně vyjádřila k záměru či toto vyjádření podporuje a jedná prostřednictvím zmocněnce či svého zástupce. Pokud tato občanská iniciativa založila k další podpoře svého vyjádření občanské sdružení, stávalo se toto přímo účastníkem navazujícího správního řízení, stejně tak i občanské sdružení již existující, které se k záměru vyjádřilo.

Aby dokumentace dosahovala nutné odborné úrovně a informace v ní obsažené byly skutečně kvalitní a pro hodnocení relevantní, její zpracování bylo svěřeno jen osobám s osvědčením odborné způsobilosti, tzv. oprávněným osobám. Podrobněji podmínky odborné způsobilosti pro posuzování vlivů staveb, činností a technologií na životní prostředí a postup při jejím ověřování a udělování osvědčení upravila **vyhláška MŽP č. 499/1992 Sb. o odborné způsobilosti pro posuzování vlivů na životní prostředí a o způsobu a průběhu veřejného projednání posudku.**

Z výše uvedeného vyplývá, že zákon č. 244/1992 Sb. zcela rezignoval na zavedení fází screeningů a scopingů, které jsou dnes součástí tzv. zjišťovacího řízení. Vzhledem k rigidní úpravě určení záměrů, které se budou posuzovat a k jednotnému rozsahu posuzování musel oznamovatel prakticky již na počátku procesu zadat

zhotovení dokumentace EIA. Oznámení sice formálně existovalo, avšak jeho funkce byla potlačena a vedle současně předkládané dokumentace tvořilo jen jakýsi přehled nejdůležitějších informací již jednou podrobněji uvedených v dokumentaci. Následkem tohoto příliš zjednodušujícího řešení úvodní fáze procesu EIA mohlo být nadbytečné provádění posuzování vlivů u záměrů méně podstatných a naopak jeho nesprávné opominutí u záměrů, které mohly životní prostředí svými dopady významně zasáhnout, ale nebyly zahrnuty do příloh zákona. Navíc finanční náročnost zpracování komplexní studie, jakou je dokumentace EIA a vstup veřejnosti i dotčených orgánů státní správy do procesu až ve chvíli jejího dokončení, tedy ve fázi, kdy přípravné práce jsou již velmi pokročilé, fakticky omezují pole spolupůsobení těchto subjektů na minimum. V případě návrhů záměrů, které vyšly z procesu EIA neúspěšně docházelo ke zbytečnému prodražování jeho pomyslným včasným nezastavením po podání oznámení.

Další postup podle zákona č. 244/1992 Sb. ukládal příslušnému orgánu po uplynutí doby pro podání vyjádření zajistit zpracování posudku k dané dokumentaci a s přihlédnutím k došlým vyjádřením. Tvorba posudku byla svěřena opět oprávněné osobě, avšak odlišné od té, která se podílela na zpracování dokumentace. Náklady na zpracování posudku hradil oznamovatel přímo oprávněné osobě, protože byl takový postup shledán rizikový z důvodu možného vlivu investora na zpracovatelovu práci a platná právní úprava snížila kontakt odborníka s investorem tím, že zadání posudku i platbu zprostředkovává MŽP. Zákon demonstrativně uváděl kritéria, na jejichž základě bylo zhodnocení prováděno. Posudek obsahoval návrh stanoviska. Do jednoho měsíce po doručení posudku příslušnému orgánu se konalo veřejné projednání blíže upravené ve vyhlášce MŽP č. 499/1992 Sb. Jeho předmětem byl posudek a došlá vyjádření k dokumentaci, na rozdíl od současné úpravy, jejíž předmětem je již posudek a sama dokumentace, nikoli jen vyjádření k ní došlá.

Závěrečné stanovisko vydával příslušný orgán na základě posudku a protokolu z veřejného projednání. Jeho vydání bylo nezbytným předpokladem pro pozdější rozhodnutí o povolení záměru. Obsah a podobu stanoviska určovala příloha č. 4 k zákonu. Stanovisko proklamovalo souhlas či nesouhlas s předkládaným záměrem, doporučení variant a podmínky pro fáze příprav, realizace a provozu záměru.

Mezistátní posuzování bylo upraveno jen velmi spoře. Postupovalo se podle části druhé zákona č. 244/1992 Sb. s několika odlišnostmi. Předně byl odlišně vymezen předmět posuzování a to úžeji, neboť zákon pro určení, zda bude proces EIA v daném případě prováděn, odkazoval na přílohu ZOŽP. Odchylně byly upraveny také

požadavky na obsah dokumentace, opět podle přílohy ZOŽP, dále návrh stanoviska musel být před jeho vydáním předložen Federálnímu výboru pro životní prostředí a vydání stanoviska bylo podmíněno oznámením výsledku mezistátního projednání.

Zásadním nedostatkem zákona č. 244/1992 Sb. bylo výše popsané obligatorní posuzování taxativně určených záměrů a to vždy ve stejném rozsahu a s tím souvisící sloučení předkládání oznámení s dokumentací a velmi pozdní zapojení veřejnosti. Právě poslední uvedené bylo v nesouladu se Směrnicí EIA, která pro vstup veřejnosti do procesu EIA požaduje co nejranější moment.

Dalšími vytýkanými problémy právní úpravy tohoto zákona bylo nedostatečné vymezení pojmů vztahujících se k předmětu posuzování („změna staveb“, „změny v užívání staveb“) a kvůli tomu v praxi vznikající nejasnosti, neúplná úprava mezistátního posuzování a neúplná úprava stanoviska. Zákon příslušnému orgánu nestanovil žádnou lhůtu pro jeho vydání, ani ve své příloze v rozporu se Směrnicí EIA nepožadoval uvést ve stanovisku jeho odůvodnění, ba ani neuložil povinnost jej zveřejnit.

Zákon č. 244/1992 Sb. byl pouze jednou novelizován po zrušení okresů a vzniku krajů a platil do konce roku 2001. Projektové posuzování, které bylo zahájeno za jeho účinnosti se jím však řídilo nadále i po jeho zrušení.

Základ platné právní úpravy procesu EIA tvoří **zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů**, který nabyl účinnosti dne 1. ledna 2002.

Přijetí nového zákona bylo do značné míry iniciováno potřebou harmonizovat právní úpravu s právem EU a napravit výše zmíněné nedostatky předchozího zákona. Zejména se jednalo o stanovení chybějících lhůt a zavedení tzv. zjišťovacího řízení, které by v sobě obsáhlo oba procesy screening i scoping. Další změnou bylo zavedení sukcesivního předkládání nejprve oznámení a až případně posléze dokumentace a některých preventivních kroků k zamezení průtahů a prodražování (např. předběžné projednání). Nezbytná byla i úprava včasnějšího zapojením veřejnosti a dotčených správních úřadů do celého procesu²⁶

²⁶ Petžílek P., Guth J., Týcová G.: Předpisy o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem, 1. vydání, ABF- Arch, Praha 2002, str. 10

K provedení Zákona EIA byly vydány dvě vyhlášky. První z nich je **vyhláška MŽP č. 457/2001 Sb., o odborné způsobilosti a o úpravě některých dalších otázek souvisejících s posuzováním vlivů na životní prostředí** a druhou vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 355/2004 Sb., kterou se stanoví bližší podmínky osvědčení o odborné způsobilosti pro oblast posuzování vlivů na veřejné zdraví, postup při jejich ověřování a postup při udělování a odnímání osvědčení.

Zákon EIA byl zatím devětkrát novelizován. První velmi rozsáhlá novela zákonem č. 93/2004 Sb. vložila do hlavy I Zákona EIA díl 3 (konkrétně §§10a až 10j) a od té doby je jeho předmět doplněn i o úpravu strategického posuzování (SEA). V dalším textu bude rozebrána úprava projektového posuzování podle tohoto zákona.

ČÁST 2

PLATNÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA POSUZOVÁNÍ VLIVŮ ZÁMĚRŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

2.1. HLAVNÍ PRINCIPY PROCESU EIA

Pro další rozbor průběhu a fází projektového posuzování je třeba se nejprve zmínit o hlavních principech, na nichž je jeho právní úprava založena. Principy napomáhají především při interpretaci a aplikaci zákonných ustanovení a je nezbytné z nich vycházet vždy, pokud nám zákon na určitou otázku nedává odpověď. Ani Zákon EIA nemůže upravit vyčerpávajícím způsobem veškeré v praxi vzniknuvší situace.

Jak již zmíněno v úvodních pasážích této práce, pro řízení EIA je charakteristická jeho předběžná povaha. Z časového hlediska se proces odehrává v co nejranější fázi před samotným povolovacím procesem, aby v době rozhodování správního orgánu o povolení realizace záměru ve správním řízení již tento měl k dispozici všechny environmentální podklady pro věcně správné rozhodnutí. Celému procesu dominuje **princip prevence**, který je obecným principem práva a zároveň nejdůležitějším principem ochrany životního prostředí jako celku. V právu EU je vyjádřen v čl. 191 Smlouvy o fungování Evropské Unie (dále jen „SFEU“). Podobně jako každý prevenční prostředek ochrany životního prostředí i proces EIA má přispět k odhalení a zamezení potenciálních zásahů způsobených lidskou aktivitou do životního prostředí představujících jeho trvalé a nenapravitelné poškození. Tím napomáhá ke snížení či předcházení nákladů, které by jinak bylo nutno vynaložit na odstranění vzniklých škod. V otázkách životního prostředí je vždy efektivnější škodám předcházet, než-li je dodatečně napravovat. Minimalizují se tak předně náklady ekologické, ale i ekonomické.

S principem prevence úzce souvisí **princip předběžné opatrnosti** (opět zakotvený i na evropské úrovni). V českém právu jej reglementuje ustanovení §13 ZOŽP. Uvádí, že *„lze-li se zřetelem ke všem okolnostem předpokládat, že hrozí nebezpečí nevratného nebo závažného poškození životního prostředí, nesmí být pochybnost o tom, že k takovému poškození skutečně dojde, důvodem pro odklad*

opatření, jež mají poškození zabránit.“ Někteří autoři jeho podstatu velmi výstižně vyjadřují jako zásadu *in dubio pro natura*.²⁷

Hybnými principy celého procesu jsou kromě těchto dvou dále principy trvale udržitelného rozvoje, komplexnosti posuzování a princip veřejnosti.

Obecný koncept **trvale udržitelného rozvoje** (*sustainable development*) byl poprvé popsán v dokumentu Světové komise pro životní prostředí a rozvoj „Naše společná budoucnost“ (*Our Common Future*) v roce 1987. V našem právním řádu jej definuje ustanovení §6 ZOŽP. Trvale udržitelným je takový rozvoj, který uspokojuje potřeby současných generací a zároveň neohrožuje možnost uspokojovat základní životní potřeby generací budoucích, to vše při nesnížení přírodní rozmanitosti a zachování funkcí ekosystémů. Princip balancuje a vyvažuje na jedné straně požadavky hospodářského růstu, prosperity občanské společnosti (pilíř ekonomický a sociální) a na druhé straně požadavky ekologické únosnosti, ochrany životního prostředí (pilíř environmentální). Ideální je stav, kdy jednotlivé pilíře jsou ve vzájemném souladu a rozvoj společnosti je uskutečňován v souladu s požadavky ochrany životního prostředí.²⁸ Zároveň klade důraz na mezigenerační solidaritu.²⁹ V rámci environmentálního pilíře je důležité primární šetrné využívání obnovitelných zdrojů a maximální ochrana zdrojů neobnovitelných.³⁰

Zásada **komplexnosti posuzování** si klade za cíl zahrnout (a tedy integrovat) do předmětu posuzování jeho veškeré možné aspekty a zároveň tyto posoudit ve vzájemných souvislostech. Co do rozsahu se projekt musí hodnotit v období jeho příprav, realizace i možného odstraňování a zapomenout nelze na posouzení vlivů pro případ nastalých havárií.

Nakonec velmi podstatným rysem procesu EIA je **účast veřejnosti**. Jako takový tento princip demokratickému státnímu zřízení imanentní přispívá k informování a zapojení široké občanské společnosti do veřejného dění souvisejícího s ochranou životního prostředí a buduje její povědomí o nutnosti aktivního podílení se na správě a rozhodovacích procesech o těchto věcech. Jinými slovy apeluje i na uvědomění si odpovědnosti za ochranu a nezhoršování kvality životního prostředí každého z nás.

²⁷ Tichá, T. a kol.: Slovník pojmů užívaných v právu životního prostředí, 1. vydání, ABF – nakladatelství ARCH, Praha 2004, str. 254

²⁸ Tichá, T. a kol, op. cit., str. 330

²⁹ Šturma, P., Damohorský, M., Ondřej, J., Zástěrová J., Smolek M.: Mezinárodní právo životního prostředí I. část, 1. vydání, Eva Roztoková – IFEC, Beroun 2004, dotisk 2008, str. 95

³⁰ Damohorský M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. vydání, C. H. Beck, Praha 2007, str. 7

Z tohoto pohledu má velmi blízko k ústavnímu právu na příznivé životní prostředí podle čl. 35 zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“). Má-li se veřejnost aktivně zapojit do procesu, musí mít ke své činnosti dostatek informací. Princip proto zahrnuje i zásadu **informovanosti**. Úzce s ním souvisí také **požadavky otevřenosti** a **transparentnosti** celého procesu. Účast veřejnosti zároveň působí jako kontrola činnosti veřejné správy a napomáhá udržet transparentnost rozhodovacích procesů (více o problematice účasti veřejnosti na procesu EIA v části třetí).

Při provádění procesu EIA je třeba trvat i na zachování některých dalších zásad jako je zásada efektivnosti (např. analýze podléhají dle zákonných kritérií vybrané záměry významné hlediska možných vlivů na životní prostředí, nikoli všechny), účelnosti dosažených informací, systematickosti řízení a dalších.

2.2. PŘEDMĚT, ROZSAH A ZPŮSOB POSUZOVÁNÍ

V nejobecnější rovině vychází zákonná úprava ze samého účelu a smyslu tohoto procesu, kterými je bezesporu minimalizace negativních dopadů lidských činností na životní prostředí. Od stejného kritéria se odvíjí i její předmět, rozsah a způsob posuzování vlivů na životní prostředí.

2.2.1. PŘEDMĚT ÚPRAVY ZÁKONA O POSUZOVÁNÍ VLIVŮ

Ustanovení §1 Zákona EIA zakotvuje legislativní zkratku „posuzování vlivů na životní prostředí“, pod kterou rozumíme kromě posuzování vlivů na životní prostředí také posuzování vlivů na veřejné zdraví (v dřívější úpravě ne zcela přesně označeno pojmem „vlivy na obyvatelstvo“). Takto zákon pozitivně hmotněprávně vymezuje svůj **předmět úpravy** a zároveň definici doplňuje procesním vymezením, a sice do předmětu své úpravy zahrnuje úpravu postupu fyzických a právnických osob, správních úřadů a územních samosprávných celků při tomto posuzování. Široce pojatý předmět úpravy je zejména z důvodů hospodárnosti a efektivity omezen v odstavci druhém, který k posuzování povolává jen ty zákonem vymezené záměry a koncepce, jejichž realizace by mohla závažně ovlivnit životní prostředí. U záměrů je zásadním vodítkem příloha č. 1 k Zákonu EIA. Přesto, jak uvádí kolektiv autorů pod vedením prof.

Damohorského, by ve své podstatě měla podléhat předchozímu posouzení svých dopadů na životní prostředí jakákoli lidská činnost, aby se skutečně dosáhlo možného stupně minimalizace negativních vlivů³¹. Současná úprava však chápe svůj předmět úžeji, spíše jako formalizovaný proces, který se dotýká jen vybraných, tj. potenciálně zvláště škodlivých činností.

2.2.2. ROZSAH A PŘEDMĚT PROJEKTOVÉHO POSUZOVÁNÍ

Obecně upravuje Zákon EIA **rozsah posuzování** ve svých úvodních ustanoveních, avšak konkrétnější podobu jeho interpretace nabývá až ve spojení s dalšími ustanoveními, především s jednotlivými přílohami k zákonu. Jak již vyplývá z dikce §1 tohoto zákona, posuzují se vlivy na hlavní objekty ochrany, tedy veřejné zdraví a životní prostředí, navíc v souladu s principem komplexnosti posouzení musí zahrnout i jejich vzájemné působení. Zákon si klade za cíl předejít nejasnostem a vypočítává jednotlivé potenciálně ohrožitelné složky životního prostředí. Vzhledem k ne zcela shodnému pojetí s pojmem životního prostředí v ZOŽP tímto předkládá další svébytnou definici tohoto pojmu. Dle Zákona EIA totiž vlivy na životní prostředí zahrnují vlivy na:

- živočichy a rostliny
- ekosystémy
- půdu
- horninové prostředí
- vodu
- ovzduší
- klima a krajinu
- přírodní zdroje
- hmotný majetek a kulturní památky.

Právě poslední zmíněné složky antropogenního původu v úžeji uchopené definici dle ZOŽP nejsou zahrnuty. Naopak ZOŽP ve svém demonstrativním výčtu obsahuje složku energie, ustanovení Zákona EIA nikoliv. Takto vypočtené složky zahrnuté do pojmu životního prostředí, na něž dopadající vlivy je nutno podrobit

³¹ Damohorský M. a kol., op.cit., str. 208

posouzení, jsou v souladu s požadavky Směrnice EIA v čl. 3. Není však zcela jasné, zda směrnici použitý pojem „kulturní dědictví“ jako objekt hodný zvýšené ochrany uskutečněné v tomto případě posouzením dopadů možných negativních vlivů, je zcela vyčerpán pojmem kulturní památky použitým v naší právní úpravě. Spíše se domnívám, že nikoli, vzhledem k běžnému širšímu chápání tohoto pojmu zahrnujícímu i některé nehmotné statky. Ovšem právě kulturní památky jako podmnožina pojmu kulturní dědictví jsou případnou realizací záměrů potenciálně ohroženy nejvíce.

Vymezení **předmětu posuzování vlivů záměrů na životní prostředí** obsahuje ustanovení §4 Zákona EIA. Poslední novela tohoto ustanovení byla provedena zákonem č. 436/2009 Sb. Nejvýznamnější změnu v této oblasti přinesly zákon č. 163/2006 Sb., který do našeho právního řádu opět zavedl institut tzv. podlimitních záměrů a zákon č. 216/2007 Sb., jehož cílem bylo podle důvodové zprávy zjednodušit řízení týkající se podlimitních záměrů.

Současné znění zákona činí předmětem posuzování:

- **Záměry uvedené v příloze č. 1 k zákonu kategorii I**, které podléhají posuzování vždy. Stejně tak se obligatorně posuzují i **změny těchto záměrů**, pokud vlastní kapacitou či rozsahem dosáhnou uvedených příslušných limitních hodnot. Ostatní změny těchto záměrů, jimiž má být významně zvýšena jeho kapacita, změněna jeho technologie, řízení provozu nebo způsob užívání se posuzují až pokud tak stanoví zjišťovací řízení.
- **Záměry uvedené v příloze č. 1 k zákonu kategorie II a jejich změny** (v případech změn popsanych v předchozím odstavci) se posoudí opět za podmínky, že tak stanoví zjišťovací řízení.
- Další skupinu tvoří již výše zmíněné **tzv. podlimitní záměry**, kterými jsou záměry uvedené v příloze č. 1 k zákonu, nedosahují-li uvedených příslušných limitních hodnot, ale příslušný úřad stanoví, že budou podléhat posuzování. Posuzování se pak provádí, stanoví-li tak zjišťovací řízení.
- Konečně poslední pozitivně vymezenou skupinu záměrů podléhajících posuzování, určí-li se tak ve zjišťovacím řízení, tvoří stavby, činnosti a technologie, které podle stanoviska orgánu ochrany přírody vydaného

podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“) **mohou samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit území evropsky významné lokality či ptačí oblast**, tedy soustavu NATURA 2000 (viz kapitola 2.5.).

Z takto definovaného předmětu posuzování však zákon vylučuje záměry nebo jejich části, o nichž rozhodne vláda v určitých speciálních případech (v případech nouzového stavu, stavu ohrožení a válečného stavu) či z určitých naléhavých důvodů (obrana republiky, plnění mezinárodních závazků). Rovněž rozhodne-li tak v případě užitečnosti záměru sloužícího k odvrácení nebo zmírnění důsledků nastalé kvalifikované nepředvídatelné události. Zákon vládě při tomto nestandardním postupu ukládá zvláštní povinnosti, zejména informačního charakteru, za účelem zachovat v daném případě nejvyšší možnou míru zásady účasti veřejnosti a transparentnosti.

Vyloučit však nikdy nelze záměr podléhající postupu pro mezistátní posuzování.

2.2.3 ZPŮSOB PROJEKTOVÉHO POSUZOVÁNÍ

Posuzování vlivů záměrů na životní prostředí musí zahrnout zjištění, popis, posouzení a vyhodnocení přímých i nepřímých vlivů záměru včetně tzv. nulové varianty, tedy zhodnocení důsledků jeho neprovedení. Posouzení podléhá také návrh opatření k předcházení negativním vlivům na životní prostředí, k jejich případnému vyloučení nebo zmírnění nebo naopak opatření navrhovaná v souvislosti s posouzením záměru pro jeho možné zvýšení příznivých vlivů.

Z hlediska časové souslednosti musí být vzat v úvahu a podroben posouzení celý průběh realizace záměru od jeho příprav až po jeho ukončení či případnou likvidaci, sanaci nebo rekultivaci území.

Proces EIA v určitých zejména složitějších případech (například u některých liniových staveb) může trvat několik let. Proto je velmi důležité časové určení okamžiku, ze kterého se při posuzování stavu životního prostředí vychází. Tímto momentem je doba oznámení záměru. Z logiky věci vyplývá, že pro věcně správný výsledek je nutné, aby příslušný úřad a další subjekty procesu mohly postupovat podle nejaktuálnějších informací o stavu životního prostředí v dotčeném území. V praxi při procesech, u nichž uplyne delší doba od zpracování oznámení do zpracování

dokumentace dochází k aktualizaci vstupních údajů relevantních pro vypracování dokumentace.

2.2.4. PODLIMITNÍ ZÁMĚRY

Záměry v příloze č. 1 k Zákonu EIA nedosahující příslušných limitních hodnot, jsou-li uvedené, označené legislativní zkratkou „**podlimitní záměry**“, byly jako zvláštní skupina záměrů do zákona začleněny novelou z roku 2006. Ta byla přijata v reakci na výtku Evropské komise, která namítala vůči České republice neúplnou transpozici evropské směrnice v oblasti posuzování vlivu na životní prostředí, především v návaznosti na rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci C-392/96 (Komise vs. Irsko).³² Do doby přijetí této novely totiž v České republice podlimitní záměry, stejně jako v Irsku, posuzovány nebyly. Směrnice EIA přitom ve svém článku 4 vyžaduje, aby předmětem posuzování byly všechny záměry uvedené v příloze I Směrnice a ve vztahu k příloze II směrnice mohou být na základě individuálního posouzení záměru nebo na základě stanovení prahových limitů některé záměry z posuzování vyloučeny. Zde umožňuje členským státům o vyloučení rozhodnout aplikací jednoho či druhého zmíněného kritéria nebo obou současně. Evropský soudní dvůr však ve svém rozhodnutí stanovil, že tyto limity nelze určit pouze s ohledem na velikost záměru, nýbrž také s přihlédnutím k dalším kritériím, jako je povaha záměru či jeho umístění. Tyto záměry totiž svou velikostí nemusí dosahovat příslušných limitních hodnot a přesto ve spojení s jinými stavbami mohou životní prostředí významně ovlivnit nebo je třeba posouzení provést právě pro jejich umístění do oblastí z hlediska ochrany životního prostředí zvláště citlivých nebo hodnotných.

V České republice se proto s počátkem účinnosti novely od 27.4.2006 všechny podlimitní záměry posuzovaly (bez zavedení dalších směrnicí umožněných zpřesňovacích kritérií) vždy minimálně ve zjišťovacím řízení. Toto ekonomicky nákladné řešení pro veřejnou správu i investory volalo po změně, kterou provedl výše zmíněný zákon č. 216/2007 Sb. Pro snížení administrativní zátěže zavedl s účinností od

³²http://eurlex.europa.eu/Result.do?T1=V4&T2=1999&T3=392&RechType=RECH_naturel&Submit=Hl edat

22.8.2007 zjednodušený postup k určení, zda záměr bude podléhat klasickému zjišťovacímu řízení.³³

Oznamovatel, který se chystá záměr provést, je povinen příslušnému úřadu poslat zjednodušené oznámení (v písemné podobě nebo elektronickou datovou zprávou), jehož vzor je v příloze č. 3a k Zákonu EIA. Příslušný úřad má následně lhůtu 15 dnů ode dne oznámení, aby investorovi sdělil, zda podlimitní záměr bude podléhat zjišťovacímu řízení a sdělení též zveřejní na internetu. Pokud příslušný úřad vyžaduje provedení zjišťovacího řízení, musí investor pro účely tohoto řízení připravit úplné oznámení.

Přestože má investor u jiných obligatorně posuzovaných záměrů podle Zákonu EIA možnost významně zkrátit dobu posuzování tím, že se postupem podle §6 odstavce 5 může vyhnout zjišťovacímu řízení předložením rovnou oznámení s náležitostmi dokumentace (více v pojednání o oznámení), výkladem zákona lze dovodit, že takovou možnost u podlimitních záměrů nenabízí³⁴, pro tuto skupinu záměrů upravuje specifický postup. Proto přestože investor může mít důvodně za to, že závěr zjišťovacího řízení určí, že se jeho záměr bude posuzovat i v následných fázích procesu EIA, musí projít i specifickým výše popsaným zkráceným řízením a následně zjišťovacím řízením vždy.

2.2.5. ZVEŘEJŇOVÁNÍ INFORMACÍ

Velmi důležitou roli z hlediska informování všech kategorií subjektů vystupujících v procesu posuzování vlivů na životní prostředí hraje §16 Zákonu EIA, upravující přenos relevantních informací od jejich nositelů k možným adresátům. Toto ustanovení je společné pro posuzování záměrů a koncepcí. Je nezbytné jej vnímat a interpretovat v kontextu s dalšími ustanoveními hlavy I. a II. Zákonu EIA upravujícími průběh posuzování, neboť ta mohou stanovit a doplnit další informační povinnost, speciální pro fázi, ve které se řízení nachází.

Ústavním základem obecného práva na informace je článek 17 odst. 1 LZPS, který zaručuje každému právo na informace, v aspektu uloženého aktivního přístupu

³³ Statistická ročenka MŽP 2009 (vydaná v roce 2010) uvádí, že po začlenění podlimitních záměrů do posuzování v roce 2006 logicky stoupl počet podaných oznámení. Opětovné snížení tohoto počtu lze očekávat v souvislosti se změnou, kterou přinesl zákon č. 216/2007 Sb.. Doposud data pro srovnání nejsou k dispozici. V roce 2008 bylo posouzeno 3900 podlimitních záměrů.

³⁴ Stejně tak tento postup nelze aplikovat ani u záměrů, které mohou dle stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti.

státních orgánů a orgánů územní samosprávy blíže rozvedený v odst. 5 tohoto článku. K tomuto speciální je článek 35 odst. 2 LZPS upravující právo každého na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí. Zmíněné ústavně zakotvené právo provádí zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Široká informovanost je podmínkou účasti veřejnosti v procesu i jejího aktivního zapojení do něj a v konečném důsledku i podmínkou kvalitního objektivního posouzení záměru či koncepce. Díky technickému pokroku v komunikační oblasti obecně je možnost přístupu k daným informacím na vysoké úrovni a například vyhledání informací prostřednictvím internetových stránek České informační agentury životního prostředí CENIA trvá jen několik málo minut. Příslušný úřad má podle ustanovení §16 odst. 1 a 2 Zákona EIA povinnost zveřejnit či zajistit zveřejnění zde uvedených skutečností a dokumentů. Jsou jimi všechny dokumenty pořizované v rámci procesu EIA/SEA a pro proces významné informace jako například informace, kdy a kde je možné nahlížet do dokumentů, čas a místo konání veřejného projednání a informace o konzultaci při mezistátním posuzování. Speciálně je vzhledem k významu těchto dokumentů zdůrazněno zveřejnění obsahu závěru zjišťovacího řízení a stanoviska.

2.3. F Á Z E Ř Í Z E N Í

Vlastní proces posuzování vlivů záměrů na životní prostředí lze pro názornost a přehlednost rozdělit do několika posloupných fází, počínaje předložením oznámení (pokud oznamovatel záměru nevyužije možnosti předběžného projednání), přes zjišťovací řízení, zpracování dokumentace, vyhotovení posudku a konání veřejného projednání až k vydání stanoviska.

2.3.1. PŘEDBĚŽNÉ PROJEDNÁNÍ

Společná ustanovení Zákona EIA v ustanovení §15 upravují možnost oznamovatele (resp. předkladatele v případě strategického posuzování) požádat příslušný úřad a dotčené správní úřady o předběžné projednání záměru nebo koncepce ještě před zahájením celého procesu EIA, tedy před podáním oznámení. Zda předběžné projednání proběhne závisí jen na vůli investora, ze zákona tato fáze obligatorní není.

V praxi bude ustanovení významné především pro soukromé investory, kteří dosud nemají příliš zkušeností s procesem EIA. Uvažovaný záměr lze projednat včetně případných variant jeho řešení. Zákon klade důraz na aktivitu příslušného úřadu a dotčených správních úřadů, poskytování potřebné pomoci předkladateli žádosti a jejich spolupráci s dalšími subjekty. Proto také v rámci tohoto předjednání mohou žadatelé doporučit předběžné projednání s dalšími dotčenými správními úřady, územními samosprávnými celky či jinými subjekty.

Jak již z názvu institutu vyplývá, účelem je umožnit oznamovateli záměru předběžně se poprvé seznámit s potenciálními riziky, překážkami v procesu a názory či zaujímanými postoji dotazovaných subjektů k předloženému záměru. Tyto informace mohou mít pro žadatele značný význam, neboť dávají tušit možné komplikace, kterým bude zapotřebí čelit a poskytují tak podklad pro promyšlení následného postupu. Výsledky předběžného projednání tak samozřejmě nikoho nezavazují.

2.3.2. O Z N Á M E N Í

Zahájení procesu spadá v jedno s předložením oznámení záměru příslušnému úřadu oznamovatelem, tedy fyzickou či právnickou osobou, která hodlá záměr provést, jinými slovy zejména investorem záměru, příp. u změn záměrů provozovatelem (§6 odst. 1 Zákona EIA). Oznámením rozumíme dokument, který splňuje zákonné náležitosti, tak jak je vymezuje příloha č. 3 k Zákonu EIA, příp. příloha č. 3a, pokud se jedná o podlimitní záměr. Představuje prvotní komplexní zdroj informací o záměru pro příslušný úřad, dotčené orgány, stejně tak i pro veřejnost, proto musí obsahovat všechny potřebné údaje o oznamovateli, údaje o záměru, údaje o stavu životního prostředí v dotčeném území, údaje o vlivech záměru na veřejné zdraví a na životní prostředí, porovnání variant řešení záměru, doplňující údaje, všeobecně srozumitelné shrnutí netechnického charakteru a přílohy. Zákon EIA tyto **obsahové náležitosti** dělí do 8 částí označených písmeny A – H. Vedle těchto jsou dalšími obecnými náležitostmi datum zpracování, údaje o zpracovateli oznámení a o osobách, které se na zpracování podílely a podpis zpracovatele.

Oznamovatel musí uvést svou obchodní firmu, IČ, sídlo či bydliště a jméno, příjmení, bydliště a telefon svého oprávněného zástupce.

V rámci údajů o záměru musí oznámení obsahovat základní údaje jako je název záměru a jeho zařazení dle přílohy č. 1 Zákona EIA, rozsah, umístění, charakter záměru

a možnost kumulace s jinými záměry, zdůvodnění potřeby záměru a jeho umístění, přehled zvažovaných variant a hlavních důvodů pro jejich výběr či odmítnutí, stručný popis technického a technologického řešení záměru, předpokládaný termín zahájení realizace záměru a jeho dokončení, výčet dotčených územně samosprávných celků a výčet navazujících rozhodnutí podle §10 odst. 4 Zákona EIA³⁵ a správních úřadů, které budou tato rozhodnutí vydávat.

Dalšími důležitými kategoriemi povinných údajů o záměru jsou údaje o vstupech (v souvislosti s realizací záměru se jedná o zábor půdy, odběr a spotřebu vody a surovinové a energetické zdroje) a o výstupech (tj. množství a druh emisí do ovzduší, množství a druh odpadních vod, kategorizace a množství odpadů a rizika havárií).

Při popisu stavu životního prostředí v území dotčeném navrhovaným záměrem oznamovatel podává výčet nejzávažnějších environmentálních charakteristik dotčeného území (například územní systémy ekologické stability krajiny, zvláště chráněná území) a stručnou charakteristiku současného stavu jednotlivých složek životního prostředí v dotčeném území, které budou pravděpodobně významně ovlivněny.

Část D přílohy č. 3 Zákona EIA stanoví povinné informace o vlivech záměru na veřejné zdraví a životní prostředí. Oznamovatel tak například charakterizuje možné vlivy a odhad jejich velikosti a významnosti, uvádí rozsah vlivů vzhledem k zasaženému území a populaci, informaci o možnosti vlivů přesahujících státní hranice ČR atd.

V další části příloha Zákona EIA po oznamovateli požaduje porovnání jednotlivých variant řešení záměru, ovšem pouze za předpokladu, že tyto byly předloženy. Variantní řešení tedy není obligatorní součástí oznámení, pokud však oznamovatel s variantami pracuje a pro předkládaný záměr s nimi počítá, je povinen nastínit hlavních variant v oznámení uvést včetně hlavních důvodů pro jejich výběr, resp. odmítnutí. O každé předložené variantě pak oznamovatel musí v přiměřeném rozsahu poskytnout údaje podle částí B-D a F-H přílohy č. 3 Zákona EIA.³⁶

Oznámení musí obsahovat i vyjádření příslušného stavebního úřadu k záměru z hlediska souladu s platnou územně plánovací dokumentací, nezbytné doplňující mapové a jiné dokumentace nebo podstatné informace a všeobecně srozumitelné shrnutí

³⁵ Nejčastěji se jedná o územní rozhodnutí (zejména rozhodnutí o umístění stavby), stavební povolení a integrované povolení.

³⁶ Dvořák, L.: Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem, 1. vydání, ABF-Arch, Praha 2005, str. 29

netechnického charakteru. Poslední jmenované slouží primárně jako podklad nezbytný pro první seznámení se záměrem především pro laickou veřejnost bez odborných znalostí. Má za úkol napomoci se snadnějším utvořením si celkového obrazu o předkládaném záměru, o jeho rozsahu a o možném budoucím postupu hájení práv a zájmů v procesu posuzování vlivů.

Oznamovatel však má i možnost předložit oznámení s obsahovými náležitostmi stanovenými v příloze č. 4 Zákona EIA pro dokumentaci vlivů záměru na životní prostředí (dále jen „dokumentace“), za určitých podmínek pak může předložit dokumentaci přímo a následný proces přechází do fáze upravené §8 zákona. Účelem tohoto postupu je urychlení a zefektivnění procedury v případech jasných, nekomplikovaných a předvídatelných.

Oznámení se podává v písemné formě a na technickém nosiči dat, popřípadě v elektronické podobě.

Dle dikce Zákona EIA investor předkládá oznámení svého záměru příslušnému úřadu. **Příslušné úřady** svou činností v oblasti zajišťování posuzování vlivů na životní prostředí vykonávají státní správu. Je jím Ministerstvo životního prostředí ČR (dále jen „MŽP“) či příslušný krajský úřad, tedy orgán kraje v přenesené působnosti, v jehož územně správním obvodu je navržen záměr (§3 písm. f Zákona EIA). Rozdělení příslušnosti mezi tyto orgány státní správy blíže provádí především kompetenční ustanovení §21 až §23 a příloha č.1 Zákona EIA.

MŽP je ústředním správním úřadem v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí a zákon mu za tímto účelem svěřuje výkon činností uvedených v §21 písm. a) až k) Zákona EIA, který je výkonem státní správy. Obecně je příslušným úřadem, který provádí posuzování v případech významově důležitých, tzn. zajišťuje posuzování záměrů s vlivem přesahujícím hranice ČR, záměrů, jejichž oznamovatelem je Ministerstvo obrany ČR a u ostatních záměrů zajišťuje posuzování vlivů těch z nich, které jsou uvedeny v příloze č.1 Zákona EIA ve sloupcích A.

MŽP si také může v jednotlivých případech působnost pro provedení posuzování vyhradit. Pokud je záměr navrhován na území více krajů, oznamovatel svůj záměr zasílá MŽP, které v těchto případech rozhodne, který krajský úřad posouzení provede a oznámení mu neprodleně postoupí.

Ustanovení §22 Zákona EIA v rámci rozdělení kompetencí dále vypočítává činnosti, které svěřuje příslušnému orgánu kraje v přenesené působnosti. Orgány kraje tedy provádí posuzování záměrů uvedených v příloze č. 1 Zákona EIA ve sloupcích B a

jejich změn. Dále sem náleží posuzování podlimitních záměrů, které dle závěrů zjišťovacího řízení podléhají posuzování.

Po předložení oznámení se všemi náležitostmi příslušný úřad zašle do 7 pracovních dnů od obdržení jeho kopii dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům k vyjádření, příp. je – li příslušný orgán kraje, zašle jej i MŽP. Ve stejné lhůtě je úřad povinen zajistit zveřejnění informací o obdrženém oznámení (tedy informace, že oznámení bylo podáno a kde a kdy do něj lze nahlížet) a na internetu uveřejnit alespoň textovou část oznámení. Pokud však oznámení nesplňuje všechny náležitosti zákona, příslušný úřad jej musí vrátit oznamovateli.³⁷ Ke zveřejněnému oznámení má poté kdokoliv právo se písemně vyjádřit, a to do 20 dnů ode dne zveřejnění, po této lhůtě zaniká nárok na vypořádání připomínek a možnost přihlídnout k vyjádření zůstává na vůli příslušného úřadu. Tato lhůta je procesněprávní, k jejímu zachování postačuje, aby bylo vyjádření do této doby předáno orgánu, který má povinnost je doručit, nejčastěji prostřednictvím provozovatele poštovních služeb.³⁸ Na rozdíl od předchozí úpravy došlo zákonem č. 163/2006 Sb. k novelizaci tohoto ustanovení a sjednocení dříve platných několika režimů lhůt pro podávání vyjádření k oznámení.

Závěrem výkladu této podkapitoly bych se chtěla v návaznosti na pojednání o oznamovateli a příslušných úřadech ve stručnosti zmínit o dalších důležitých subjektech procesu EIA, jimiž jsou **dotčené správní úřady**, resp. o jejich úloze v řízení. Zákon EIA jimi rozumí správní úřady hájící zájmy chráněné zvláštními právními předpisy, jejichž územně správní obvod alespoň zčásti tvoří záměrem dotčené území. Česká inspekce životního prostředí (ČIŽP) je dotčeným správním úřadem vždy³⁹.

Smyslem účasti dotčených správních úřadů v procesu je tedy ochrana zájmů, která je jim svěřena právními předpisy. Ve svých vyjádřeních v průběhu celého procesu uplatňují požadavky a připomínky k možnosti realizace daného záměru ve snaze co nejučinněji dostát svým kompetencím. Důležitá je především přesná specifikace jejich požadavků, přesná formulace připomínek a zejména výrok o požadavku na celý proces EIA.

³⁷ Dvořák, L.: Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem, 1.vydání, ABF-Arch, Praha 2005, str. 29

³⁸ Opačné tvrzení uvádí L. Matějka a další autoři publikace Efektivní účast v procesu EIA – hodnocení vlivů na životní prostředí, Arnika, 2006, str. 8, které lze brát spíše jako doporučení včasného postupu ze strany veřejnosti pro předejití případných nejasností.

³⁹ Definice pojmu v §3 písm. e Zákona EIA

Pro úplnost přehledu subjektů doplňuji, že pojmem **dotčený samosprávný celek** zákon označuje územní samosprávný celek, jehož správní obvod tvoří alespoň zčásti území, které by mohlo být realizací záměru závažně ovlivněno (vlivy na životní prostředí a obyvatelstvo)⁴⁰.

2.3.3. ZJIŠŤOVACÍ ŘÍZENÍ

Zjišťovací řízení jako další fáze procesu se provádí na základě oznámení a došlých vyjádření k němu. Příslušný úřad při něm zjišťuje, zda a v jakém rozsahu může záměr vážně ovlivnit životní prostředí a veřejné zdraví a to podle kritérií uvedených v příloze č. 2 Zákona EIA. Tato kritéria charakterizují jak parametry záměru (jeho velikost, kumulaci jeho vlivů s vlivy jiných známých záměrů, produkci odpadů atd.), tak i jeho umístění v daném území a potenciálně významné vlivy záměru především s ohledem na rozsah vlivů, jejich velikost, složitost, pravděpodobnost apod. Zjišťovací řízení může mít dvojitou podobu, je nutné rozlišit jednak záměry, u nichž je předem jasné, že budou posuzovány v celém rozsahu a jednak záměry, kde je primárně cílem zjistit, zda posuzovány vůbec budou. Podle těchto hledisek dělíme fáze zjišťovacího řízení na tzv. *scoping* a *screening*.

Záměry uvedené v příloze č. 1 Zákona EIA kategorie I tvoří skupinu záměrů, které se podle §4 odst. 1 písm. a) tohoto zákona posuzují vždy. Jsou obligatorně posuzovány v celém rozsahu a proces je zakončen vydáním stanoviska. V procesu „**scoping**“ je tedy cílem zjišťovacího řízení upřesnění rozsahu a obsahu dokumentace se zřetelem na povahu konkrétního záměru či druhu záměru, na faktory životního prostředí a na současný stav poznání a metody posuzování. Jinými slovy jde v této fázi o stanovení a zaměření pozornosti na nejzávažnější problémové okruhy souvisejících s posuzovaným záměrem. Pro jejich určení Zákon EIA příslušnému úřadu nabízí tři vodítka, podle kterých úřad vždy sleduje povahu, rozsah a umístění záměru, okolnost, zda záměr dosahuje pro něj stanovených limitních hodnot a přihlíží k obdrženým vyjádřením k oznámení.

Druhou skupinu tvoří záměry a změny záměrů definované v ustanovení §4 odst. 1 písm. b)-e) Zákona EIA. Jsou jimi vymezené změny záměrů uvedených v příloze č. 1 zákona kategorie I, záměry a jejich změny uvedené v příloze č. 1 zákona kategorie II,

⁴⁰ Definice pojmů v §3 písm. c, d Zákona EIA

podlimitní záměry a stavby, činnosti a technologie, které mohou ovlivnit území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. U těchto se forma zjišťovacího řízení nazývá „**screening**“ a jejím cílem je především zjištění, zda záměr nebo jeho změna má významný vliv na životní prostředí či zda může ovlivnit území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, a tedy zda se bude dále posuzovat. Pakliže zjišťovací řízení určí, že se záměr (příp. jeho změna) dále posuzovat podle Zákona EIA nebude, zjišťovací řízení má formu samostatného procesního postupu a není součástí procesu posuzování vlivů na životní prostředí, který tak ani nezačne. Naopak u záměrů, o nichž příslušný úřad na základě zjišťovacího řízení rozhodne, že podléhají dalšímu posuzování vlivů na životní prostředí, následuje proces scopingu a upřesnění nároků na budoucí dokumentaci.⁴¹

Pro počátek 30ti denní lhůty, v níž je třeba zjišťovací řízení provést a ukončit je určující den zveřejnění oznámení, tedy den, kdy již k němu může každý podávat vyjádření. Příslušný úřad ukončuje zjišťovací řízení tzv. **závěrem zjišťovacího řízení**. Závěr musí vydat v písemné formě s odůvodněním a neprodleně ho zaslat oznamovateli a zveřejnit jej podle §16 odst. 2 až 5 Zákona EIA. Zákon dává příslušnému úřadu možnost (v případě, že závěr stanoví, že posuzování bude prováděno) navrhnout do závěru zjišťovacího řízení zpracování variant řešení záměru, jestliže je jejich provedení prokazatelně účelné a technicky možné. Zpracování variantního řešení však není vynutitelné a Zákon EIA neupravuje postup v případě, kdy oznamovatel návrhu nevyhoví. Z důvodů časové úspory a zjednodušení je postup modifikován a příslušný úřad může rovnou stanovit, že se oznámení považuje za dokumentaci, pokud jde o oznámení s náležitostmi podle přílohy č. 4 Zákona EIA, ke kterému příslušný úřad neobdrží žádné nesouhlasné vyjádření. V zákonem upravených případech, kdy investor využije možnosti předložit místo oznámení přímo dokumentaci, pak zjišťovací řízení neprobíhá vůbec a proces tímto „přeskočí“ do následující fáze.

2.3.4. ZADÁNÍ A ZPRACOVÁNÍ DOKUMENTACE

Dokumentace vlivů záměru na životní prostředí je nejvýznamnější písemný dokument procesu EIA obsahující v souhrnu veškeré odborně zpracované informace o

⁴¹ Dvořák, L.: Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem, 1. vydání, ABF-Arch, Praha 2005, str. 31

předkládaném záměru pro jeho identifikaci a vyhodnocení vlivů na životní prostředí, které vyžaduje Zákon EIA.⁴² Zpracování dokumentace zajišťuje oznamovatel tím, že na základě oznámení, došlých vyjádření a výsledků zjišťovacího řízení vybere speciálně odborně způsobilého zpracovatele, fyzickou osobu, která je držitelem autorizace a zpracování mu zadá. Institut **tzv. autorizovaných osob** (viz níže) má být jednou ze záruk vysoké kvality zpracování dokumentace, ačkoli není bez zajímavosti fakt, že legislativa a mnohdy ani praxe EU pro zpracování dokumentace speciální autorizaci nevyžaduje⁴³

Příloha č. 4 Zákona EIA uvádí obsahové **náležitosti dokumentace**, které podrobně a komplexně doplňují a rozvádějí náležitosti pro oznámení podle přílohy č. 3 Zákona EIA (viz výše).

Oproti náležitostem uvedeným v příloze č. 3 Zákon EIA rozvádí požadavky na údaje o vstupech a výstupech, které dělí na složky a pro názornost uvádí i příklady do těchto složek spadající. Údaje o vstupech tvoří údaje o půdě (např. zábor půdy), vodě (např. odběr a spotřeba vody), o ostatních surovinových a energetických zdrojích a o nárocích na dopravní a jinou infrastrukturu. Údaji o výstupech rozumíme údaje o ovzduší (např. zdroje znečišťování, emise), o odpadních vodách (množství odpadních vod, vypouštěné znečištění), o odpadech (zdroje odpadů, kategorizace, množství atd.), ostatní údaje o hluku, vibracích, záření a jiných výstupech a doplňující údaje například o významných terénních úpravách a zásazích do krajiny.

Zpřesnění zákon logicky požaduje i u popisu stavu životního prostředí v území dotčeném navrhovaným záměrem podle části C přílohy č. 4 Zákona EIA. Povinný výčet nejzávažnějších environmentálních charakteristik dotčeného území doplňuje velkým počtem příkladů údajů (např. územní systémy ekologické stability krajiny, zvláště chráněná území), stejně činí u vyžadované charakteristiky současného stavu jednotlivých složek životního prostředí v dotčeném území, které budou pravděpodobně významně ovlivněny. Následně Zákon EIA navíc předepisuje celkové zhodnocení kvality životního prostředí v dotčeném území z hlediska jeho únosného zatížení.

Informace, které zpracovatel musí v dokumentaci uvést, aby naplnil další požadavek - zpracování komplexní charakteristiky a hodnocení vlivů záměru na veřejné zdraví a životní prostředí, jsou uvedeny v části D přílohy č. 4 Zákona EIA. Je jimi

⁴² Damohorský M. a kol.: op. cit., str. 218

⁴³ Petžílek P., Guth J., Týcová G.: op. cit., str. 50

předně charakteristika vlivů záměru na obyvatelstvo a životní prostředí a hodnocení jejich velikosti, tedy vlivy na obyvatelstvo včetně sociálně ekonomických vlivů, na ovzduší a klima, vlivy na hloubkovou situaci, na povrchové a podzemní vody, na půdu, horninové prostředí a přírodní zdroje, vlivy na faunu, flóru, ekosystémy, na krajinu a vlivy na hmotný majetek a kulturní památky. Dalšími obligatorními součástmi je komplexní charakteristika vlivů záměru na životní prostředí z hlediska jejich velikosti, významnosti a možnosti přeshraničních vlivů, charakteristika environmentálních rizik při možných haváriích, charakteristika opatření k prevenci, vyloučení, snížení, popřípadě kompenzaci nepříznivých vlivů na životní prostředí, charakteristika použitých metod prognózování a výchozích předpokladů při hodnocení vlivů a konečně charakteristika nedostatků ve znalostech a neurčitostí, které se vyskytly při zpracování dokumentace.

Shodně s oznámením musí i dokumentace obsahovat i vyjádření příslušného stavebního úřadu k záměru z hlediska souladu s platnou územně plánovací dokumentací, nezbytné mapové, grafické a další přílohy a všeobecně srozumitelné shrnutí netechnického charakteru.⁴⁴ Navíc zákon po zpracovateli požaduje závěr, který shrnuje výsledky provedených rozborů a průzkumů a doporučí nejvhodnější variantu záměru do dalšího stupně projektové dokumentace.

Zákon EIA vychází z presumpce aktivity oznamovatele, který především má zájem na provedení posuzovacího procesu. Je pouze na oznamovateli, kdy zhotovenou či doplněnou dokumentaci předloží a zákon mu pro to žádnou lhůtu nepředepisuje.

Zpracovanou dokumentaci oznamovatel následně doručuje příslušnému úřadu v písemné a elektronické formě, s výjimkou odůvodněných případů zvláštního zřetele hodných, kdy může příslušný úřad na žádost oznamovatele od požadavku elektronické podoby mapových, obrazových nebo grafických příloh upustit. To je však možné jen u těch částí dokumentace, které podmínku odůvodněnosti naplňují. Nejedná se tak o prominutí této formy v plném rozsahu.⁴⁵

Po obdržení dokumentace má příslušný úřad oprávnění ji do 10 pracovních dnů ode dne doručení vrátit investorovi. Učiní tak, pokud podle jeho názoru předložená dokumentace neobsahuje všechny zákonné náležitosti. To znamená, že příslušný úřad neprovádí jen formální kontrolu obsahových náležitostí dle přílohy č. 4 Zákona EIA, ale

⁴⁴ Viz výše pojednání o oznámení

⁴⁵ Petžílek P., Guth J., Týcová G.: op. cit., str. 50, 51

přihlíží také k zapracování požadavků závěru zjišťovacího řízení.⁴⁶ Zákonná formulace v případě nedostatků v dokumentaci na rozdíl od dřívější úpravy (možnosti vyžádání si doplňujících údajů bez vrácení dokumentace) dnes výslovně umožňuje příslušnému úřadu již pouze vrácení dokumentace oznamovateli k jejímu přepracování či doplnění. Jestliže předložená dokumentace zákonné náležitosti splňuje, příslušný úřad ji ve stejné 10 denní lhůtě zašle k vyjádření dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům a zajistí zveřejnění informace o dokumentaci a o tom, kde a kdy je možno do ní nahlížet podle §16 Zákona EIA. Na internetu zveřejní dokumentaci včetně příloh, pokud se nejedná o výše uvedenou výjimku (§8 odst. 1, in fine zákona), zákonné minimum však vždy představuje obligatorní textová část dokumentace. Příslušný úřad je povinen doručit dokumentaci bez zbytečného odkladu i zpracovateli posudku o vlivech záměru na životní prostředí. Obdobně jako u oznámení se může kdokoliv ke zveřejněné dokumentaci písemně vyjádřit, zde ve lhůtě 30 dnů a příslušný úřad tato vyjádření opět neprodleně předá zpracovateli posudku. Uvedená lhůta je z hlediska srovnatelných úprav v členských státech EU spíše podprůměrná⁴⁷. Zákon EIA upravuje zvlášť oprávnění příslušného úřadu do 40 dnů⁴⁸ vrátit dokumentaci k přepracování nebo doplnění oznamovateli na základě obdržených vyjádření nebo doporučení zpracovatele posudku. Konečné znění doplněné dokumentace je předmětem následného posouzení, proto jej příslušný úřad neprodleně zašle zpracovateli posudku, avšak zaslání k vyjádření dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům včetně zveřejnění informace podle §16 Zákona EIA může provést až současně s posudkem. Novelou zákona č. 216/2007 Sb. byl popsán postup vydělen z obecného rámce podle §8 odst. 2 Zákona EIA.

2.3.4.1. A u t o r i z o v a n é o s o b y

Problematiku autorizace zákon upravuje jednotně pro celou oblast projektového i strategického posuzování vlivů na životní prostředí v poměrně rozsáhlém §19 Zákona EIA a ve vyhlášce MŽP č. 457/2001 Sb (dále v části 2 této práce jen „vyhláška“). Vzhledem k nutnosti specializace a odborných poznatků je oprávnění ke zpracování

⁴⁶ Dvořák, L.: Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem, 1.vydání, ABF-Arch, Praha 2005, str. 35

⁴⁷ Petžílek P., Guth J., Týcová G.: op. cit., str. 51

⁴⁸ Z těchto 40 dnů činí lhůta pro podávání vyjádření k dokumentaci 30 dní

dokumentace, posudku, oznámení s náležitostmi dokumentace podle §7 odst. 4 Zákona EIA a zpracování vyhodnocení svěřeno pouze fyzickým osobám, které jsou držiteli autorizace, **tzv. autorizovaným osobám**. Podle Zákona EIA existuje možnost, aby se k vypracování výše zmíněných dokumentů zavázala i právnická osoba nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání, avšak jen za předpokladu, že samotné zpracování pro ni zabezpečí držitel autorizace. Jedině tato osoba vystupuje ve vztahu k příslušnému úřadu a nese zákonné povinnosti. Udělená autorizace má charakter oprávnění určeného konkrétní osobě (*ad personam*), které z žádného důvodu nepřechází na jinou fyzickou osobu.

Autorizaci pro oblast posuzování vlivů na životní prostředí uděluje a odnímá MŽP na období 5 let. Z důvodu, že se v procesu EIA posuzují i vlivy na veřejné zdraví tak činí až po dohodě s Ministerstvem zdravotnictví. Dohoda je podle vyhlášky zajištěna účastí zaměstnance Ministerstva zdravotnictví ve zkušební komisi ověřující uchazečovu odbornou způsobilost (§1 odst. 4 vyhlášky). Udělená autorizace má obecnou platnost a vztahuje se tedy na zpracování výše uvedených dokumentů všech záměrů, pokud MŽP v rozhodnutí o autorizaci nevymezí rozsah jinak, zejména pokud neurčí, že se autorizace na některé záměry nevztahuje či naopak. Takto jinak stanovený rozsah autorizace však nemá účinek vůči třetím osobám, což znamená, že pokud zpracuje autorizovaná osoba např. dokumentaci k záměru, jehož zpracování má v rozhodnutí o autorizaci zakázáno, odpovědnost za to nese tato autorizovaná osoba, nikoliv oznamovatel.⁴⁹

Vedle autorizace popsané v předcházejícím odstavci musí mít zpracovatel části dokumentace analyzující vlivy záměru na veřejné zdraví ještě speciální osvědčení odborné způsobilosti pro oblast posuzování vlivů na veřejné zdraví, které uděluje a odnímá Ministerstvo zdravotnictví. Toto platí obligatorně pro záměry uvedené v příloze č. 1 kategorie I. Zákona EIA, pro ostatní záměry fakultativně, pokud je tak stanoveno v závěru zjišťovacího řízení.

Zpracovatel posudku podléhá v Zákoně EIA výslovně uvedené povinnosti objektivního posouzení dokumentace v plném rozsahu. Zdůrazňuje se tak mj. povaha posudku jako od dokumentace odlišného materiálu, zpracovaného jinou na oznamovateli nezávislou autorizovanou osobou zajištěnou příslušným úřadem za účelem objektivní odborné konfrontace a zhodnocení dokumentace. Osoba, která se byť

⁴⁹ Petžílek P., Guth J., Týcová G.: op. cit., str. 83

jen dílčím způsobem účastnila na zpracování oznámení nebo dokumentace, se za žádných okolností nesmí podílet na zpracování posudku. Na tomto místě je třeba zmínit v členských státech EU mnohdy odlišné pojetí zpracovatele posudku, kdy členské státy tuto funkci na rozdíl od úpravy platné v ČR svěřují přímo vykonavatelům státní správy, konkrétně specializovaným úředníkům.

Rozhodnutí o udělení a odejmutí autorizace je správním rozhodnutím a jako výjimka v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí ze zákona spadá pod režim zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Díky tomu je možné podat proti němu odvolání a další opravné prostředky, příp. jej za podmínek zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘS“) napadnout žalobou. Autorizace však může od 28.12.2009 vzniknout i *ex lege* marným uplynutím lhůty⁵⁰ postupem podle zákona č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb, jenž do právního řádu implementoval směrnici Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu.

MŽP může **udělit** fyzické osobě autorizaci na 5 let za podmínky její:

- bezúhonnosti,
- odborné způsobilosti,
- minimálně 3leté praxe v oboru a
- plné způsobilosti k právním úkonům.

Tato osoba dále nesmí být kromě jiného pravomocně odsouzena za trestný čin související s autorizovanou činností, musí mít ukončené vysokoškolské vzdělání v oblasti vztahující se k problematice posuzování vlivů na životní prostředí alespoň bakalářského programu a úspěšně vykonanou zkoušku odborné způsobilosti blíže upravenou ve vyhlášce, kterou pro MŽP zajišťuje agentura CENIA. Vyhláška upravuje např. i zkušební okruhy, průběh zkoušky a vzor dokladu o úspěšně vykonané zkoušce, tzv. osvědčení. V případě nezměněných podmínek lze autorizaci prodloužit na dalších 5 let, pokud o to držitel autorizace požádá alespoň 6 měsíců před vypršením doby její platnosti a to i opakovaně.

MŽP je však nadáno i pravomocí autorizaci **odejmout**. Má povinnost tak učinit, pokud nastanou tři zákonem předvídané situace. Jednak pokud dojde ze strany autorizované osoby k porušení Zákona EIA závažným způsobem nebo opakovaně, dále pokud tato osoba opakovaně neplní z rozhodnutí vyplývající povinnosti nebo za třetí

⁵⁰ Jinými slovy jde o provedení tzv. "procedury tichého souhlasu".

pokud se změní podmínky, za nichž byla autorizace udělena. Zatímco u udělování autorizace je správní řízení o žádosti zahájeno dnem, kdy žádost o vydání rozhodnutí o udělení autorizace dojde příslušnému úřadu (MŽP), v případě odejmutí autorizace se jedná o řízení zahájené z moci úřední, a proto je zahájeno až dnem, kdy skutečnost zahájení řízení MŽP oznámí autorizované osobě, včetně důvodů, které k odejmutí vedou (§46 odst. 1 správního řádu).

V souvislosti se vstupem ČR do EU byl zákon doplněn o institut tzv. **uznání kvalifikace**. Pro osoby usazené v jiných členských státech EU hodlající na území ČR dočasně vykonávat činnosti, pro které by jinak musely získat autorizaci v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí to znamená, že rozhodnutí o autorizaci příslušného úřadu ČR se nepožaduje, pokud tyto osoby prokáží, že jsou k těmto činnostem oprávněny podle právních předpisů členského státu EU, ve kterém jsou usazeny. Zákon limituje výkon činností, pro něž se uznává kvalifikace, na dobu jednoho roku od následujícího dne, kdy uplynula lhůta pro vydání rozhodnutí o nesplnění požadavků pro uznání.

2.3.5. POSUDEK

Jak již bylo uvedeno výše, posudek má povahu odborné oponentury, jejímž účelem je objektivně a nezávisle posoudit dokumentaci z hlediska její úplnosti, správnosti, stanovení pořadí variant záměru, souladu technického řešení záměru s nejnovějšími vědecky uznávanými poznatky a metodami atd. Pro vytvoření podmínek maximální nezávislosti zpracovatele posudku a objektivitu posudku samého je zajištění jeho zpracování a hrazení odměny za zpracování zcela svěřeno příslušnému úřadu. Posudek je zpracován na základě písemné smlouvy blíže upravené ve vyhlášce, kterou spolu uzavírá příslušný úřad a zpracovatel posudku. Oznamovatel tak do smluvního vztahu se zpracovatelem posudku vůbec nevstupuje, nicméně finanční náklady na jeho odměnu finálně nese, má povinnost zaplatit příslušným úřadem vyúčtovanou částku do 10 dnů ode dne obdržení jejího vyúčtování, v opačném případě investor riskuje nevydání stanoviska.

Tato úprava má na rozdíl od dřívější smluvní volnosti zpracovatele posudku a oznamovatele, který zpracování posudku zajišťoval, „předejít možnému přelacení zpracovatele posudku investorem za účelem snížení objektivitu jím zpracovaného

posudku“ a snížit tak finanční náročnost procesu, nebo naopak předejít problémům s vyplacením honoráře při přísném objektivním posouzení.⁵¹ V praxi se však ani současná úprava nezdá být optimální, investoři upozorňují na netransparentnost kritérií výběru a zadávání zpracování posudku probíhající na půdě MŽP, potažmo krajských úřadů, kdy je investor postaven až před konečnou finanční částku, kterou je bez možnosti jejího přezkumu nucen zaplatit pod „hrozbou“ faktického pozastavení procesu, resp. nevydání stanoviska EIA.

Zpracovatel posudku musí být držitelem autorizace v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí (viz výše). Příslušný úřad jej vybírá ze seznamu autorizovaných osob zveřejněném ve věstníku MŽP, s podmínkou, že posudek nemůže vypracovat nebo se na jeho tvorbě podílet osoba, která se již zúčastnila zpracování oznámení či dokumentace, což představuje další záruku eliminace podjatosti této osoby. Zpracovatel také nesmí posuzovanou dokumentaci přepracovávat ani ji doplňovat. Pokud zjistí nedostatky, může doporučit příslušnému úřadu, aby dokumentaci vrátil oznamovateli pro nápravu těchto nedostatků. Toto doporučení musí být učiněno před uplynutím uvedené 40 denní lhůty, aby bylo vrácení dokumentace příslušným úřadem vůbec možné.⁵²

Při vypracování posudku vychází zpracovatel z několika zdrojů. Zákon EIA uvádí obligatorně dokumentaci, příp. oznámení s náležitostmi dokumentace podle §7 odst. 4 zákona, a všechna k nim podaná vyjádření. Zpracovatel má možnost si od oznamovatele vyžádat podklady nezbytné ke své práci a oznamovateli tímto vzniká povinnost mu tyto primární materiály, které byly užity pro zpracování dokumentace do 5 dnů na vlastní náklady poskytnout, stejně tak i některé další údaje nezbytné pro zpracování posudku. Ovšem může si vyžádat i dílčí podklady k ověření informací o vlivech provedení záměru na životní prostředí také od jiných odborníků (z pohledu investora subdodavatelů), pak je povinen tuto formu spolupráce v posudku jmenovitě i věcně uvést.

Posudek je nutno zpracovat v zákonné lhůtě 60 dnů, kterou lze po předchozím uvědomění příslušného úřadu prodloužit ještě o 30 dní. Toto dispozitivní pravidlo však neplatí, pokud si příslušný úřad se zpracovatelem posudku ve smlouvě stanoví lhůty jiné. Obsahově musí posudek splňovat předepsané náležitosti podle přílohy č. 5 Zákona

⁵¹ Petžílek P., Guth J., Týcová G.: op.cit., str. 53

⁵² Dvořák, L.: Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem, 1. vydání, ABF-Arch, Praha 2005, str. 38

EIA. Dokumentace (oznámení) musí být v posudku posouzena zejména z hlediska své úplnosti, správnosti údajů včetně použitých metod hodnocení i pořadí navržených variant, hodnocení významných vlivů záměrů přesahující státní hranice. Posuzuje se také technické řešení záměru s ohledem na dosažený stupeň poznání v rámci znečišťování životního prostředí, stejně tak jako navržená opatření k prevenci či kompenzaci potenciálních negativních vlivů záměrů na životní prostředí. Zpracovatel posudku se v něm dále musí vypořádat se všemi došlými vyjádřeními k dokumentaci a provést celkové zhodnocení akceptovatelnosti záměru. Finálním výstupem posudku je návrh stanoviska, které představuje doporučené řešení po zhodnocení a posouzení všech relevantních faktů i vypořádání námitek, navržené příslušnému úřadu.

Poté co je příslušnému úřadu doručen zpracovaný posudek, následuje obdobný postup jako u dokumentace či oznámení, tedy jeho rozeslání oznamovateli, dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům a zveřejnění informace o posudku dle §16 Zákona EIA, vše ve lhůtě 10 pracovních dnů od jeho obdržení. Na rozdíl od dokumentace musí být posudek zveřejněn na internetu v celém svém rozsahu. Nesplňuje-li posudek všechny náležitosti, příslušný úřad jej může vrátit jeho zpracovateli k doplnění či přepracování.

I ke zveřejněnému posudku má kdokoli právo se vyjádřit stejně jako v předcházejících fázích procesu EIA k oznámení záměru a dokumentaci. Veřejnost může využít buď písemné formy vyjádření, zde opět ve lhůtě 30 dnů od zveřejnění informace o posudku nebo jestliže k posouzení záměru probíhá veřejné projednání, může podat své vyjádření v průběhu jeho konání. Zpracovatel posudku pak všechna tato vyjádření do 10 dnů od uplynutí 30 denní lhůty pro podání vyjádření vypořádá a předá příslušnému úřadu. V souvislosti s tím má možnost i upravit návrh svého původního stanoviska.

2.3.6. VEŘEJNÉ PROJEDNÁNÍ

Veřejné projednání, jehož předmětem je posudek, dokumentace a doposud obdržená vyjádření k nim, je další otevřenou možností pro každého účastnit se procesu EIA, ústně se k němu vyjádřit a klást otázky osobám, které jsou nositeli informací o něm nebo si ujasnit svůj pohled na věc skrze konfrontaci a vysvětlení různých názorů a faktů. Je to shromáždění všech osob pro proces důležitých, ať již z důvodu jejich

znalosti věci a schopnosti odpovídat na vznesené dotazy (oznamovatel, zpracovatelé dokumentace, posudku) nebo pro jejich osobní či veřejný zájem o projednávanou věc, která se jich nějakým způsobem týká (zástupci dotčených správních úřadů, územních samosprávných celků, neziskové organizace zaměřené svou činností na ekologii, veřejnost atd.). Nepřítomnost investora a odborníků disponujících detailní znalostí záměru (zpracovatele dokumentace či posudku) může tedy být pro další průběh projednání zásadní a příslušný úřad odpovědný za zajištění všech relevantních informací k projednání je oprávněn na základě správního uvážení veřejné zasedání v takové situaci **ukončit**. Následně je povinen stanovit místo a čas nového projednání do 5 pracovních dnů ode dne tohoto jeho ukončení. Za den konání veřejného projednání se pak považuje den konání nového veřejného projednání.

Obdrží-li příslušný úřad buď jen jedno nesouhlasné vyjádření k dokumentaci či posudku, koná se veřejné projednání (vyplývá *a contrario* z §9 odst. 9 Zákona EIA). V opačném případě má příslušný úřad v souladu s principem hospodárnosti a rychlosti možnost, nikoli povinnost, od jeho konání upustit. Konání veřejného projednání i bez existence nesouhlasných vyjádření bude výjimečné. V souvislosti s touto podmínkou pro konání veřejného projednání velmi věcně argumentují autoři níže citované publikace, když připomínají, že může nastat problematická situace „v případě, kdy by první nesouhlasné vyjádření , .., bylo doručeno teprve po dvacátém dni lhůty pro vyjádření “ , neboť „příslušný úřad by již neměl možnost postupovat zcela v souladu s ustanovením §17 odst. 1 a 2 Zákona EIA.“⁵³ Nemohl by tedy již splnit minimální lhůtu pro včasné informování veřejnosti nebo by jejím dodržením naopak nedodržel lhůtu stanovenou pro uskutečnění veřejného projednání.

Z hlediska organizačních pravidel je totiž nutné, aby příslušný úřad zajistil konání veřejného projednání nejpozději 5 dnů po uplynutí lhůty 30 dnů pro vyjádření k posudku a informoval o místě a času jeho konání minimálně 5 dní předem, aby měla veřejnost i ostatní prostor pro přípravu a prostudování materiálů. V případě jeho ukončení a stanovení termínu pro nové veřejné projednání se proto tyto lhůty přiměřeně prodlužují.

Co se týče samotného obsahu veřejného projednání, jeho způsob a průběh je vedle ustanovení §17 Zákona EIA blíže upraven v §4 vyhlášky. Průběh projednávání řídí osoba pověřená příslušným úřadem tak, aby byly záměr a jeho potenciální vlivy na

⁵³ Petžílek P., Guth J., Týcová G.: Předpisy o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem, 1. vydání, ABF- Arch, Praha 2002, str. 77

životní prostředí projednány komplexně ve všech jejich možných aspektech. Pověřená moderující osoba povětšinou veřejné projednání zahájí, seznámí přítomné s cílem veřejného projednání, jeho programem a představí zástupce jednotlivých stran. Následně zrekapituluje dosud proběhnuvší proces posuzování vlivů na životní prostředí daného záměru a udělí slovo zástupcům jednotlivých stran. Oznamovatel nejprve projednávaný projekt ve stručnosti představí, uvede důvod a význam jeho realizace a zmíní důležitá fakta jako například technologie, jež mají být při jeho realizaci využity. Slova se může ujmout i zpracovatel dokumentace a objasnit postupy zpracování dokumentace i se zabývat potenciálně problematickými okruhy záměru. Stejně tak se představí i zpracovatel posudku a podá informace o posudku. Dále moderátor projednání otevře diskuzi a vyzve veřejnost k jejím vyjádřením a dotazům.⁵⁴ Aby byl naplněn požadavek účasti veřejnosti na projednání, je třeba jej nařídit s ohledem na význam projednávaného záměru v takovém čase a na takovém místě, aby se jej veřejnost fakticky mohla zúčastnit, tzn. nejlépe v odpoledních či večerních hodinách, na místě dopravně dostupném, v prostorách s dostatečnou kapacitou místa (kulturní domy, divadelní sály, kina). Jiné nároky na organizaci bude mít veřejné projednání výstavby dálnice, jiné modernizace areálu drůbeží farmy.

Kromě výše zmíněného ukončení veřejného projednání vyhláška upravuje i institut svým účelem podobný a sice **přerušeni veřejného projednání**. Tato možnost odkladu pokračování projednání na nezbytnou dobu se použije zejména v případech, kdy pro složitost a rozporuplnost záměru nebo komplikovanost a zasažení zájmů velkého počtu osob není možné stihnout projednat všechny důležité připomínky a dotazy. Druhým důvodem přerušeni jsou chybějící údaje potřebné pro projednání, které je nutno zajistit.

Průběh veřejného projednání, údaje o účasti i závěry z projednání jsou zachyceny v **zápisu z veřejného projednání**, který pořizuje příslušný úřad nejpozději do 10 dnů od jeho ukončení. Je to velmi důležitý dokument, který v budoucnu může předejít či napomoci v řešení případných nejasností a konfliktů. Obsahuje jednak přehled kritických vyjádření, připomínek a kladených dotazů od osob zúčastněných na projednání i na místě podané odpovědi na ně, vysvětlení a jiná vypořádání od zpracovatelů dokumentace a posudku, příp. i zástupců jiných stran a příslušného úřadu, a jednak i možnou repliku tazatele a vyjádření spokojenosti s vysvětlením či jeho

⁵⁴ <http://tomcat.cenia.cz/eia/view.jsp>

nedostatečnosti. Také zápis z veřejného projednání musí být k dispozici zveřejněný na internetu a zaslán oznamovateli, dotčeným správním úřadům a dotčeným samosprávným územním celkům.

2.3.7. VYDÁNÍ STANOVISKA

Klíčovou roli v procesu EIA sehraává stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (dále jen „stanovisko“) jakožto finální obligatorní odborný podklad pro vydání meritorního rozhodnutí, popř. opatření podle zvláštních předpisů (§10 odst. 3 Zákona EIA). K jeho vydání směřuje celý proces a dochází k němu na základě veškerých dosud zpracovaných dokumentů, veřejného projednání, zkrátka obecně na základě všech informací o záměru získaných v procesu posuzování vlivů. Přestože je jednou z náležitostí pro navazující správní a obdobná řízení, která bez jeho existence nelze zahájit, má charakter nezávazného stanoviska a to v tom smyslu, že pro správní úřad vydávající navazující rozhodnutí není věcně závazné absolutně. Lze se tedy od jeho znění v určitých případech odchýlit. To bude připadat v úvahu zejména v situacích, kdy správní úřad⁵⁵ v daném případě zvažující prospěšnost záměru z více úhlů pohledu (tedy nejen z hlediska ochrany životního prostředí) se z důležité příčiny přikloní k řešení nesouladnému se zněním stanoviska. V tomto případě je však správní úřad povinen příčinu řádně vysvětlit svou argumentací v odůvodnění. Odklony navazujících rozhodnutí od obsahu stanoviska by rozhodně neměly představovat a ani nepředstavují příliš frekventovanou praxi, spíše je z povahy věci optimální, aby podmínky a požadavky uložené stanoviskem pro realizaci záměru byly v co nejširší možné míře převzaty i do textů navazujících rozhodnutí. Při vydávání stanoviska příslušný úřad nepostupuje podle správního řádu, stanovisko není správním rozhodnutím, ale správním aktem *sui generis*. Dle §171 odst. 1 správního řádu je však nutno aplikovat základní zásady činnosti správních orgánů upravené v §2 tohoto zákona i v případech, kdy se podle správního řádu nepostupuje. Z těchto zásad je nutné vycházet při všech správních činnostech, aby bylo možné hovořit o veřejné správě v právním státě. Důvodem je fakt, že správní řád do svého znění zakotvil jinak

⁵⁵ Nutno připomenout, že jde o správní úřad odlišný od příslušného úřadu vydávající stanovisko v procesu posuzování vlivů záměrů na životní prostředí.

implicitně závazné obecné principy právní, hodnoty a ideje, na nichž je veřejná správa budována.⁵⁶

Takto je nutno na věc nazírat a v souladu s tímto pravidlem řešit i situaci, kdy je vydané stanovisko založené na nepravdivých informacích nebo vydané po předchozím závažném procesním pochybení s možností vlivu na obsah samotného stanoviska.⁵⁷ Takové stanovisko by bylo v rozporu se zásadou zákonnosti i zásadou materiální pravdy. Dle ustanovení §3 správního řádu totiž správní orgány postupují tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a v rozsahu nezbytném pro soulad jejich úkonů se zásadami v §2 správního řádu. Proto je za určitých podmínek žádoucí nahradit stávající vadné stanovisko stanoviskem novým a napravit tak věcná i procesní pochybení. Přestože je stanovisko po formální stránce nezávazné, jeho změna může mít na právní postavení oznamovatele v navazujících řízeních velký vliv. Tento postup v Zákoně EIA stále není upraven. V praxi se stal užívaný⁵⁸ již během platnosti dřívějšího zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.⁵⁹ Tato situace postupu, který je prováděn mimo rámec zákona však samozřejmě není žádoucí. *De lege ferenda* by bylo dle mého názoru nanejvýš vhodné v zájmu právní jistoty úpravu postupu pro tyto situace do Zákona EIA zakotvit a stvrdit tak v praxi dosud užívané řešení či vytvořit jinou legislativní konstrukci, například zjednodušenou obdobu opravného prostředku - námitkové řízení. K náhradě vadného stanoviska musí docházet jen v určitých případech, kdy je takové řešení optimální. Tzn. když jsou dány důvody k obnově řízení, navíc ve vymezeném časovém rozpětí.⁶⁰

K vydání stanoviska Zákon EIA příslušnému úřadu poskytuje lhůtu 30 dnů ode dne uplynutí lhůty pro vyjádření k posudku a zároveň mu ukládá jej do 7 dalších pracovních dnů od vydání zaslat oznamovateli, dotčeným správními úřady a dotčeným samosprávným celkům a zveřejnit jej v souladu s ustanovením §16 Zákona EIA, tedy na úředních deskách dotčených územních samosprávných celků, minimálně jedním dalším způsobem obvyklým v dotčeném území a na internetu. V praxi se příslušnému úřadu bohužel ne vždy podaří stanovisko v této lhůtě vydat. Jelikož se však jedná o lhůtu pořádkovou, její nedodržení nevede k neplatnosti stanoviska vydaného později. Zákon EIA oznamovateli žádný obranný prostředek proti průtahům nesvěřuje, má však

⁵⁶ Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část, 7. vydání, C. H. Beck, Praha 2009, str. 371

⁵⁷ Dvořák, L.: Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem, 1. vydání, ABF-Arch, Praha 2005, str. 41, 42

⁵⁸ Petžílek P., Guth J., Týcová G.: op.cit., str. 59, 60

⁵⁹ Zákon ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí

⁶⁰ Petžílek P., Guth J., Týcová G., op. cit., str. 59, 60

možnost vymáhat škodu způsobenou nesprávným úředním postupem podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů. Za stát v těchto případech jedná MŽP. Pro úspěšné uplatnění nároku na náhradu škody investor musí prokázat příčinnou souvislost mezi nedodržením lhůty a vznikem škody.⁶¹ Co do rozsahu náhrady se hradí jak škoda skutečná, tak i ušlý zisk. K promlčení tohoto nároku dochází za 3 roky ode dne, kdy se oznamovatel o škodě dozvěděl.⁶²

Platnost stanoviska je z důvodu aktuálnosti podmínek, za nichž bylo vydáno, časově limitována. Má se tak zamezit odkladu realizace již posouzeného záměru, neboť by podmínky v takovém případě mohly od doby provedení posouzení projektu doznat značných změn. Novelou zákona č. 436/2009 Sb. byla platnost stanoviska oproti dosavadním dvěma rokům prodloužena na pět let ode dne jeho vydání. Stalo se tak na základě předchozích zkušeností s nedostatečností této lhůty, zejména u velkých komplikovaných projektů s dlouhotrvající realizací - například u liniových staveb. U mnohých takovýchto projektů bývalo v praxi obtížné připravit a shromáždit ve lhůtě dvou let veškeré podklady a stanoviska dotčených orgánů nezbytná pro zahájení navazujících řízení (zejména územního řízení).⁶³

Rovněž byl touto novelou zdánlivě vyřešen problém mechanismu prodlužování končící platnosti stanovisek. Dle dřívějšího znění §10 odst. 3 Zákona EIA bylo za podmínku, že oznamovatel o prodloužení platnosti stanoviska včas požádal (tj. před uplynutím doby platnosti stanoviska) a že nedošlo k okolnostem vylučujícím možnost jeho prodloužení, vedeno opět zjišťovací řízení. Toto zjišťovací řízení však plnilo funkci odlišnou od klasického zjišťovacího řízení, spíše mělo totiž odhalit, zda nedošlo k výše zmíněné změně některé z podmínek od doby vydání stanoviska, tedy k podstatným změnám realizace záměru, podmínek v dotčeném území, k novým znalostem souvisejícím s věcným obsahem dokumentace nebo k vývoji nových, pro záměr využitelných technologií. V praxi navíc MŽP jako podklad pro vyřízení žádosti o prodloužení platnosti stanoviska po investorovi požadovalo předložení nového oznámení, které by dokládalo nezměněný stav věci. Při tomto „návratu“ záměru do počátečních fází procesu a následném opakování zjišťovacího řízení často docházelo k nepřehledným situacím a pro obeslané orgány státní správy při vypracování jejich

⁶¹ Petžílek P., Guth J., Týcová G.: Ibid., str. 57

⁶² Hendrych, D. a kol.: op. cit, str. 652

⁶³ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, sněmovní tisk 901/0
<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=901&CT1=0>

vyjádření k opakovaně předloženému oznámení záměru bylo nutné vynaložit vyšší míru pozornosti, aby nedošlo k potenciální záměně fáze posuzovaného záměru. Novela se pokusila vyřešit v praxi se objevující těžkosti spojené s touto dřívější úpravou a vypustila §4 odst. 1 písm. f Zákona EIA, který postup prodlužování stanovisek zahrnoval do předmětu posuzování vlivů záměrů dle Zákona EIA.

I nyní je možné dle nového znění §10 odst. 3 Zákona EIA na žádost oznamovatele platnost stanoviska prodloužit a to i opakovaně, vždy na dalších pět let. Běh této novelou pozměněné časové lhůty se přerušuje zahájením navazujícího řízení podle zvláštních právních předpisů. Vynětím postupu prodlužování stanovisek z předmětu posuzování vlivů záměrů napříště odpadá konání zjišťovacího řízení a procesní postup je založen jen úpravou zmíněného §10 odst. 3 Zákona EIA. Ten stanoví, že platnost stanoviska může být prodloužena, „*pokud oznamovatel písemně prokáže, že nedošlo k podstatným změnám realizace záměru, podmínek v dotčeném území, k novým znalostem souvisejícím s věcným obsahem dokumentace a vývoji nových technologií využitelných v záměru.*“ Důkazní břemeno prokázání nezměněných podmínek pro realizaci projektu od doby vydání stanoviska a tedy i jeho aktuálnosti tak nese plně oznamovatel. Zákon EIA mu výslovně ukládá doložit tyto skutečnosti příslušnému úřadu v písemné formě. Dosud není zcela jasné, kterými dokumenty, osvědčeními a studii budou mají oznamovatelé ty které relevantní skutečnosti o nezměněném stavu prokazovat. Až následná praxe ukáže, které z nich budou příslušné úřady brát v potaz jako důkazní materiál. Podle současných vyjádření MŽP je jedním z relevantních podkladů např. předložení vyššího stupně projektové dokumentace DUR (dokumentace územního rozhodnutí), která již obsahuje zapracované podmínky formulované stanoviskem. Na prodloužení doby platnosti stanoviska není zákonný nárok, rozhodnutí o tom je plně v kompetenci příslušného úřadu.⁶⁴ I přes jisté klady této nové úpravy je však na místě kritika zvoleného řešení procesního postupu při prodlužování stanoviska, která se zdá být nedostatečná. Postup při rozhodnutí příslušného úřadu v tomto případě je výkonem státní moci, a proto na základě ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 LZPS musí být upraven zákonem. Znění §10 odst. 3 však jen vypočítává, jaké skutečnosti musí oznamovatel prokázat k prodloužení stanoviska, aniž by přitom nabízel jakoukoli úpravu postupu procesních

⁶⁴ Petžílek P., Guth J., Týcová G.: op. cit., str. 58

subjektů. Vzniká zde zákonné procesní vakuum, které dává nepřiměřený prostor zvyklostem praxe, především nedostatečně regulované úvaze orgánů státní správy.⁶⁵

Náležitosti stanoviska jsou upraveny v příloze č. 6 k Zákonu EIA. Vedle identifikačních údajů o záměru musí stanovisko zahrnovat informace o průběhu procesu posuzování záměru včetně hodnocení tohoto průběhu i vzhledem k účasti veřejnosti v procesu. Důležitým bodem obsahu stanoviska je seznam subjektů, jejichž vyjádření jsou ve stanovisku zčásti nebo zcela zahrnuta, a to zejména v souvislosti s určováním účastenství v navazujících řízeních podle zvláštních právních předpisů (§23 odst. 9 písm. b) Zákona EIA, viz dále část účast veřejnosti v procesu EIA). Následuje hodnocení záměru ze všech možných hledisek, pořadí předložených variant z hlediska vlivů na životní prostředí, vypořádání podaných vyjádření a návrhy preventivních opatření, opatření k vyloučení, snížení či kompenzaci nepříznivých vlivů záměru na životní prostředí i podmínky pro sledování a rozbor těchto vlivů. Nejdůležitější závěrečnou částí je pak samo stanovisko příslušného úřadu z hlediska přijatelnosti vlivů záměru na životní prostředí s uvedením podmínek pro realizaci záměru a případně zdůvodnění nepřijatelnosti záměru. Stanovisko tak může být souhlasné, souhlasné s podmínkami pro přípravu, realizaci a provoz záměru a nesouhlasné, přičemž v praxi se téměř výlučně vyskytují 2 poslední zmíněné typy.

Zásadní pro formulaci vztahu stanoviska jako finálního produktu procesu EIA k navazujícím řízením je znění §10 odst. 4 Zákona EIA. Stanoví, že *„bez stanoviska nelze vydat rozhodnutí nebo opatření nutná k provedení záměru v žádném správním či jiném řízení nebo v jiném postupu podle zvláštních právních předpisů“* a že *„při svém rozhodování bere správní úřad vždy v úvahu obsah stanoviska“*. Tímto zákon zakotvil formálně-procesní závaznost stanoviska. I přes povinnost správního úřadu brát v úvahu požadavky stanoviska při rozhodování v navazujícím řízení není vyloučeno, aby vydal rozhodnutí nebo opatření (dále jen „rozhodnutí“), do jehož obsahu požadavky na ochranu životního prostředí vyplývající ze stanoviska nezahrne, musí však uvést důvody, pro které tak činí.⁶⁶ Příslušný úřad, který stanovisko vydal, je v navazujícím řízení oprávněn vystupovat z pozice dotčeného správního úřadu a využívat tak

⁶⁵ Pavelka I.: Nešťastná změna zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, In: České právo životního prostředí, číslo 1/2010

⁶⁶ viz výše str. 25

oprávnění (vyjadřování se k věci, připomínkování), která zvláštní zákony této kategorii subjektů poskytují.

Jistý problém může nastat při následných správních řízeních v rámci kontroly dodržování podmínek formulovaných stanoviskem EIA. To, zda byla konkrétní podmínka plynoucí z procesu EIA splněna dostatečně by měl posoudit daný dotčený správní úřad, který se v průběhu procesu snažil o její uplatnění. Právní předpisy ho k tomu (tzn. vydat v následném správním řízení stanovisko) však vždy nemusí opravňovat. Příslušný úřad pak může pouze konstatovat, že podmínka byla či nebyla splněna. Kontrola v takových situacích nemusí být účinná. Vzhledem k absenci obecné zákonné úpravy tzv. monitoringu⁶⁷ lze takovým situacím předcházet pouze snahou o „vyřešení“ všech konfliktních aspektů již v průběhu procesu EIA tak, aby podmínky vzešlé z EIA byly stanoveny konkrétně a bez požadavků na další doplňování v rámci následných řízení. Důležitá je také komunikace příslušného úřadu se správními úřady, které následná řízení vedou.⁶⁸

U záměrů a změn záměrů, u nichž závěr zjišťovacího řízení stanoví, že tyto dále nebudou posuzovány v procesu EIA, se stanovisko nevydává. Právě pro tuto skupinu záměrů jsou pak pravidla obsažená v ustanovení §10 odst. 4 Zákona EIA vztahující se ke stanovisku platná obdobně i pro závěr zjišťovacího řízení (§10 odst. 5 Zákona EIA). Navazující rozhodnutí nelze vydat bez předchozího závěru zjišťovacího řízení a příslušný úřad, který závěr vydal, je v navazujícím řízení v roli dotčeného správního úřadu. A konečně pokud závěr zjišťovacího řízení obsahuje požadavky k ochraně životního prostředí, správní úřad je v rozhodnutí musí vypořádat.⁶⁹

Jak již bylo zmíněno, pokud bylo k záměru vydáno **nesouhlasné stanovisko**, míra investorovy možnosti jej realizovat rapidně klesá. Má sice možnost pokračovat v dalším postupu a zahájit nejčastěji navazující územní, příp. stavební řízení, musí však mít na paměti, že správní úřad, který toto navazující řízení vede, se může od stanoviska odchýlit, jen pokud to budou odůvodňovat jiné, řádně prokázané skutečnosti. Pak je hlavně na investrovi, aby správnímu úřadu poskytl dostatek průkazního materiálu a

⁶⁷Tedy post-projektové analýzy, která by hodnotila dodržování podmínek stanoviska EIA a případně stanovila postup při zjištěném nesouladném stavu.

⁶⁸ Kučerová, D.: Prezentace EIA – význam procesu při realizaci záměrů s ohledem na navazující řízení, webové stránky Moravskoslezského kraje, 2008
<http://iszp.kr-moravskoslezsky.cz/cz/temata/eia-sea/default.htm>

⁶⁹ Dvořák, L.: Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem, 1. vydání, ABF-Arch, Praha 2005, str. 43

argumentačně ho přesvědčil, že v případě jeho záměru převažují jiné zájmy nad zájmem ochrany životního prostředí. Zajímavá je úvaha o charakteru závaznosti stanoviska v situaci, kdy příslušný úřad zhodnotí nějakou posuzovanou variantu jako nepřijatelnou. Je teoretickou otázkou, zda slovní spojení „brát v úvahu obsah stanoviska“ a možnost nezahrnout do rozhodnutí správního úřadu po odůvodnění jen „konkrétní požadavky týkající se ochrany životního prostředí“, nelze interpretovat jako možnost danou pouze v případě přijatelnosti určité varianty, nikoli jestliže stanovisko deklaruje její nepřijatelnost. Byl by to však pravděpodobně poněkud extenzivní výklad závaznosti stanoviska. Možnost odklonit se od stanoviska potvrdil i Nejvyšší správní soud, když uvedl, že „není pravda, že by výsledné stanovisko EIA nutně muselo být převzato do aktu, jemuž slouží jako podklad“.⁷⁰ Přesto si tuto situaci lze v praxi stěží představit.

Další možností investora, k jehož záměru bylo vydáno nesouhlasné stanovisko a posléze rozhodnutí v rozporu s jeho zájmy v navazujícím řízení, je podat proti rozhodnutí správního orgánu žalobu ve správním soudnictví podle ustanovení §65 a násl. SŘS. Dle českého právního řádu i konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu ČR a Ústavního soudu ČR jsou stanoviska vydaná v procesu EIA ve správním soudnictví samostatně nepřezkoumatelná. Lze je přezkoumat až v navazujících řízeních, jimž jsou stanoviska podkladem.⁷¹ Tato úprava je v souladu s mezinárodněprávními závazky i právem EU, konkrétně s ustanovením článku 10a Směrnice EIA, neboť směrnice členským státům ukládá zajistit možnost dosažení v našem případě soudního přezkumu stanoviska, avšak nepřikazuje, že musí být zajištěn samostatný soudní přezkum (či přezkum jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona) stanoviska přímo. Naopak umožňuje státům stanovit, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo opomenutí napadány. Této problematice se dotkl i Nejvyšší správní soud, když řešil Evropskou komisí namítaný nesoulad naší vnitrostátní úpravy s článkem 10a směrnice EIA. Došel k závěru, že „*vnitrostátní úprava, která nepřipouští samostatný přímý a bezprostřední soudní přezkum stanoviska k posouzení vlivů na životní prostředí, je sama o sobě v souladu se směrnicí.*“⁷² V souvislosti s tímto je nutné upozornit na rozdílné postavení investora a dotčené veřejnosti podle nového znění §23 odst. 10

⁷⁰ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR sp.zn. 2 Aps 1/2008 - 77 ze dne 15.5.2008, www.nssoud.cz .

⁷¹ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR sp.zn. 2 Aps 1/2008 – 77 ze dne 15.5.2008 a Ústavního soudu ČR č. j. IV. ÚS 154/08 ze dne 30.6.2008, www.nssoud.cz

⁷² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č.j.1 As 13/2007 - 63 ze dne 29.8.2007, www.nssoud.cz

Zákona EIA. Zatímco podmínkou pro podání správní žaloby investorem⁷³ je vyčerpání všech řádných opravných prostředků v navazujícím řízení před správním orgánem, pokud je tedy samozřejmě zvláštní zákon připouští (převážně odvolání), v případě subjektů uvedených ve zmíněném ustanovení §23 odst. 10 Zákona EIA tato zákonná podmínka z povahy věci odpadá. K žalobní legitimaci zde subjektům postačuje podat v zákonem stanovených lhůtách písemné vyjádření k dokumentaci nebo posudku (viz část 3 této diplomové práce).

2.4. MEZISTÁTNÍ POSUZOVÁNÍ VLIVŮ ZÁMĚRŮ

Zákonná úprava problematiky posuzování vlivů přesahujících hranice České republiky, tzv. mezistátního posuzování vychází z požadavků práva EU a Úmluvy o hodnocení vlivů na životní prostředí přesahující státní hranice (Espoo konvence), která pro ČR vstoupila v platnost dne 27.5.2001. Cílem mezistátního posuzování je poskytnout možnost účastnit se procesu EIA také dalším státům, odlišným od státu provádějícího posuzování, jejichž území je v případě realizace záměru potenciálně ohroženo. A tímto jim poskytnout účinnou obranu jejich zájmů. Čl. 7 Směrnice EIA členským státům ukládá a zdůrazňuje povinnosti zejména vyrozumění o plánovaném záměru a zaslání informací o něm členskému státu, poskytnutí přiměřené lhůty pro jeho vyjádření, zda má zájem stát se účastníkem povolenacích procesů, dále povinnost zpřístupnění veškerých informací o záměru i na území států potenciálně ohrožených, provedení konzultací a možnost těchto států vyjádřit se k věci, včetně následné povinnosti posuzujícího státu vzít tato vyjádření v úvahu v řízení o vydání povolujícího rozhodnutí.

Proces mezistátního posuzování vlivů na životní prostředí se řídí obecnými ustanoveními hlavy I. Zákona EIA pro průběh posuzování v kontextu s některými odchylkami a specifiky plynoucími z účasti dotčených států na procesu upravenými v hlavě II. Zákona EIA či v mezinárodní smlouvě, která jsou úpravou speciální a mají před obecnými ustanoveními hlavy I. Zákona EIA přednost. Zákonná úprava je společná pro projektové i koncepční posuzování a příslušným úřadem je vždy MŽP, které postupuje ve spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí. Důvodem je nutné zajištění komunikace na diplomatické úrovni. Proto má orgán kraje povinnost zjištěné

⁷³ Ale i dalšími subjekty, stanou-li se účastníky navazujících řízení o žádosti o povolení záměru.

mezistátní posuzování postoupit MŽP i v případě, kdy by za jiných podmínek posouzení záměru či koncepce jako příslušný úřad zajišťoval. Dalšími prameny práva v této oblasti jsou dvoustranné úmluvy uzavřené se sousedními státy a již výše zmíněná Espoo konvence. Ve svém článku 8 konvence předpokládá, že smluvní strany budou i nadále aplikovat již dříve uzavřené bilaterální a multilaterální smlouvy a dohody nebo budou uzavírat nové, aby splnily své závazky z této dohody plynoucí.⁷⁴ Umožňuje také, aby byly na jejím základě mezi státy uzavírány smlouvy k prohloubení standardů daných konvencí a spolupráce. ČR dosud takovou smlouvu neuzavřela.⁷⁵

Zákon EIA sám provádí dělení mezistátního posuzování podle tzv. **kritéria státu původu** na záměry, které mají být provedeny na území ČR s potenciálním dopadem vlivů i mimo území ČR a naopak záměry, které mají být provedeny na území jiného státu, avšak mohou mít závažný vliv i na životní prostředí v ČR. V první skupině případů bude mezistátní posuzování probíhat též pokud o to dotčený stát, jehož území může být závažnými vlivy na životní prostředí zasaženo, požádá. Obecně platí zákonné kolizní pravidlo, které pro postup při mezistátním posuzování v pochybnostech určuje za řídicí právní úpravu státu původu, avšak za podmínky, že mezinárodní smlouva uzavřená ke konkretizaci postupu mezi ČR a sousedními státy nestanoví pravidlo jiné (§12 odst. 2 Zákona EIA).

Významnou odlišností od režimu běžného posuzování je možnost **prodloužení obecných lhůt pro vyjádření**, které tak může MŽP na žádost dotčeného státu prodloužit až o 30 dnů a ostatních lhůt přiměřeně.

Dalším specifickým institutem vyskytujícím se u mezistátního posuzování záměrů je tzv. **poprojektová analýza**. Zažádat o její provádění může kterýkoli ze států účastnících se mezistátního posuzování, tedy stát původu nebo dotčený stát. Vždy se jedná o dlouhodobé kontinuální pozorování důsledků realizace záměru a popsání případného negativního vlivu přesahujícího na území dotčeného státu, ať již za účelem monitorování dodržování stanovených podmínek v rozhodnutích a účinnosti zmírňujících opatření, přezkoumávání vlivů záměru, vypořádání se s nejasnostmi či k ověření předchozích prognóz. Následkem možných zjištění existence významných nepříznivých vlivů na území dotčeného státu je včasné podání informací státu původu a po společné dohodě stanovení nezbytných opatření ke snížení či zamezení těchto vlivů.

⁷⁴ <http://www.espoo-ce.info>

⁷⁵ Damohorský, M. a kol.: op. cit., str. 209

Úpravu mezistátního posuzování, kdy ČR vystupuje v pozici státu původu obsahuje ustanovení §13 Zákona EIA. Cílem celé konstrukce je začlenit dotčený stát do procesu tak, aby mohl efektivně hájit své zájmy na ochraně životního prostředí. Od momentu zjištění, že daný záměr spadá do předmětu mezistátního posuzování, má MŽP 5 pracovních dnů na zaslání oznámení a informací o dalším postupu dle legislativy ČR dotčenému státu. Na základě zaslanych dokumentů dotčený stát následně sdělí, zda se chce celého procesu zúčastnit a v případě kladné odpovědi dodá na výzvu MŽP potřebné podklady o stavu životního prostředí na svém území pro následné vypracování dokumentace i posudku. Po zpracování dokumentace⁷⁶ ji MŽP do 20 dnů zašle dotčenému státu a nabídne mu možnou tzv. konzultaci. **Konzultace** je dalším specifickým procesem posuzování s přeshraničním vlivem a požadavkem vyplývajícím z Espoo konvence. Jedná se o předběžné projednávání dokumentace k záměru či koncepci včetně jejich jednotlivých variant, jsou-li v této fázi již k dispozici, s důrazem zejména na navržení a projednání možných opatření zmírňujících nebezpečné vlivy či jim přímo zamezujících opatření. Pokud dotčený stát o konzultaci projeví zájem, účastní se jí obligatorně jak MŽP, tak oznamovatel a zpracovatel dokumentace. Podrobnosti o stanovení termínu konzultace upravuje Zákon EIA.

Zrcadlovým protějškem popsaného postupu je případ provádění mezistátního posuzování mimo území České republiky, ta je zde v postavení dotčeného státu. Důležitou roli zprostředkovatele informací o záměru směrem do České republiky a naopak informací a vyjádření z ČR do státu původu má příslušný úřad, tedy MŽP. Zákon EIA mu ukládá především včasné zveřejnění informace o oznámení záměru, jeho zaslání dotčeným správním úřadům a územním samosprávným celkům k vyjádření a následně zaslání obdržených vyjádření od všech subjektů (včetně vlastního stanoviska) k záměru do státu původu. Státu původu také na jeho žádost a nebrání – li tomu zákonné podmínky zašle údaje o stavu životního prostředí na dotčeném území České republiky. Obdobně postupuje MŽP i po obdržení dokumentace s případnou nabídkou ke konzultaci a v případě informací o veřejném projednání.

⁷⁶ Zákon EIA neobsahuje žádná pravidla pro překlady dokumentů vydávaných v procesu EIA, proto není zřejmé, v jakém jazyce ČR dokumentaci dotčenému státu zasílá. Tato pravidla však mohou být stanovena ve dvoustranných smlouvách uzavřených státy.

2.5. HODNOCENÍ DŮSLEDKŮ ZÁMĚRŮ NA SOUSTAVU NATURA 2000

2.5.1. ÚVODNÍ POZNÁMKY A PŘEHLED PRAMENŮ PRÁVA EVROPSKÉ UNIE

Vstupem ČR do Evropské unie byla ochrana přírody a krajiny dále prohloubena a obohacena ochrannými prostředky unijního práva. ČR se zavázala transponovat do svého právního řádu mimo jiné i povinnosti vyplývající ze dvou základních směrnic upravujících ochranu přírody v EU: směrnice Rady 79/409/EHS, o ochraně volně žijících ptáků (*Birds directive*, dále jen „směrnice o ptácích“) a směrnice Rady 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (*Habitats directive*, dále jen „směrnice o stanovištích“).

Směrnice o ptácích je historicky první závaznou normou na ochranu přírody zemí Evropské unie. Neplatí na území Grónska a v zámořských územích členských států. Stanovuje druhovou a územní ochranu všech druhů přirozeně se vyskytujících ptáků na území členských států po celou dobu jejich života (směrnice připouští a upravuje výjimky z této obecné ochrany). Podle článku č.4 směrnice mají členské státy povinnost pro 194 zvláště zranitelných vybraných druhů a poddruhů ptáků uvedených v příloze I a dále pro pravidelně se vyskytující tažné druhy ptáků zřizovat tzv. území zvláštní ochrany (*Special Protection Areas - SPA*, v ČR tzv. ptačí oblasti) a zajistit jim odpovídající ochranu. Podle této směrnice jsou ovšem chráněny v krajině i všechny ostatní struktury sloužící ochraně těchto ptačích druhů (důležitá pro rozmnožování, sloužící jako potravní základny apod.). V České republice ptačí oblasti vyhláší vláda příslušným nařízením ve Sbírce zákonů. V nařízení vlády je definován předmět ochrany ptačí oblasti a případně i výčet činností, k nimž je v ptačí oblasti nutný souhlas orgánu ochrany přírody.

Cílem **směrnice o stanovištích** je „*přispívat k zabezpečení biologické rozmanitosti prostřednictvím ochrany přírodních stanovišť a volně žijící fauny a flóry na evropském území členských států*“. Zásadní je ze směrnice plynoucí povinnost vytvořit a zabezpečit aktivní ochranu ekologické soustavy lokalit, pro niž se zavádí název NATURA 2000. Prostředkem k tomu má být vyhlásování lokalit významných

z hlediska ochrany přírody v Evropských společenstvích, resp. v současné době v Evropské unii. Směrnice určila původně termín vzniku seznamu chráněných lokalit celého Evropského společenství na rok 1998. Díky prodlevám členských států s transpozicí směrnice byly první tzv. národní seznamy předloženy Evropské komisi až po uvalení sankcí na některé státy v roce 2000. Na rozdíl od automatického začlenění se ptačích oblastí do soustavy NATURA 2000 po svém vyhlášení, se tzv. evropsky významné lokality (*Sites of Community Importance – SCI*) stanou její součástí až poté, co projdou relativně složitým procesem. O plnění povinností vyplývajících ze směrnice, musí členské státy v šestiletých intervalech informovat Evropskou komisi.

NATURA 2000 je souvislá evropská soustava území se stanoveným stupněm ochrany, která umožňuje zachovat přírodní stanoviště a stanoviště druhů v jejich přirozeném areálu rozšíření ve stavu příznivém z hlediska jejich ochrany nebo popřípadě umožní tento stav obnovit. Soustavu NATURA 2000 tvoří dva typy území: ptačí oblasti (směrnice o ptácích) a evropsky významné lokality (směrnice o stanovištích). Směrnici provádí a jednotlivé pojmy vymezuje ZOPK a prováděcí předpisy.⁷⁷ Vznik soustavy NATURA 2000 neznamená zánik současné národní soustavy zvláště chráněných území, výběr lokalit se u obou soustav provádí podle ne zcela shodných kritérií, proto jejich spojením dochází k účelnému doplňování ochrany přírody a krajiny.⁷⁸

K naplnění cíle uchování druhů a stanovišť významných pro celou Evropu má napomoci proces hodnocení důsledků (posuzování vlivů) určitých aktivit s možným dopadem na území soustavy NATURA 2000.

2.5.2. PROCES HODNOCENÍ DŮSLEDKŮ ZÁMĚRŮ NA SOUSTAVU NATURA 2000

Jedná se o specifický posuzovací proces, který je ve vztahu k obecnému posuzování vlivů podle zákona EIA speciální. Jeho úkolem je posoudit možný

⁷⁷ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, 1. vydání, Linde Praha, a. s., Praha 2006, str. 236, 237, 282, 283

⁷⁸ Prehalová, J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000, 2. vydání, Linde Praha, a. s., Praha 2010, str. 14 a násl.

významný vliv projektů (záměrů) a plánů (konceptí)⁷⁹ na předmět ochrany zakotvený ve směrnici o ptácích a ve směrnici o stanovištích. Českou právní úpravu vycházející z čl. 6 odst.3 směrnice o stanovištích obsahuje ZOPK v §45h a §45i.

Podle ustanovení §45h odstavce 1 ZOPK „*Jakákoliv záměr, který může samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, podléhá hodnocení jeho důsledků na toto území a stav jeho ochrany z uvedených hledisek.*“ Návrh takového záměru musí být předložen orgánu ochrany přírody k vydání stanoviska. Příslušnými orgány ochrany přírody jsou: správy CHKO (na území CHKO), správy NP (území NP a jeho ochranného pásma), újezdní úřady (území vojenského újezdu), krajské úřady (mimo území CHKO, NP a vojenského újezdu) a MŽP. V praxi nastávají případy, kdy je příslušných současně několik orgánů ochrany přírody, poté je nutné si obstarat stanovisko od každého z nich. Orgány ochrany přírody mají povinnost vydat své stanovisko do 30 dnů od doručení žádosti předkladatele záměru.

Jak vyplývá ze směrnice o stanovištích, hodnocení je rozšířeno a posouzení podléhají i záměry, které mohou „ve spojení s jinými“ ovlivnit území soustavy NATURA 2000, tedy nepřímo. V praxi tak mohou nastat případy, kdy např. záměr nové liniové stavby se sice přímo územně chráněné lokality nedotýká, leží mimo její hranice, avšak např. hlukem při stavebních činnostech mohou být ovlivněny ptačí populace, které jsou předmětem ochrany.

Naopak jisté zúžení předmětu posuzování z důvodů efektivity představuje stanovení posuzování nikoli každého vlivu, ale jen **významných vlivů** záměru na cíle ochrany směrnice o stanovištích a na celistvost konkrétní lokality v soustavě NATURA 2000. Celistvost (integrita) lokality zahrnuje i její ekologické funkce a významným účinkem záměru na integritu lokality pak rozumíme účinek na její funkčnost, nikoli tedy „pouze“ na její geologickou integritu. Cílem ochrany ptačí oblasti či evropsky významné lokality je „zachování předmětů ochrany v tzv. příznivém stavu z hlediska ochrany“ (definice stavu lokality příznivého z hlediska ochrany viz § 3 ZOPK). Jistý legislativní problém s možným dopadem do praxe spatřuji v ustanoveních §45i odst. 9 a 10 ZOPK. Zatímco §45i odst. 8 ZOPK byl novelizován a jeho znění obsahující původní pojem „negativní vliv“ byl v souladu se směrnicí o stanovištích opraven na „významný

⁷⁹ Postup hodnocení důsledků na lokality soustavy NATURA 2000 podle §45h a §45i ZOPK je shodný pro záměry i koncepce, vzhledem k tématu této práce bude výklad zaměřen na hodnocení důsledků záměrů.

negativní vliv“, u následujících odstavců k tomuto nedošlo, jejich znění se zachovalo a ZOPK tak nekoncepčně jakoby opět rozšiřuje ochranu a do předmětu zájmu staví i negativní vlivy nedosahující úrovně „významných negativních vlivů“. *De lege ferenda* by tento nesoulad bylo vhodné odstranit.

Posuzování důsledků záměru na soustavu NATURA 2000 je ve vztahu speciality k procesu EIA, který tvoří obecný procesní rámec pro posuzování vlivů na životní prostředí. Vzhledem ke komplexnosti posuzování vlivů konkrétního záměru se po vydání stanoviska příslušným orgánem ochrany přírody oba procesy spojí a dále probíhají současně, takže výsledkem je finální stanovisko EIA zahrnující posouzení všech důsledků vlivů záměru na životní prostředí včetně těch na soustavu NATURA 2000. ZOPK stanoví, že procesně se při „naturovém hodnocení“ postupuje podle Zákona EIA, pokud sám ve svém §45i nestanoví odlišný postup. Zákon EIA pak na toto ustanovení navazuje ve své úpravě předmětu posuzování, do něhož přímo zahrnuje stavby, činnosti a technologie, které podle stanoviska orgánu ochrany přírody mohou samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit území soustavy NATURA 2000 (§4, odst. 1, písm.e)). To znamená, že se posuzování provádí vždy kompletní⁸⁰ i v případě, že se z hlediska dalších ustanovení Zákona EIA jedná o bagatelní, nevýznamný záměr, který by bez možného vlivu na soustavu NATURA 2000 posouzení nepodléhal. V Zákoně EIA není zcela vyjasněno, jakým způsobem mají být posuzovány podlimitní záměry, které by mohly mít dle stanoviska orgánu ochrany přírody vliv na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, resp. není zřejmé, zda musí předkladatel před zjišťovacím řízením projít i zkráceným „podlimitním řízením“ (viz podlimitní záměry) či nikoliv. Domnívám se, že vzhledem k tomu, že návrh takového záměru se musí přesto dostat do zjišťovacího řízení, byl by takový krok z důvodu procesní ekonomie redundantní. Investor v každém případě ví, že jeho záměr bude posuzován minimálně ve zjišťovacím řízení.

K posuzování důsledků záměrů na soustavu NATURA 2000 jsou oprávněny pouze osoby s příslušnou zvláštní autorizací podle odstavců 3 až 7 § 45i ZOPK.

V první fázi hodnocení důsledků vlivů na lokalitu soustavy NATURA 2000 se nerozlišuje, zda může jít o vlivy negativní či pozitivní a z posuzování proto nelze předem vyloučit ani záměry s předpokládaným pozitivním vlivem na lokalitu.

⁸⁰ Záměr musí být vyhodnocen v celém rozsahu jeho vlivů, tj. na životní prostředí, veřejné zdraví a NATURU 2000.

Odůvodněné stanovisko orgánu ochrany přírody vydané na žádost předkladatele návrhu záměru buď významný vliv na soustavu NATURA 2000 vyloučí nebo konstatuje, že vyloučit nelze. Ve druhém z uvedených případů je pak předkladatel záměru povinen (hodlá-li jej přesto realizovat) jej podrobit posouzení vlivů na dotčené území soustavy NATURA 2000 podle § 45i ZOPK.

Je vhodné, aby předkladatel záměru příslušnému úřadu předložil oznámení spolu s již vydaným stanoviskem orgánu ochrany přírody podle § 45i ZOPK. V opačném případě orgán posuzování vlivů na životní prostředí vyzve předkladatele, aby k oznámení stanovisko orgánu ochrany přírody doplnil.

V rámci zjišťovacího řízení zašle příslušný úřad oznámení těm orgánům ochrany přírody, které ve svém stanovisku dle § 45i významný vliv nevyloučily. Orgán ochrany přírody vydá v rámci zjišťovacího řízení své vyjádření, ve kterém by měl určit, zda možné významné vlivy jsou negativní či pozitivní. Zejména bude toto určení zřejmé v případě, kdy je „naturové hodnocení“ zpracované autorizovanou osobou podle §45i již součástí oznámení záměru (tzn. je jedním z podkladů k závěru zjišťovacího řízení) a je označeno jako dokument pro potřeby posouzení podle § 45i ZOPK. Pokud se ve zjišťovacím řízení potvrdí významné negativní vlivy na ptačí oblast nebo evropsky významnou lokalitu, musí být v závěru zjišťovacího řízení vzneseny požadavky na zpracování dalších variant záměru (pokud již nebyly detailně předloženy v oznámení), které by daný negativní vliv vyloučily nebo není-li to možné, alespoň zmírnily.

Jestliže naopak bude závěrem zjišťovacího řízení konstatováno, že záměr bude mít na území soustavy NATURA 2000 pozitivní vliv, dále již posuzovat takový záměr z hlediska vlivů na NATURA 2000 není nutné. Ustanovení § 45i, odst.8 ZOPK totiž stanoví, že záměr lze povolit v případě, kdy negativní vlivy nebudou. Tato skutečnost pak musí být v závěru zjišťovacího řízení řádně popsána a odůvodněna.

V dalším pokračování procesu EIA zpracovává dokumentaci osoba autorizovaná podle ustanovení § 19 Zákona EIA. Samostatnou částí dokumentace je studie posouzení vlivu záměru na ptačí oblast nebo evropsky významnou lokalitu, kterou vypracovává výhradně osoba autorizovaná podle § 45i ZOPK. Následně by měly orgány ochrany přírody ve svém stanovisku k dokumentaci posoudit zejména úplnost části dokumentace, týkající se vlivu na NATURU 2000. V případě nedostatečného vypracování dokumentace by měl orgán ochrany přírody uvést, které části hodnocení je z jeho pohledu nutno doplnit. Současně by měl orgán ochrany přírody vznést ve svém stanovisku případně i odůvodněný požadavek na dopracování variant či na zvážení

variant chybějících a v případě, kdy záměr nelze realizovat bez negativních vlivů na lokalitu, pak i požadavky na další postup při procesu schvalování z hlediska vlivů na lokalitu a na možná kompenzační opatření.

I u zpracování posudků musí být část posudku, týkající se lokalit soustavy NATURA 2000, zpracována osobou s autorizací podle § 45i ZOPK a oddělitelná od zbylého obsahu posudku. Požadavku jasné oddělitelnosti části týkající se vlivů na lokalitu v soustavě NATURA 2000 od zbylého obsahu samozřejmě musí dostat i příslušný úřad vydávající závěrečné stanovisko.

Podle ustanovení ZOPK může příslušný orgán záměr schválit, jen pokud podle stanoviska vydaného v procesu EIA nebude mít významný negativní vliv na příznivý stav předmětu ochrany v dané lokalitě. V případě, kdy v rámci posouzení nebude nalezeno přijatelné variantní řešení a závěrečné stanovisko s ohledem na vlivy na NATURU 2000 bude nesouhlasné, pak je případné schválení záměru podmíněno předložením nových, k územím soustavy NATURA 2000 šetrnějších variant nebo variant bez negativních vlivů. Ty ovšem musí být vždy podrobeny novému hodnocení z hlediska § 45i ZOPK v procesu EIA, proto se proces v takovém případě vrací do předchozí fáze.

V určitých případech lze záměr schválit, přestože byl v posuzovacím řízení významný negativní vliv na soustavu NATURA 2000 potvrzen a variantní řešení bez negativního vlivu neexistuje. Podmínkou jsou však naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu, již uložená a zajištěná kompenzační opatření pro zajištění celkové soudržnosti soustavy NATURA 2000 a výběr té z možných variant řešení, která představuje vůbec nejmenší negativní vliv. Tyto podmínky jsou navíc ještě zpřísněny konkretizací možných naléhavých důvodů (veřejné zdraví, veřejná bezpečnost, příznivé důsledky na životní prostředí nesporného významu), jedná-li se o možné vlivy na lokalitu s prioritními typy stanovišť nebo s prioritními druhy. Schválit takové záměry z jiných než uvedených důvodů je možné jen stanoví-li tak stanovisko Evropské komise (viz §45i odst. 10 ZOPK).

Jednou ze stěžejních odlišností samotného procesu EIA a posouzení vlivů na lokalitu soustavy NATURA 2000 je otázka právní povahy a závaznosti závěrečného stanoviska EIA v části týkající se vlivů na lokalitu soustavy NATURA 2000. V případě, kdy závěrečné stanovisko procesu EIA konstatuje významný negativní vliv záměru na ptačí oblast nebo evropsky významnou lokalitu a není splněna některá z podmínek § 45i, odst.9 a 10 ZOPK, pak takový záměr nesmí být povolen. Obdobně pokud

stanovisko uloží kompenzační opatření, je orgán ochrany přírody pro účely záměru je oprávněn stanovit pouze tato opatření. Výsledné stanovisko týkající se vlivů na lokality v soustavě NATURA 2000 je tedy materiálně-právně závazné.⁸¹

2.6. POSUZOVÁNÍ VLIVŮ PROVEDENÍ ZÁMĚRU „PŘELOŽKA SILNICE I/13 DĚČÍN–D8“ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Liniovými stavbami nazýváme stavby, u nichž podstatně převládá jeden rozměr, tj. délka nad šířkou a výškou, jedná se o stavby pozemních komunikací, ale i o stavby drah nebo vodovodů a kanalizací.⁸² Realizace liniových staveb obecně z důvodu svého územního rozsahu vždy může v dotčeném území závažným způsobem ovlivnit jak lidské zdraví, tak i jednotlivé složky životního prostředí nejen při jejich samotné výstavbě, ale také v průběhu její přípravy a při provozu záměru.

Diplomovou práci doplňuji pojednáním o průběhu procesu posuzování vlivů konkrétního záměru silniční stavby na životní prostředí, který dokládá, jak složité situace v průběhu procesu EIA mohou nastat, především pokud se střetnou důležité hodnotové principy. V tomto případě se jedná o ekologicky velmi cenné území nacházející se na rozhraní CHKO České středohoří a CHKO Labské pískovce, jehož součástí je i evropsky významná lokalita a ptačí oblast, navíc území aktivních sesuvů půdy. Proti zájmu ekologickému však stojí potřeba vyřešit v dané lokalitě dopravní situaci, která byla a dosud je za stávajícího stavu neúnosná. Zmíněným záměrem je stavba přeložky silnice I/13 od Děčína v Ústeckém kraji k dálnici D8, která představuje napojení města Děčína a přilehlých obcí na dálnici D8 v lokalitě Knínice a má regionální i nadregionální význam. Vývoj procesu EIA u tohoto záměru jsem několik let sledovala a jeho nástinem chci demonstrovat, že proces posuzování vlivů není vždy jen formalizovaným procesem předvídatelného průběhu, nýbrž i postupem, který je nutné vždy maximálně individualizovat zohledněním specifik daného záměru, aby došlo k jeho skutečně efektivnímu využití. Praxe je nucena reagovat a řešit postupem času se

⁸¹ <http://www.natura2000.cz>, http://www.mzp.cz/cz/posuzovani_vlivu_natura,
<http://www.naturoveposouzeni.info/posuzovani-vlivu.html>

⁸² http://www.vugtk.cz/slovník/4515_liniova-stavba

vynořující problémy a zvláštnosti, ke kterým se právní úprava explicitně nevyjadřuje. V tomto směru má významnou úlohu MŽP jako ústřední orgán státní správy tohoto úseku, který je příslušným úřadem a také interpretem Zákona EIA v drtivé většině případů s nejzávažnějšími dopady.

Také průběh veřejného projednání tohoto záměru doložil komplikovanost procesu EIA vyplývající z roztržitosti zájmů ze strany dotčené veřejnosti i názorových disproporcí zástupců dotčených obcí a z podmíněnosti jeho akceptování splněním velkého množství podmínek a požadavků kladených na investora záměru. Tím je státní příspěvková organizace Ředitelství silnic a dálnic ČR (dále „ŘSD ČR“).

Historie této přeložky sahá již do 1. poloviny 90. let minulého století, kdy se její studijní přípravou začal zabývat investorem složený tým odborníků územního plánování a ochrany životního prostředí spolu s projektanty a odbornými zpracovateli ekologických studií.

Investor nejprve nechal provést tzv. krajinářské hodnocení zájmového území silnice I/13 v oblasti od Děčína jihovýchodně až jižně směrem k připravované dálnici D8, které bylo podkladem k vymezení území pro návrh koridorů variant vedení připravované přeložky silnice I. třídy I/13.

Dále zadal zpracování vyhledávací studie, která zohlednila z mnoha navržených variant, většinově nepřijatelných pravděpodobně z technického a ekologického hlediska, už pouze čtyři trasy. Studie se stala technickým podkladem pro zhotovení oznámení záměru, ve kterém byly zmíněné varianty předloženy.

Ačkoli investor znal dlouhodobě neměnné nesouhlasné stanovisko Správy CHKO České středohoří k jakékoli dosud uvažované variantě dopravního řešení přeložky silnice I/13 (a její preference nulové varianty z hlediska ochrany přírody a krajiny), rozhodl na základě znalosti stávající neúnosné dopravní situace pro obyvatele bytové zástavby podél silnice I/13 předložit příslušnému úřadu oznámení záměru přeložky silnice I/13 v citovaném úseku.

I když pro tento záměr podle Zákona EIA ve znění zákona č. 93/2004 Sb. byl příslušný k provedení procesu EIA z hlediska zařazení záměru Krajský úřad Ústeckého kraje, jeho posuzování si vyhradilo v souladu s § 24 odst. 4 Zákona EIA MŽP.

Po předložení oznámení záměru dne 16.12.2004 příslušný úřad provedl zjišťovací řízení a na jeho základě dospěl k závěru, že záměr bude dále posuzován a v dokumentaci budou zohledněny a vypořádány všechny požadavky a připomínky,

uvedené v došlých vyjádřeních. Závěr zjišťovacího řízení byl vydán MŽP dne 25. února 2005. Investor pak za podmínek stanovených v závěru zjišťovacím řízení postoupil do dalšího stupně procesu EIA, tj. v souladu s požadavky příslušného úřadu nechal zpracovat dokumentaci.

Z několika navržených variant vedení nové přeložky silnice I/13 byla pro zpracování dokumentace postupně na základě prováděných odborných průzkumů a rozborů, s ohledem na ekologicky velmi cenné a geologicky, morfologicky a hydrogeologicky složité území, a na základě opakovaných odborných konzultací se Správou CHKO České středohoří vybrána tzv. optimalizovaná varianta s podvariantami ve dvou úsecích (podvarianta povrchová označená „VA1“ a tunelová označená jako „VA2“), kterou by za splnění rozsáhlých opatření Správa CHKO akceptovala.

V průběhu zpracování dokumentace byla investorovi doporučena zastupiteli Ústeckého kraje k posouzení vlivů další, dosud neposuzovaná a neuvažovaná varianta, která by za podmínky snesení tratě ČD č. 132 Děčín - Novosedlice využila stávající koridor této železniční tratě. Ačkoli varianta „po trati“ nebyla předložena v oznámení záměru a již probíhalo zpracování dokumentace EIA, příslušný úřad potvrdil, že Zákon EIA neukládá povinnost předložit nové oznámení záměru a je žádoucí vlivy nově nalezené varianty posoudit přímo v dokumentaci EIA. Investor i pro tuto uvažovanou variantu zadal zpracování technické studie, v níž se odborníci shodli, že by toto řešení bylo ekonomicky a ekologicky nejvýhodnější, neboť využívá stávající těleso dráhy a nejméně naruší krajinný ráz. Následně ve vyjádření k dokumentaci preferovala variantu po trati za dodržení jimi předložených ochranných opatření i Správa CHKO České středohoří. Varianta byla označena jako „VB“.

Předložená dokumentace obsahovala posouzení vlivů realizace přeložky silnice ve dvou výše zmíněných variantách řešení (VA a VB) a zároveň vzájemné porovnání vlivů stavby na jednotlivé složky životního prostředí. Součástí bylo i Hodnocení vlivů na lokality soustavy NATURA 2000, v jehož závěru bylo konstatováno, že hodnocený záměr v přeložených variantách a podvariantách na předměty ochrany soustavy NATURA 2000 dle ZOŽP nemá významný negativní vliv. Oznamovatel dokumentaci předložil dne 29.5.2007.

V říjnu roku 2007 příslušný úřad vybral a pověřil zpracovatele posudku, následně posudek obdržel v březnu roku 2008. Ve vypracovaném posudku byly varianty

VA2 a VB označeny za přijatelné, přesněji varianta VA2 na hranici přijatelnosti, varianta VB „po trati“ jako přijatelná za dodržení navržených minimalizačních a ochranných opatření. Podvariantu VA1 pak zpracovatel posudku vyhodnotil jako prakticky nepřijatelnou.

Další fází procesu EIA bylo již zmíněné veřejné projednání, které se uskutečnilo dne 17.4.2008 v Děčíně.

V průběhu procesu EIA uvedeného záměru vzniklo několik občanských iniciativ. Občané tak jako u většiny záměrů srovnatelného významu aktivně využili svého práva účasti na procesu, podávali svá vyjádření⁸³, dotazovali se ŘSD ČR a jeho zřizovatele Ministerstva dopravy na vývoj stavby, obraceli se s nesouhlasnými názory a stížnostmi na MŽP, Krajský úřad Ústeckého kraje, na primátora města Děčín i na ombudsmana. Před blížícím se veřejným projednáním jejich snaha vykulminovala v podání trestních oznámení na neznámého pachatele pro podjatost a ovlivňování výběru variant řešení.⁸⁴

Celý proces byl ukončen vydáním stanoviska MŽP ze dne 31.7.2008. MŽP tedy z důvodu komplikovanosti vyhodnocení procesu EIA nedodrželo zákonnou 30ti denní lhůtu pro vydání stanoviska podle ustanovení §10 odst. 1 Zákona EIA. Ve stanovisku označilo posuzované varianty za nepřijatelné, pouze asi k 1/3 trasy se vyjádřilo souhlasně za splnění uvedených podmínek. Za nepřijatelný ale příslušný úřad označil ve stanovisku rovněž stávající stav silnice I/13 (tedy tzv. nulovou variantu), kdy dochází k překračování limitů v oblasti vlivů na obyvatelstvo (veřejné zdraví). V případě odborníky (viz výše) preferované varianty VB („po trati“) MŽP protiargumentovalo především tím, že zrušení železniční trati Děčín – Novosedlice je v rozporu se Státní politikou životního prostředí 2004 – 2010, neboť má tato trať „*vysoký potenciál být páteří regionální veřejné dopravy mezi Děčínem a Teplicemi*“⁸⁵. Platnost tohoto stanoviska byla s ohledem na datum vydání dva roky, a tedy by vypršela v červenci 2010. Investor před tímto datem podal žádost o prodloužení jeho platnosti. Investorova šance uspět se záměrem v již posouzených variantách řešení v navazujících řízeních však byla téměř nulová.

⁸³ Z došlých a uskutečněných vyjádření veřejnosti bylo do stanoviska zčásti nebo zcela zahrnuto 29 vyjádření fyzických osob a 8 vyjádření od občanských sdružení, družstva a jiných právnických osob.

⁸⁴ Zdroj: ŘSD ČR, www.decinsky.denik.cz,

⁸⁵ Stanovisko ze dne 31.7.2008

Naléhavost nalezení vyhovujícího řešení tohoto problému ve veřejném zájmu⁸⁶ ale není možné přehlížet a ústřední orgány státní správy v této oblasti po „nezdaru“ dosavadního procesu EIA vyvíjejí aktivní činnost směrem k dohledání nových vhodných variant řešení. MŽP ve spolupráci s Ministerstvem dopravy v dubnu roku 2010 vytvořilo odbornou pracovní skupinu pro dohledání trasy silnice I/13 v určitém dosud problematickém úseku (Děčín – Modrá), což je postup poměrně ojedinělý, neboť vyhledávací a technické studie běžně organizuje samo ŘSD.

Vytvořená odborná pracovní skupina byla složena ze zástupců MŽP, Ministerstva dopravy, ŘSD ČR a správ CHKO České středohoří a Labské pískovce. V říjnu roku 2010 byla výsledná varianta technicky zpracována ve vyhledávací studii. V současné době investor připravuje předložení oznámení záměru v nově nalezené trase. Tím dojde *de facto* k opětovnému zahájení procesu EIA.

Závěrem lze shrnout, že investor se studijní přípravou a následným procesem EIA u tohoto záměru zabývá již přibližně 16 let a přesto nelze (vzhledem k plánovanému znovuzahájení procesu předložením nového oznámení záměru) odhadnout, kdy bude možné postoupit do další fáze navazujícího řízení.

Vyložíme – li tento příklad *ab absurdum*, zdá se, že proces EIA jako instrument ochrany životního prostředí někdy může až paradoxně oddalovat nalezení vhodných řešení určitých složitých situací, nebo přesněji řečeno nedisponuje právními nástroji umožňujícími těmto dlouhým časovým prodlevám předejít. Pomineme – li finanční stránku věci, kdy již do přípravy stavby včetně nákladů na proces EIA bylo investováno řádově několik milionů korun a s přibývajícím časem se bude stavba stále více prodražovat, jak již bylo uvedeno výše, podstatný je především fakt, že současná situace je s ohledem na významné negativní vlivy na veřejné zdraví nepřijatelná.

⁸⁶ Nutnost nalezení řešení dokládá i zařazení průtahů této silnice I/13 přes Děčín do Harmonogramu výstavby dopravní infrastruktury 2008 – 2013 a v tomto do seznamu průtahů obcemi, jejichž odstranění vybudováním obchvatu či přeložky je „naléhavé“ (viz znění stanoviska ze dne 31.7.2008).

ČÁST 3

ÚČAST VĚŘEJNOSTI V PROCESU EIA

V této části diplomové práce se zaměřím na problematiku účasti veřejnosti v procesu EIA a pro obsahovou ucelenost se ve stručnosti zmíním i o úpravě tohoto institutu v nejdůležitějších na proces EIA navazujících řízeních. Po úvodních výkladech následují kapitoly členěné dle pilířů Aarhuské úmluvy pojednávající o informování veřejnosti a o účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně. V závěru zmapuji nesnadný legislativní vývoj v posledních letech v této oblasti a pokusím se o zhodnocení stávající české právní úpravy po novele Zákona EIA č. 436/2009 Sb., která je zatím posledním výstupem tohoto vývoje.

3.1. V Ý Z N A M I N S T I T U T U Ú Č A S T I V Ě Ř E J N O S T I

Vezmeme-li v úvahu nevyčíslitelnou hodnotu životního prostředí a zcela existenční bezpodmínečnou nutnost jeho zachování pro přežití a život příštích generací všech biologických organismů, pak každé jeho další ohrožení či poškození jdoucí až za limity jeho obnovitelných schopností je pro lidstvo fatální a nezvratné. Přičíst k těmto skutečnostem musíme i fakt, že možnosti efektivní obrany životního prostředí jako významné společenské hodnoty jsou kvůli neziskovosti takové činnosti velmi omezené. Z tohoto pohledu je možno na životní prostředí neustále zápasící s dalšími protichůdnými společenskými potřebami a hodnotami nazírat jako na „mlčící“. Ve všech evropských státech hraje prioritní roli při jeho ochraně stát, resp. jeho orgány veřejné správy. Tyto orgány však mají v popisu práce nejenom hájit zájmy životního prostředí, ale zároveň vystupují i jako rozhodci a udělují povolení zásahům, které případně mohou mít na životní prostředí negativní vliv. Na základě své pravomoci svěřené státem tedy takovéto zásahy autorizují a legalizují. Protože však tyto orgány nejsou vlastníky životního prostředí, ani zde jak výše řečeno neexistuje lobby s natolik významným faktickým vlivem jako je v průmyslové sféře, aby životní prostředí mohlo

být silným partnerem a soupeřem dalším obecným společenským zájmům bez dalšího, je v otázce ochrany životního prostředí klíčová účast veřejnosti.⁸⁷

Účast různých skupin obyvatel může odhalit dosud opomíjená, byť pro rozhodnutí stěžejní fakta. Zapojení veřejnosti proto přispívá především ke zkvalitnění a transparentnosti všech rozhodovacích procesů, čímž zároveň napomáhá i účinku snížení počtu korupčních jednání. Přijaté rozhodnutí vzešlé z předchozího pečlivého uvážení po vypořádání námitek a připomínek veřejnosti, které vyšlo vítězně i z konfrontace s dalšími možnými návrhy řešení, by mělo být zárukou optimálního výsledku s podporou veřejnosti.

3.2. SUBJEKTY PODÍLEJÍCÍ SE NA OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Vedle nezbytné péče o životní prostředí zastávané státem je trendem do této činnosti zapojovat stále se rozšiřující okruh veřejnosti. Tento jistě pozitivní vývoj nám připomíná, že všichni sdílíme jeden životní prostor zvaný planeta Země a každý z nás sám za sebe i všichni společně se musíme podílet na jeho zachování. Zatímco participace na politickém životě země je věcí dobrovolnou, zájem a účast na ochraně životního prostředí by měla být věcí automatickou, vlastní každému občanu bez výjimky. V tomto směru je však především na jednotlivých státech a jejich politikách, jakým způsobem své občany o těchto jejich právech a povinnostech zároveň zpraví, „namotivují“ a připraví prostor k jejich výkonu. Účast veřejnosti v procesu EIA je nutným předpokladem pro jeho úspěšné provedení.

⁸⁷ Krámer L.: Přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na úrovni ES, In: Přístup k soudům při ochraně životního prostředí, ASPI Publishing, s. r. o., 1. vydání, Praha 2004, str. 66 – 70

3.2.1. PROSAZOVÁNÍ ZÁJMŮ OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ SUBJEKTY ZŮČASTNĚNÝMI NA PROCESU EIA

Subjekty podílející se na ochraně životního prostředí lze dělit do tří skupin. Jsou jimi:

- 1) nositelé státní moci, kteří ochranu životního prostředí vykonávají jako svou právní a politickou povinnost danou právním řádem České republiky (Parlament ČR, orgány moci výkonné, soudy)
- 2) územní samosprávné celky a
- 3) subjekty, pro něž je péče o životní prostředí realizací jejich subjektivních práv, tedy veřejnost.

V první skupině jsou klíčové především orgány moci výkonné. Z hlediska posuzování vlivů záměrů na životní prostředí pak správní úřady, které jsou vykonavateli státní správy v oblasti posuzování vlivů:

- a) MŽP ČR, orgány kraje
- b) dotčené správní úřady

MŽP je v souladu s ustanoveními §19 zákona č. 2/1969 Sb. ve znění pozdějších předpisů a §21 Zákona EIA ústředním správním úřadem této oblasti a má tak rozhodující podíl na tvorbě a uskutečňování environmentální politiky. Přípravuje vládní návrhy zákonů, koordinuje podřízené správní úřady a vystupuje jako garant celé oblasti posuzování vlivů, když nad ní vykonává státní dozor a může si v jednotlivých případech vyhradit působnost k posouzení jakýchkoliv záměrů, k nimž je jinak příslušný orgán kraje.

Orgány kraje jsou při procesu posuzování vlivů výkonnými orgány podřízenými MŽP, jejichž náplň činnosti vyplývá z §22 a násl. a dalších ustanovení Zákona EIA.⁸⁸

Dotčenými správními úřady Zákon EIA rozumí správní úřady hájící zájmy chráněné zvláštními právními předpisy (např. vodním zákonem, zákonem o ochraně ovzduší, lesním zákonem atd.), pokud jejich územně správní obvod alespoň zčásti tvoří území, jehož životní prostředí či obyvatelstvo by provedením záměru mohlo být

⁸⁸ Více k působnosti MŽP a orgánů kraje v části druhé této diplomové práce v podkapitole 2.4.2.

závažně ovlivněno. Zákon EIA dále výslovně prohlašuje dotčeným správním úřadem z hlediska veřejného zdraví Ministerstvo zdravotnictví a krajské hygienické stanice a pro vymezené záměry Státní úřad pro jadernou bezpečnost. Z této definice plyne hlavní funkce dotčeného správního úřadu, tedy prosazování zájmů té ze složek životního prostředí, k jejíž ochraně je ze zákona předurčen. V průběhu procesu EIA jsou proto těmto úřadům obligatorně zasílány všechny zveřejněné dokumenty procesu vlastní (oznámení, dokumentace, posudek a stanovisko) za účelem jejich seznámení se s nimi a získání jejich vyjádření z pohledu působnosti těchto úřadů. Dotčeným správním úřadům je kromě těchto zasílán také zápis z veřejného projednání.

Zmíněné možnosti a procesní postavení jako dotčené správní úřady mají v procesu EIA i **dotčené územní samosprávné celky**, které ovšem na rozdíl od prvně jmenovaných při ochraně životního prostředí v procesu EIA nevykonávají státní správu a jejich okruh působnosti je vymezen územně, nikoli věcně. Péče o vlastní území obcí a krajů není nic jiného než jeden ze způsobů realizace ústavního práva na samosprávu, tedy práva územního společenství občanů vyrůstající z jeho vlastností a schopností.⁸⁹ Pro tuto skutečnost stojí územní samosprávné celky na pomezí obou vymezených skupin subjektů, když hájení zájmů v rámci hranic svého území, na němž občané těchto celků sami žijí, je pro ně právem, ale zároveň i zákonem svěřeným úkolem v oblasti veřejné správy.⁹⁰

Třetí skupinu subjektů představují **subjekty, pro něž je péče o životní prostředí realizací jejich subjektivních práv**, ať již hájí své zájmy individuální, skupinové či zájmy veřejně prospěšné. Tyto subjekty lze shrnout pod pojmem **veřejnost**. Můžeme je dále kategorizovat do čtyř forem:

- 1) jednotlivé fyzické a právnické osoby,
- 2) neformální skupiny bez právní subjektivity, které jsou často jen přechodovou formou při vzniku uskupení, která právní subjektivitu již mají,
- 3) formální skupiny subjektů dle speciálních předpisů bez právní subjektivity (např. petiční výbor, občanská iniciativa),

⁸⁹ Nález Ústavního soudu z 19.11.1996, sp. Zn. Pl. ÚS 1/96, vyhlášený pod č. 294/1996 Sb.

⁹⁰ Hendrych D. a kol.: op.cit., str. 150

- 4) formální skupiny s právní subjektivitou
(občanské sdružení, veřejně prospěšná společnost).⁹¹

3.3. ZPŮSOBY ÚČASTI VEŘEJNOSTI PŘI OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A V PROCESU EIA

Na úvod před samotným pojednáním o účasti veřejnosti v procesu EIA si dovolím připomenout **obecné formy participace** veřejnosti při ochraně životního prostředí, protože většinu z těchto forem lze využít i při procesu posuzování vlivů.

Veřejnost se může účastnit na základě ústavně zaručených svobod sdružovací a shromažďovací, na základě petičního práva a práva podílet se na správě věcí veřejných. V posledním jmenovaném případě tak činí buď přímo (prostřednictvím hlasovacího práva v referendu) nebo nepřímo (prostřednictvím volebního práva). Dalšími možnostmi pro veřejnost s proaktivním environmentálním přístupem jsou účast ve správních řízeních, účast v řízeních, která nejsou správními řízeními (mezi něž patří i proces EIA), účast v občanskoprávních řízeních a jiné typy účasti institucionalizované povahy. Každý může přispět k ochraně životního prostředí také svým citlivým výkonem vlastnického práva, podáváním podnětů a stížností či v určitých případech i uzavíráním veřejnoprávních smluv, jiných dohod a spoluprací s orgány veřejné správy.

K těmto formám participace a jejímu úspěšnému využití dopomáhá právo na informace o životním prostředí.⁹²

Proces EIA jako specifický nástroj ochrany životního prostředí, u něhož je silně akcentována jeho preventivní funkce, si žádá také **specifické formy účasti veřejnosti**. Tyto formy by se daly shrnout do čtyř okruhů.

První souvisí se zveřejněním dokumentů přijímaných v průběhu procesu EIA (oznámení, závěry zjišťovacího řízení, dokumentace, posudek a stanovisko, resp. v některých případech jejich části). Z toho plyne pro každého možnost se s těmito dokumenty seznámit, nahlížet do nich a dělat si z nich opisy, výpisy a kopie.

Následně je možné se ke všem těmto dokumentům v souladu se zákonem uloženými podmínkami (především vymezením lhůt) písemně vyjadřovat.

⁹¹ Jančářová I.: Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí, 1. vydání, Masarykova univerzita, Brno 2002, str. 18

⁹² Ibid., str. 26, 27

Třetím okruhem je účast veřejnosti na veřejném projednání dokumentace a posudku.

Účast zainteresované veřejnosti nekončí uzavřením procesu EIA, postupem dle §23 Zákona EIA je upraveno účastenství zástupců veřejnosti v povolovacích správních řízeních navazujících na proces posuzování vlivů.⁹³

Kromě těchto však ještě mohou investoři k veřejnosti promlouvat, přesvědčovat o vhodnosti záměru a podávat vysvětlení prostřednictvím dalších forem jako jsou nejrůznější neformální setkávání, diskuze, letáky a brožury.

3.4. INFORMOVÁNÍ VEŘEJNOSTI

Informace poskytnuté veřejnosti v rámci procesu EIA jsou vůbec nejranějšími zveřejněnými informacemi o projektu jako takovém. Představují proto důležitou platformu předně pro orientaci v dané problematice a následně pro diskuzi a formulaci podmínek za účelem výběru toho, z hlediska životního prostředí, nejšetnějšího možného řešení provedení záměru.

Pokud jde o poskytování informací o procesu EIA, jeho hlavním účelem je především úspěšné provedení této procedury.⁹⁴ Je povinností příslušných orgánů informovat o všech jeho fázích a průběhu podle §16 Zákona EIA na úředních deskách, na internetu a nejméně ještě jedním způsobem, který je v dotčeném území obvyklý (například v místním tisku, rozhlase apod.). Právě realizace tohoto posledního alternativního způsobu informování veřejnosti se však dosud nezdá být příliš efektivní a to především ve větších městech. Hlavním zdrojem tak zůstává internetový informační systém agentury CENIA. V tomto směru se ztotožňuji s názorem Ekologického právního servisu vyjádřeným v Analýze transpozice a implementace směrnice EIA v právním řádu ČR.⁹⁵ Jeden z důvodů nedostatečného využívání v místě obvyklých způsobů informování veřejnosti tato analýza přisuzuje i neúplné implementaci čl. 6 odst. 2 Směrnice EIA, když český Zákon EIA explicitně nezakotvil požadavek informovat veřejnost „včasným a efektivním způsobem“. Za současné právní úpravy i praxe nemusí být vždy dostatečně pamatováno na veřejnost s internetem běžně

⁹³ Ibid., str. 92, 93

⁹⁴ Kužvart P. – Pazderka S.: Právo na informace o životním prostředí, 2. vydání, Ekologický právní servis, Brno 2000, str. 110

⁹⁵ http://www.eps.cz/php/eps.site/programy/files/EIA_analyza_EPS.pdf

nepracující. Ale ani veřejnost, která s internetem pracuje se nedozví o probíhajícím procesu EIA k záměru, pokud sama nebude aktivně a průběžně informace vyhledávat. V tomto směru se domnívám, že by mohlo přispět k dalšímu zapojení veřejnosti, kdyby byli občané za účelem předání informací aktivněji oslovováni ve spolupráci příslušného úřadu a investora např. prostřednictvím distribuce letáků v dotčeném území nebo opakovaným sdělením o konání procesu EIA v místním tisku, tak jak ve své podstatě požaduje už směrnice v čl. 6 odst. 2 písm. g) a odst.5. Kladného efektu by mohlo být dosaženo především u záměrů mediálně méně významných, o kterých se nikterak zvlášť zainteresovaný občan mnohdy nedozví, ačkoli by se jinak k záměru chtěl vyjádřit. Jistě si uvědomuji finanční náročnost tohoto počínání, pokud by k němu mělo docházet nepřetržitě. Tuto možnost však lze uchopit i jako jistou podobu osvětové činnosti a působit tak na občany alespoň po určitou dobu. Vyzkoušet si svou roli, naučit se efektivně využít svých práv a přispět k hájení environmentálních zájmů by bylo umožněno i té části populace, která o svých možnostech jednoduše neví. Po uplynutí této doby by v ideálním případě vzrostla uvědomělost obyvatel v otázce ochrany životního prostředí a po kladných výsledcích svého snažení by napříště mohlo dojít k větší angažovanosti širokých vrstev obyvatel, nikoli jen obyvatel, u nichž záměr zasahuje do jejich soukromých práv.

3.5. PŘEHLED PRÁVNÍ ÚPRAVY ÚČASTI VEŘEJNOSTI VE VYBRANÝCH ŘÍZENÍCH NAVAZUJÍCÍCH NA PROCES EIA

Vezmeme-li v úvahu úpravu informování veřejnosti v řízeních na proces EIA navazujících, která jsou také předmětem směrnice EIA, jednoznačné zhodnocení souladu s ní již tak snadné není. Směrnice EIA požaduje pro proces posuzování vlivů i následná povolovací řízení stejný, poměrně vysoký zákonný standard při informování veřejnosti. Informace, které je zapotřebí veřejnosti pro její možné zapojení poskytnout formuluje ve svém čl. 6 odst. 2 a 3. Zatímco v prvním jmenovaném případě je úprava velmi jasná a dostatečná, úprava pro povolovací řízení je roztržena hned do několika zákonů, což činí celou situaci nepřehlednou. Směrnice EIA totiž mezi zveřejňované informace řadí i „údaje o příslušných orgánech odpovědných za vydávání rozhodnutí, o orgánech, od kterých je možné obdržet příslušné informace, a o orgánech,

na které se lze obracet s připomínkami či dotazy, a také údaje o lhůtách pro podávání připomínek či dotazů“. Takto komplexně a souhrnně podanou informaci však naše právní předpisy nevyžadují, což opět souvisí s odděleností procesů. Obdobným příkladem je i požadavek zveřejnit údaj a přehled o „povaze možných rozhodnutí nebo návrhu rozhodnutí, je-li k dispozici“ a „informace o tom, kdy, kde a jakým způsobem budou příslušné informace zpřístupněny“. Rámcovým předpisem pro výkon práva na informace o životním prostředí obecně je zákon č. 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Dalším pramenem práva je v této oblasti stavební zákon, který pak dále úpravu rozlišuje podle toho, zda se jedná o územní či stavební řízení.

3.5.1. ÚZEMNÍ ŘÍZENÍ

Územní řízení se skládá z několika realizačních nástrojů se specifickou úpravou, kterými jsou: regulační plány ve schváleném rozsahu, územní rozhodnutí a územní opatření. Navíc se v úpravě těchto nástrojů objevují další zvláštní instituty jako jsou zjednodušené územní řízení, územní souhlas a zvláštní režim propojení územního řízení s procesem EIA dle §91 stavebního zákona. Obecně pro informování veřejnosti v územním řízení jako celku platí následující. Po zahájení územního řízení a nařízení veřejného ústního jednání musí žadatel o vydání územního rozhodnutí zajistit vyvěšení informace o jeho záměru a o podání žádosti a to až do doby konání veřejného ústního jednání. Musí tak učinit na místě, které určí stavební úřad nebo na vhodně veřejně přístupném místě u plánované stavby či pozemku. Dále pro případ potřeby usnadnění provedení veřejného ústního jednání stavební zákon zavedl institut společného zmocněnce účastníci se veřejnosti. Účast široké veřejnosti je tak zajištěna zveřejněním výše uvedených skutečností a možností každého účastnit se veřejného ústního jednání, ať již v zastoupení společného zmocněnce či osobně. Stavební zákon rozlišuje podání námitek a připomínek. Pro oba typy platí koncentrační zásada jejich uplatnění nejpozději při veřejném ústním jednání, pod sankcí nepřihlédnutí k jejich obsahu. Každý se může k záměru vyjádřit prostřednictvím podání připomínek, jejichž vypořádání je však omezeno na jejich vyhodnocení v odůvodnění územního rozhodnutí. Pojmu vyhodnocení lze v tomto případě rozumět jen jako zhodnocení a posouzení jejich oprávněnosti. Ovšem přesto, shledá-li stavební úřad připomínky veřejnosti opodstatněné, měl by je do svého rozhodnutí zahrnout či učinit kroky vhodné

k nápravě.⁹⁶ Možnost namítat proti záměru je pak určena pouze hlavním a vedlejším účastníkům řízení. O námitkách stavební úřad rozhoduje ve výroku rozhodnutí.

Na tomto místě bych ráda zmínila úpravu včlenění procesu EIA do územního řízení, formulovanou v §91 stavebního zákona. Jde vůbec o první pokus spojení a koordinace těchto dvou jinak samostatných řízení v českém právním řádu týkající se však pouze velmi omezené skupiny záměrů. Ve své podstatě se úprava soustředí na prolnutí územního řízení s vybranými postupy dle Zákona EIA. Podmínkou je skutečnost, že příslušným úřadem je krajský úřad a varianty řešení záměru se nezpracovávají. Ke spojení dochází ve fázi, kdy je vyhotoven posudek. Stavební úřad musí bezodkladně zveřejnit informaci o zahájení řízení spolu s informací o dokumentaci a posudku a to i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Následně má každý možnost se k těmto dokumentům vyjádřit. Tato vyjádření se zasílají stavebnímu úřadu a prostřednictvím pořizovatele s nimi musí být neprodleně seznámen i příslušný úřad. Tak jako v klasickém procesu EIA i zde musí být dokumentace s posudkem projednány na veřejném projednání, které je v tomto případě možné spojit s veřejným ústním jednáním. Ve lhůtě 30 dnů od veřejného projednání musí příslušný úřad zaslat výsledné stanovisko EIA stavebnímu úřadu, který jej následně zveřejní a pokračuje v územním řízení. V otázce lhůt se zákonodárce přiklonil k úpravě shodné jako v Zákoně EIA.

3.5.2. STAVEBNÍ ŘÍZENÍ

Vzhledem k vyššímu stupni tohoto řízení, jehož výstupem je již samo stavební povolení k realizaci záměru, je účast na něm zaručena jen dotčené veřejnosti.⁹⁷ V některých typech stavebního řízení pak mohou podávat připomínky osoby s věcnými právy k sousedním nemovitostem.

3.6. ÚČAST VEŘEJNOSTI NA ROZHODOVÁNÍ A PŘÍSTUP K PRÁVNÍ OCHRANĚ

Účast veřejnosti na rozhodování a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí tvoří svým obsahem 2. a 3. pilíř Aarhuské úmluvy. Jde o zajištění co

⁹⁶ Malý S.: Nový stavební zákon s komentářem, 1. vydání, ASPI, a. s., Praha 2007, str. 139

⁹⁷ Ustanovení §112 a násl. stavebního zákona

nejranějšího demokratického zapojení zástupců dotčené veřejnosti do rozhodovacích procesů včetně zohledňování připomínek veřejnosti a informování o konečném rozhodnutí. V případě odepření tohoto práva nebo práva na informace pak i možnost přezkoumání postupu veřejné správy nezávislým soudem. Procesu EIA se týkají zejména čl. 6 a 9 Aarhuské úmluvy.

3.6.1. VÝVOJ A LEGISLATIVNÍ SNAHY V ČESKÉ REPUBLICE V LETECH 2006-2009

Otázka účasti veřejnosti v rámci procesu EIA, resp. v na něj navazujících řízeních je posledních 5 let velmi aktuálním tématem. Celý tento dosavadní vývoj rozpochovala výzva, kterou zaslala Komise ES České republice dopisem ze dne 4. 7. 2006, v němž namítá nedostatečné provedení některých ustanovení směrnice EIA. Evropská komise v dopise shrnula, že klíčové pro úpravu účasti veřejnosti v českém právu jsou tři prvky, které samy o sobě sice v rozporu se směrnicí EIA nejsou, avšak dohromady ve vzájemné souvislosti tvoří úpravu, o níž již toto tvrdit nelze. Mezi tyto prvky patří oddělenost řízení dle Zákona EIA a povolovacích řízení na něj navazujících a dále fakt, že stanovisko – finální výstup celého procesu EIA – není samo o sobě soudně přezkoumatelné, protože nemá povahu správního rozhodnutí. Aby přezkumu zákonnosti procesu EIA bylo možné přesto dosáhnout, je nutné tak činit až v rámci navazujících řízení skrze vydané konečné povolení. Třetím důležitým prvkem je limitovaná účast účastníků procesu EIA v navazujících řízeních, neboť okruh účastníků se v obou řízeních liší, což logicky vyplývá právě z jejich oddělenosti. Uvedená konstrukce prvních dvou prvků od zákonodárce předpokládá zvýšené úsilí při propojení obou zákonů tj. Zákona EIA a stavebního zákona tak, aby skutečně tvořily funkční celek a byly schopné dosáhnout cílů vytyčených směrnicí EIA.

I když poskytování a zveřejňování informací během procesu EIA a možnost veřejnosti podávat k těmto informacím svá vyjádření Zákon EIA upravuje v širokém a dostačujícím rozsahu souladně s požadavky Aarhuské úmluvy i směrnice EIA, Komise ES shledala nekompatibilní ustanovení příliš omezující účastenství v navazujícím řízení

a tedy v zajištění přístupu k právní ochraně. Znění ustanovení §23 odst. 9 zákona EIA toto účastenství dotčené veřejnosti⁹⁸ podmiňovalo:

- a) předložením vyjádření k oznámení, dokumentaci či posudku
- b) zahrnutím tohoto vyjádření do stanoviska a
- c) tím, že správní úřad rozhodující v navazujícím řízení nerozhodne, že veřejné zájmy hájené občanským sdružením nejsou dotčeny.

Právě v těchto omezujících podmínkách společně s restriktivními pravidly účastenství dle §59 odst. 1 tehdy platného stavebního zákona⁹⁹ spatřovala Komise ES riziko, že „většina dotčené veřejnosti, která má možnost vyjádřit své připomínky a stanoviska v řízení o posuzování vlivů, a to v některých případech včetně nevládních organizací, které splňují požadavky uvedené v čl. 1 odst. 2 směrnice o EIA, nebude mít možnost dosáhnout soudního přezkumu zákonnosti jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti učiněných během řízení o posuzování vlivů“¹⁰⁰, tak jak požaduje směrnice EIA v ustanovení čl. 10a.

Komise ES vyzvala vládu České republiky, aby podala své vyjádření k zaslanému dopisu, v němž jí vytýká nesplnění povinností plynoucích z čl. 10a odst. 1, 2 a 3 směrnice EIA ve lhůtě dvou měsíců a vyhradila si právo vydat odůvodněné stanovisko. To také dne 29. 6. 2007 vydala a tentokrát již vládu České republiky vyzvala k přijetí opatření k nápravě nesouladného stavu ve lhůtě dvou měsíců od obdržení odůvodněného stanoviska. Zároveň jí v případě nečinnosti pohrozila možností podání žaloby proti České republice k Evropskému soudnímu dvoru¹⁰¹, dále jen „ESD“..¹⁰²

Česká republika odpověděla dopisem ze dne 14. 10. 2008, v němž oprávněnost námitek vznesených Komisí ES uznala a poukázala na probíhající vnitrostátní legislativní proces za účelem změny dotčené právní úpravy. Následně dopisem ze dne 10. 3. 2009 Komise ES zpravila o tom, že tento návrh¹⁰³ byl zamítnut, nicméně ujistila, že bude Poslanecké sněmovně předložen návrh nový. Další informace dokazující, že

⁹⁸ tzn. místně příslušné jednotky občanského sdružení, obecně prospěšné společnosti, jejíž předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy nebo obce dotčené záměrem

⁹⁹ zákona č. 50/1976 Sb. o územním plánování a stavebním řádu

¹⁰⁰ Dopis Komise ES ze dne 4.7.2006 adresovaný Ministerstvu zahraničních věcí ČR, str. 3

¹⁰¹ Dnes Soudní dvůr Evropské unie.

¹⁰² Důvodová zpráva k vládnímu návrhu, sněmovnímu tisku č. 599,

<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=599&ct1=0>

¹⁰³ Tímto byl sněmovní tisk 599 předložený Poslanecké sněmovně 11. 9. 2008

Česká republika přijala opatření zajišťující souladný stav se směrnicí EIA však předložené nebyly, proto Komise ES žalobu k ESD 23. 9. 2009 podala.

Ve své žalobní odpovědi Česká republika opět argumentovala nedokončeným vnitrostátním legislativním procesem k řádnému provedení čl. 10a odst. 1 až 3 směrnice EIA do českého právního řádu a uvedla, že se žaloba přijetím nezbytných prováděcích opatření v dohledné době stane bezpředmětnou. Avšak dle ustálené judikatury ESD¹⁰⁴ se posouzení nesplnění povinnosti vztahuje ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku. Proto ESD na změny provedené později nemohl brát zřetel a tento argument ze strany žalované České republiky tak nemohl obstát.

Legislativní proces v České republice posléze vedoucí k přijetí novely Zákona EIA zákonem č. 436/2009 Sb. neměl nikterak hladký průběh. Prvním pokusem o nápravu nesouladného stavu české právní úpravy posuzování vlivů se směrnicí EIA bylo předložení vládního návrhu, sněmovního tisku 599 Poslanecké sněmovně dne 11. 9. 2008. Původně jeho východiskem mělo být jednání mezi Českou republikou prostřednictvím zástupců MŽP a Ministerstva zahraničních věcí (dále jen „MZV“) a Komise ES. Závěrem těchto jednání bylo potvrzení zástupců Komise ES, že považují za dostatečnou nápravu zmiňované nekompatibility vypuštění dvou restriktivních podmínek pod písmeny b) a c) §23 odst. 9 Zákona EIA. V souladu s tímto závěrem legislativní odbor MŽP připravil návrh novely a na konci prosince 2007 jej předložil do připomínkového řízení. Během řízení se však pro předložení takto znějícího návrhu opakovaně nepodařilo dosáhnout shody mezi jednotlivými dotčenými ministerskými resorty. Jistým životaschopným kompromisem se pak stalo alternativní řešení předložené zástupci Ministerstva zemědělství (dále jen „Mze“). Tato varianta spočívala v zachování tehdejšího znění §23 odst. 9 Zákona EIA za současného vložení nového odstavce 10, který dotčené veřejnosti¹⁰⁵ umožnil domáhat se žalobou zrušení rozhodnutí popř. vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu postupem podle SŘS za předpokladu, že se v zákonných lhůtách písemně vyjádřila k dokumentaci nebo posudku. Úprava účastenství dotčené veřejnosti pro navazující řízení tedy v návrhu zůstala beze změny, avšak byla vytvořena konstrukce, která za popsaných podmínek

¹⁰⁴ Viz zejména rozsudky ESD ze dne 27. října 2005, Komise v. Lucembursko, C-23/05, Sb. rozh. s. I-9535, bod 9, a ze dne 4. prosince 2008, Komise v. Spojené království, C-247/07, bod 5

¹⁰⁵ Nově formulované jako občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví a kulturních památek, nebo obec dotčená záměrem

poskytovala aktivní žalobní legitimaci plynoucí přímo ze Zákona EIA a to nezávisle na účastenství subjektu v předchozím řízení. Tento návrh zákona byl nakonec zamítnut ve třetím čtení.¹⁰⁶

Neúspěšný závěr předešlého legislativního procesu a snaha zabránit podání žaloby ze strany Komise ES, resp. předejít vysokým sankcím přiměly skupinu poslanců k rychlé reakci. Libor Ambrozek, Vladimír Dlouhý a Robin Böhnisch předložili Poslanecké sněmovně svůj návrh - sněmovní tisk 771 – dne 10. 3. 2009. Svým zněním se příliš nelišil od předchozího. Explicitně navíc konkretizoval žalobní důvod, když zakotvil, že *„dotčená veřejnost je aktivně legitimována z důvodu porušení tohoto zákona domáhat se zrušení navazujícího rozhodnutí vydaného v řízení podle zvláštních právních předpisů“*. Významnějším doplňkem byla věta vložená na samý konec nového odstavce *„Odkladný účinek žaloby je vyloučen.“* S takovou formulací, která by nepřímo novelizovala SŘS vyslovila nesouhlas i vláda, když ji ve svém stanovisku k tomuto sněmovnímu tisku navrhla zcela vypustit. Nicméně ani tento návrh zákona vzhledem k politické situaci v zemi nemohl být přijat, ba ani nestihl být projednán.¹⁰⁷

Mezitím příslušné kolegium u Komise ES rozhodlo o podání žaloby proti České republice u ESD. Z tohoto důvodu byla Ministerstvem životního prostředí rychle vypracována další novela Zákona EIA, jejíž znění vycházelo z obsahu sněmovního tisku 771. Jedinou změnou bylo vypuštění obsahově nesouvisejícího novelizačního bodu přílohy č. 1 a úprava textu na základě zásadních připomínek v připomínkovém řízení. Vláda předložila Poslanecké sněmovně návrh zákona – sněmovní tisk 901- dne 27. 8. 2009 a navrhla jeho projednávání tak, aby s ním sněmovna mohla vyslovit souhlas již v prvním čtení, tedy postupem dle ustanovení § 90 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů. Důvodem pro tento postup a co nejrychlejší schválení novely byl fakt, že Poslanecká sněmovna se do voleb měla sejít již pouze na jediné schůzi. Návrh byl předložen ve více variantách.

Varianta I se opět vrátila k prvotnímu řešení. Spočívala v úpravě podmínek účastenství v navazujícím řízení, tedy ve vypuštění písmen b) a c) §23 odst. 9 Zákona EIA. Dotčená veřejnost by se tak mohla stát účastníkem navazujícího řízení o vydání rozhodnutí, pokud by předložila vyjádření k dokumentaci či posudku. V ČR by při

¹⁰⁶ <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=599&CT1=0>

¹⁰⁷ <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=771&CT1=0>

zrušení těchto dvou podmínek nedošlo k zásadní změně v účastenství občanských sdružení v navazujících řízeních oproti tehdejší situaci, neboť v praxi měly tyto podmínky jen formální povahu. Příslušné úřady téměř vždy alespoň zčásti zahrnovaly a i nadále zahrnují vypořádání veškerých došlých vyjádření dotčené veřejnosti do svého stanoviska. Co se týče podmínky uvedené pod písmenem c), doposud z praxe nejsou známé případy, kdy by správní úřad v rámci navazujícího řízení rozhodl, že veřejné zájmy hájené občanským sdružením nejsou v daném řízení dotčeny.¹⁰⁸ K přijetí této varianty však ani tentokrát nebyla dostatečná politická vůle.

Proto byla v prvním čtení přijata varianta II, kterou došlo k vložení nového odstavce 10 v identickém znění, tak jak byl navrhován již ve sněmovním tisku 771. Návrh byl následně schválen i Senátem a dále byl doručen prezidentovi republiky k podepsání. Prezident využil svého práva a vrátil návrh zpět do Poslanecké sněmovny. Poslanci přesto setrvali na původním znění návrhu a prezidenta přehlasovali. Zákon pak byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 11. 12. 2009 v částce 139 pod číslem 436/2009 Sb.¹⁰⁹ Kromě nově vloženého odstavce 10 do §23 Zákona EIA novela také prodloužila platnost stanoviska EIA a zavedla nový režim jeho prodlužování, o čemž je pojednáno výše v části druhé této diplomové práce.

I přes snahu dodatečné nápravy nevyhovující úpravy (byť jak uvedeno dále v nepřilíh funkční podobě) nakonec ESD ve věci porušení Směrnice EIA ze strany České republiky dne 10. 6. 2010 rozhodl, že Česká republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají ze směrnice EIA, když ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku nedosáhla souladu vnitrostátního práva s čl. 10a této směrnice¹¹⁰.

3.6.2. SOUČASNÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA ÚČASTI VEŘEJNOSTI PO PŘIJETÍ NOVELY č. 436/2009 Sb.

Při bližším rozboru tohoto přijatého legislativního řešení lze o jeho pozitivním přínosu pro právo životního prostředí hovořit jen stěží. Podívejme se nyní podrobněji na požadavky čl. 10a Směrnice EIA.¹¹¹ a na možnosti dosažení soudního přezkumu napadeného rozhodnutí správního úřadu zvláště u fyzických a právnických osob.

¹⁰⁸ Sobotka M., Humlíčková P.: Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, In: České právo životního prostředí, číslo 1/2010, str. 97

¹⁰⁹ <http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?O=5&T=901>

¹¹⁰ Rozhodnutí Soudního dvora EU C-378/09

¹¹¹ Čl. 10a směrnice EIA ukládá:

Jak již uvedeno výše, podstatou problému a důvodem pro podání žaloby Komisí ES proti České republice byl a stále je tvrzený příliš úzký okruh subjektů majících možnost domoci se soudního přezkumu rozhodnutí vydaného v řízení navazujícím na proces EIA. Směrnice EIA se totiž svou působností nevztahuje jen na samotné posuzování vlivů záměru na životní prostředí, ale také na jejich povolování. Vzhledem k tomu, český zákon EIA upravuje pouze proces posuzování vlivů, je nutné považovat ve vztahu ke směrnici EIA za „transpoziční“ také další zákony, upravující následná řízení.¹¹²

Podle směrnice EIA jsou aktivně legitimováni příslušníci **tzv. dotčené veřejnosti**. Dotčenou veřejností pak směrnice v souladu s čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy rozumí veřejnost, která je nebo by mohla být ovlivněna rozhodovacími řízeními pro oblast životního prostředí, tak jak je uvedeno v čl. 2 odst. 2 této směrnice, nebo veřejnost, která má na těchto řízeních určitý zájem. V kontextu s čl. 10a pak tento zájem musí být dostatečný a pokud tomu tak není, musí subjekt představující dotčenou veřejnost namítat porušování práva v případech, kdy to správní řád členského státu požaduje jako předběžnou podmínku. Obsah právního pojmu „dostatečný zájem“ jsou oprávněny vymezit členské státy, ovšem vždy takovým způsobem, aby byl veřejnosti zajištěn široký přístup k právní ochraně. Dané podmínky netřeba zkoumat u nevládních organizací, u nichž je směrnicí zavedena fikce splnění těchto požadavků, což plně koresponduje s účelem vzniku a působení nevládních organizací. Toto vymezení

„Členské státy zajistí, aby v souladu s příslušnými předpisy vnitrostátního práva příslušníci dotčené veřejnosti, kteří:

a) mají dostatečný zájem, nebo v opačném případě

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

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

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

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

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

Každé takové řízení musí být spravedlivé, nestranné a včasné a nesmí být nepřiměřeně nákladné. K dalšímu zlepšení účinnosti ustanovení tohoto článku členské státy zajistí, aby byly veřejnosti poskytnuty praktické informace o přístupu k postupům správního a soudního přezkoumání.“

¹¹² http://www.eps.cz/php/eps.site/programy/files/EIA_analyza_EPS.pdf

mantinelů aktivní žalobní legitimace je proto velmi široké a umožňuje skutečně efektivní participaci veřejnosti.

Zatímco účast v procesu EIA není odepřena nikomu a účastnit se ho může každý, v řízeních na proces EIA navazujících má tuto možnost již jen vymezený okruh osob spadající pod právní pojem „dotčená veřejnost“. V právním řádu České republiky dosud obecná definice neexistuje, což implikuje nutnost tento nedostatek napravit alespoň výkladem souladným s vymezením dotčené veřejnosti ve směrnici EIA a v Aarhuské úmluvě¹¹³. Další zákonná úprava podmínek se pak odvíjí od typu povolovacího řízení.

U **fyzických osob** většina zákonů upravujících navazující řízení váže účastenství na vlastnické nebo jiné věcné právo těchto osob, již problematičtější je možnost přístupu k právní ochraně z důvodu tvrzeného právního zájmu na výsledku řízení, která v zákonech zakotvená není. Cestu k soudům fyzickým osobám neotevívá ani jejich tvrzené porušení ústavního práva na příznivé životní prostředí. Právo na příznivé životní prostředí je základním lidským právem a současně obecným principem celého práva životního prostředí a jeho výkladu. Je zakotveno v čl. 35 odst. 1 LZPS. Ustanovení čl. 41 odst. 1 LZPS jej řadí mezi ta práva, jichž se lze domáhat pouze v mezích zákonů přijatých k jejich provedení (tzv. výhrada zákona). Soudní praxe vychází plně z tohoto výkladu. Argumentací porušením práva na příznivé životní prostředí by proto žalobce u obecných soudů v současné době úspěchu pravděpodobně nedosáhnul. K ochraně tohoto ústavního práva fyzická osoba oprávněna podat ústavní stížnost k ústavnímu soudu. I zde však záhy narážíme na vynutitelnost práva pouze v zákonných. Zákon č. 182/1993 Sb., o ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů podmiňuje podání ústavní stížnosti předchozí účastí fyzické osoby ve správním nebo soudním řízení, v němž bylo orgánem veřejné moci vydáno pravomocné rozhodnutí porušující ústavní právo. Okruh aktivně legitimovaných fyzických osob je tedy *de facto* opět svázán s vlastnickým nebo jiným věcným právem těchto osob. Pouze velmi obtížné uplatňování práva na příznivé životní prostředí pro jeho nositele souvisí s jeho těžko uchopitelným výkladem a zjišťováním míry znečištění či jiného porušení životního prostředí. V současné době se zdá, že ani doktrína tuto problematiku zatím neuchopila jednotně a

¹¹³ Dotčenou veřejností se zde rozumí veřejnost, která je, nebo může být ovlivněna environmentálním rozhodováním anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem

na jejím širším koncepčním řešení dosud není shody, ač by byla legislativní revize velmi potřebná¹¹⁴.

Mezi nejvýznamnější procesní práva účastníka správního řízení patří kromě práva podat odvolání proti rozhodnutí též právo podat žalobu ke správnímu soudu a dosáhnout tak přezkumu správního rozhodnutí. Fyzické osoby se mohou domáhat ochrany svých veřejných subjektivních práv podáním žaloby proti rozhodnutí správního orgánu postupem dle §65 SŘS a násl. Vzhledem k tomu, že naše správní soudnictví stojí na koncepci tzv. „subjektivní jurisdikce“, podmínkou pro věcné projednání žaloby je důvodné tvrzení žalobce, že byl rozhodnutím úřadu na svých právech zkrácen a to přímo či v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení, nemůže se dovolávat ochrany práv cizích.¹¹⁵ Tímto postupem žalobce dosáhne přezkumu nejen samotného povolovacího rozhodnutí, ale i stanoviska EIA.

Pro úplnost dodávám, že fyzické osoby mají dále možnost brojit proti ohrožování a poškozování životního prostředí soukromých subjektů i v rámci občanskoprávního soudního řízení, pokud k tomuto dochází současně s namítaným porušením či ohrožením jejich práv vyplývajících ze soukromoprávních vztahů. Vzhledem k zákonem poskytnutým širokým účastnickým oprávněním pak záleží jen na uvědomělosti, znalostech a odhodlání takové fyzické osoby, jak úspěšně svých práv i směrem k ochraně životního prostředí využije. Lze rozlišit ochranu přímou a nepřímou. V prvním případě se jedná o situaci, kdy chráněné věci jsou přímo složkami životního prostředí (až na věci, které věcmi v právním smyslu nejsou, tzn. jsou *res extra commercium*). Jde především o ochranu vlastnických a jiných věcných práv a o ochranu sousedských práv.¹¹⁶ Omezený okruh těchto institutů vyplývá z ustanovení §118 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, které jako předmět občanskoprávních vztahů označuje věci, a pokud to připouští jejich povaha, i práva a jiné majetkové hodnoty. Na tomto místě je nutno zmínit související čl. 11 odst. 3 Listiny, který reguluje výkon vlastnického práva když říká, že „*vlastnické právo nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí*“. K vynucení tohoto zákazu by bylo možné použít i civilních sankcí - odepření právní ochrany takovému výkonu práv, jeho soudnímu zákazu nebo uložení odstranění nežádoucích následků či

¹¹⁴ Müllerová, H.: Právo na příznivé životní prostředí jako základní lidské právo, doktorská disertační práce, Univerzita Karlova v Praze, 2009, str., 86, 92

¹¹⁵ Brothánková J., Žižková M.: Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou, 2. vydání, Linde Praha a.s., Praha 2006, str. 97, 98

¹¹⁶ Jančářová I., op. cit., str. 118 - 120

povinnosti nahradit škodu.¹¹⁷ Druhou možnou formou ochrany životního prostředí je ochrana nepřímá, již lze uplatnit prostřednictvím institutů náhrady škody na zdraví a ochrany osobnosti.¹¹⁸

Postavení fyzických osob se po novele Zákona EIA č. 436/2009 Sb. nijak nezměnilo, neboť do jejího znění nebyly vůbec zahrnuty.

Zcela odlišné právní postavení mají **právnícké osoby**. Z pohledu účasti veřejnosti jejich nejdůležitější skupinu tvoří nevládní neziskové ekologické organizace (zkráceně „NNO“ nebo také anglický termín *non governmental organizations*, pod zkratkou „NGOs“). Tyto organizace také mají mezi dalšími právníckými osobami nejsilnější právní postavení. Jsou to v různé míře specializované organizace, svou formou nejčastěji občanská sdružení či obecně prospěšné společnosti, jejichž předmětem činnosti je zabývat se obecně prospěšnou činností v oblasti ekologie, tedy ochranou životního prostředí, avšak jejich vznik a působnost jsou na státu nezávislé a uskutečňují se na základě práva svobodně se sdružovat. Asociací, která neformálně sdružuje 28 těchto environmentálních NNO působících na celém území ČR je Zelený kruh. Vznikl v listopadu roku 1989 a kromě této své funkce navíc ještě od roku 2002 zajišťuje organizační zázemí pro oborovou platformu environmentálních NNO, která je tvořena jak členy Zeleného kruhu, tak dalšími 60 organizacemi.

Zelený kruh si vytýká cíle, které jsou v souhrnu i obecnými cíli a funkcemi ekologických NNO (vyjma bodu 4) specifického pro Zelený kruh). Jsou jimi:

1. rozvoj občanského sektoru v oblasti ochrany životního prostředí
2. zapojování veřejnosti do tvorby a implementace politiky životního prostředí
3. zvyšování veřejného povědomí o činnosti environmentálních organizací a aktuálních problémech ochrany životního prostředí
4. posilování spolupráce a vzájemné komunikace environmentálních organizací.¹¹⁹

Mezi zásadní úkoly a cíle ekologických NNO, které ve výčtu zmíněny nejsou řadíme kontrolu veřejné správy, formování veřejného mínění v otázkách jejich působnosti, poradenskou činnost a další.¹²⁰

¹¹⁷ Knappová, M., Švestka, J., Dvořák, J. a kol.: Občanské právo hmotné, obecná část, 4. vydání, ASPI, a.s., Praha 2005, str. 327, 328

¹¹⁸ Kindl M.: K některým aspektům soukromoprávní ochrany životního prostředí, In: České právo životního prostředí, číslo 4/2004, str. 53, 54

¹¹⁹ <http://www.zelenykruh.cz/cz/o-nas/>

Podle Směrnice EIA mají-li tyto organizace zájem, pak jim náleží prakticky ničím nelimitovaná možnost bránit se proti vydanému rozhodnutí podáním žaloby.

V České republice se do doby před přijetím novely zákona č. 436/2009 Sb. postupovalo vždy podle § 23 odst. 9 Zákona EIA. Jak uvedeno výše, vzhledem spíše k formálnímu charakteru podmínek formulovaných pod písmeny b) a c) bylo pro nabytí postavení účastníka v navazujících řízeních zásadní splnění požadavku podání písemného vyjádření ve stanovené lhůtě podle Zákona EIA. Následně pak občanské sdružení či obec dotčená záměrem se již jako účastníci řízení mohly domoci přístupu k právní ochraně na základě ustanovení §65 odst. 2 SŘS, měly-li za to, že postupem správního orgánu byly zkráceny na svých právech způsobem majícím potencionálně za následek nezákonné rozhodnutí.

Novela Zákona EIA se pokusila vyřešit vytýkaný legislativně příliš omezený přístup k soudní ochraně způsobený restriktivními zákonnými podmínkami, jejichž splnění nezáviselo na vůli občanských sdružení či dotčené obce, nýbrž na vůli příslušného či správního úřadu. Místo jejich pouhého vypuštění vložila do textu zákona nový odstavec 10, který zní: „*Občanské sdružení nebo obecně prospěšná společnost, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek, nebo obec dotčená záměrem, pokud podaly ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k dokumentaci nebo posudku, se mohou žalobou z důvodu porušení tohoto zákona domáhat zrušení navazujícího rozhodnutí vydaného v řízení podle zvláštních právních předpisů, postupem podle soudního řádu správního. Odkladný účinek žaloby je vyloučen.*“

Tímto způsobem je uvedeným subjektům dána možnost žalobní legitimace bez toho, aniž by byla vázána na předchozí účastenství v navazujícím řízení. Došlo však prakticky ke zdvojení a znepréhlednění úpravy, neboť v praxi vyžadované zákonné podmínky pro přístup k právní ochraně, okruh a právní postavení dotčených subjektů zůstaly beze změny. Občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti a dotčené obce si nyní mohou vybrat, zda budou postupovat podle §23 odst. 9 Zákona EIA ve spojení s §65 odst. 2 SŘS či zda využijí nové možnosti a budou se žalobou přímo domáhat zrušení rozhodnutí podle nového odstavce 10.¹²¹ Pro výběr velmi zásadní, věcně nesprávná a legislativně nekoncepční je poslední věta tohoto odstavce, která vylučuje

¹²⁰ Damohorský M. a kol.: op.cit., str. 236

¹²¹ Sobotka M., Humlíčková P., op. cit., str. 97

odkladný účinek žaloby a snižuje tak jeho efektivní využití na minimum. Je v přímém rozporu se současným trendem přiznávání odkladného účinku soudy i se samotným účelem účasti veřejnosti při ochraně životního prostředí. I na tomto místě se jedná o dikci naprosto narušující logický celek právní regulace v §73 SŘS, který vychází z předpokladu, že žaloba odkladný účinek nemá, pokud tak nestanoví zákon. Přestože však žaloba takového účinku nedosáhne, může jej přiznat za stanovených podmínek soud na návrh žalobce. Z hlediska aplikace těchto dvou norem (a sice §23 odst. 10 Zákona EIA a §73 SŘS) vyvstává velká otázka jejich vzájemného vztahu a přednosti, neboť ze znění §23 odst. 10 Zákona EIA není vůbec zřetelné, čeho chtěl zákonodárce dosáhnout. Jestliže měl pro danou oblast na mysli úplné vyloučení odkladného účinku a tedy neaplikování §73 SŘS, zvolená formulace tomu jednoznačně neodpovídá.¹²² Vzhledem k uvedeným skutečnostem lze předpokládat, že si NNO i nadále budou razit cestu k soudní ochraně postupem dle §23 odst. 9 Zákona EIA ve spojení s §65 odst. 2 SŘS.

Dalším problematickým bodem je rozsah možného přezkumu. Podle směrnice EIA dotčená veřejnost musí mít možnost dosáhnout soudního přezkumu v plné jurisdikci¹²³, tedy jak procesní, tak hmotné zákonnosti jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti, podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti, obsaženým v této směrnici¹²⁴.

Až do nedávné doby však u soudů převažovala taková praxe, že pokud měla nevládní organizace postavení účastníka podle správního řízení, mohla úspěšně namítnout jen porušení svých procesních práv, nikoli brojit proti obsahu povolení záměru soudy.

Historicky v prvních letech po obnovení správního soudnictví v roce 1992 soudy žaloby podané nevládními organizacemi dokonce převážně odmítaly jako podané „zjevně neoprávněnou osobou“. Vycházely z předpokladu, že nevládním organizacím účastnicím se povolovacích správních řízeních na základě k tomu je opravňujících zvláštních zákonů¹²⁵ vůbec nemohou náležet subjektivní práva, do nichž by mohlo vydané rozhodnutí zasáhnout a založit tak aktivní legitimaci. K tomuto odmítavému přístupu navíc nahrával i ustálený výklad judikatury, který tvrdil, že nevládní

¹²² Pavelka I.: Nešťastná změna zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, In: České právo životního prostředí, číslo 1/2010, str. 103

¹²³ Tento požadavek směrnice EIA převzala z čl 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy.

¹²⁴ http://www.eps.cz/php/eps.site/programy/files/EIA_analyza_EPS.pdf

¹²⁵ Jednalo o tehdy platný zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o stále platný ZOPK.

organizace se nemohou domáhat práva na životní prostředí, neboť negativní vlivy zhoršeného životního prostředí mohou dopadat jen na biologické organismy. Následně nastalo jisté zmírnění tohoto přístupu a postupně se prosadilo ve zvýšené míře poskytování soudní ochrany alespoň procesním právům nevládních organizací, i když ani prokázané porušení těchto práv nebylo vždy soudy bráno za dostatečný důvod ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Došlo tak k paradoxní situaci, kdy nevládním organizacím založeným za účelem ochrany životního prostředí nebylo umožněno využívat jeden z co se efektivity ochrany životního prostředí týče nejdůležitějších právních nástrojů. Nevládní organizace se proto ve snaze přizpůsobit se těmto podmínkám a dosáhnout za dané situace maxima začaly orientovat a napadat formální procesní pochybení správních rozhodnutí. Ani v nové úpravě správního soudnictví účinné od roku 2003 nedošlo v nazírání na tuto problematiku k výraznému koncepčnímu posunu, přesto lze ze strany soudů vysledovat větší vůli zabývat se i věcnými námitkami. Při posouzení předmětu žalob se soudy v těchto případech mnohdy dostaly i k otázce postavení Aarhuské úmluvy v našem právním řádu. Za zmínku stojí především dva rozsudky, které se v souladu s ustanoveními Aarhuské úmluvy odklonily od výše zmíněné koncepce v českém právním řádu. Je jím jednak rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 3. 2007 č.j. 10 Ca 208/2006-44, v němž se soud zabýval zákonností rozhodnutí o povolení staveb tunelů na brněnském městském okruhu a v jehož rámci došel k závěru, že občanská sdružení mají ve správních řízeních stejná práva jako ostatní účastníci, a proto, že „soud při přezkoumávání rozhodnutí napadených těmito zástupci veřejnosti přezkoumává i hmotně-právní podmínky vydaných povolení a rozpor i s hmotně-právní úpravou. Druhým takovým rozsudkem souladným s Aarhuskou úmluvou, leč judikatuře se vymykajícím je rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2007, č.j. 2 As 12/2006-111¹²⁶. Soud v něm totiž formuloval svůj závěr, že občanská sdružení, pro něž je ochrana zájmů životního prostředí hlavní nebo podstatnou náplní jejich činnosti, jsou nositeli práva na příznivé životní prostředí. Lze konstatovat, že žaloby podané nevládními organizacemi jsou v současné době mnohem efektivnějším nástrojem ochrany životního prostředí než dřív a jsou dnes relativně běžným důvodem pro zrušení nezákonných rozhodnutí správních úřadů soudy, již nejen z procesních důvodů. Přesto však větší efektivitě tohoto nástroje stojí v cestě neúměrná

¹²⁶ www.nssoud.cz

délka soudního řízení a současně po novelizaci §23 Zákona EIA i možné nepřiznání odkladného účinku těmto žalobám.¹²⁷

Tato novelizace nabídla výše uvedeným subjektům spadajícím pod pojem dotčené veřejnosti již výslovně soudní přezkum napadeného rozhodnutí z důvodu porušení Zákona EIA, tedy v plné jurisdikci. Ovšem vzhledem k větě zamezující přiznání odkladného účinku tato cesta nejspíš nebude využívána.

¹²⁷ Černý P., Žaloby nevládních organizací ve věcech životního prostředí – jde o efektivní způsob jeho ochrany? In: Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách? Sborník mezinárodní konference, Zelený kruh, Praha 2008, str. 9 – 11

ZÁVĚR

Tzv. projektové posuzování (EIA), tedy posuzování konkrétních záměrů, tvoří jednu ze dvou rovin institutu posuzování vlivů na životní prostředí. Druhou, dalo by se říci obecnější formou, která časově předchází procesu EIA, je strategické posuzování (SEA). Oba tyto nástroje ochrany životního prostředí jsou v současné době hojně aplikované po celém světě. Jejich základním smyslem je prevence dalších škod na životním prostředí a typickým pro ně je jejich průřezový (horizontální) charakter. Posuzování vlivů na životní prostředí, ať již jsou jeho předmětem konkrétní navržené záměry (projekty) v případě procesu EIA či jen v hrubých obrysech se rýsující obecné koncepce (strategie) v procesu SEA, je prováděno vždy před tím, než je rozhodnuto o povolení záměru nebo schválení koncepce. Výsledek analýzy dodá podklad správnímu úřadu vedoucímu povolovací řízení pro jeho věcně správné rozhodnutí z hlediska ochrany životního prostředí.

Ke vzniku procesu EIA a jeho prvnímu legislativnímu zakotvení došlo na konci 60. let 20. století v USA. Během následujících let jeho aplikace se ukázalo, že tento právní nástroj, jedinečný zejména svým preventivním ochranným působením, dokáže být velmi účinný. Proto během následujících dvaceti let došlo k jeho rozšíření do mnoha zemí světa na všechny kontinenty. Jeho úloha dále rostla v souvislosti s mezinárodním přijetím a definováním konceptu trvale udržitelného rozvoje. První evropská právní úprava procesu EIA byla přijata v polovině 80. let 20. století na půdě Evropského hospodářského společenství (nyní Evropské unie) a stala se svým vlivem klíčovou pro všechny státy evropského kontinentu, nejen pro členské státy EU. Tímto právním předpisem je směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27.června 1985 o posuzování vlivů některých soukromých a veřejných projektů na životní prostředí, později novelizovaná směrnicí Rady 97/11/ES a směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2002/35/ES.

V současné době je potvrzeno dosažení obecného cíle Směrnice EIA, kterým je přijetí harmonizovaných komplexních právních rámců procesu EIA ve všech členských státech v souladu s požadavky směrnice. Vzhledem ke společenskému vývoji a technologickým pokrokům je však třeba nastavená pravidla aktualizovat. Trendem je přijímání stále vyšších standardů ochrany životního prostředí. Velmi kladně je

hodnocena implementace úpravy počátečních fází procesu, tzn. screeningu a scopingu do právních řádů členských států. Státy jdou ve svých národních zákonech mnohdy dále za minimální požadavky Směrnice. Další pozitivní přínosy Směrnice EIA jsou shledány v zohlednění zájmů životního prostředí v co nejranějších fázích povolenacích procesů a po přijetí směrnice 2003/35/ES i zvýšení účasti veřejnosti na těchto procesech. Státy, které přistoupily v letech 2004-2007, zaznamenaly také přínos Směrnice EIA z hlediska jejího přispění ke konsolidaci demokratického vývoje a ke zvýšení transparentnosti v rozhodovacích procesech.

V rámci zefektivnění procesu posuzování vlivů na životní prostředí a odstraňování hlavních pochybení ze strany členských států při provádění Směrnice EIA Evropská unie analyzuje problematická ustanovení směrnice a hledá nápravná řešení. Problematickým se v současné době jeví příliš rozdílná praxe členských států při určování, které záměry z Přílohy II směrnice budou podléhat procesu EIA a trvalá snaha vyhnout se posuzování vlivů velkých investičních záměrů na životní prostředí jejich „rozdělováním“. Dále, aby se zamezilo rozdílnosti kvality ve zpracování odborných studií a dokumentů přijímaných v rámci procesu EIA, apeluje EU na řádnou akreditaci poradenských společností (v českém právu tzv. autorizovaných osob), jejich nezávislost a nestranný přezkum jejich činnosti. EU se chce zaměřit také na další prohloubení harmonizace v otázce účasti veřejnosti. Konečně v souladu s celosvětovou pozorností, která je v těchto dnech věnována ochraně klimatu a zachování biologické rozmanitosti, je uvažováno o přijetí speciálních ustanovení v rámci směrnice, která by se těmito otázkám či příp. také ochraně dalších jednotlivých složek životního prostředí zvláště věnovala.¹²⁸

V mezinárodním právu jsou pro proces EIA stěžejní dvě úmluvy. Předně se jedná o Úmluvu o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států, přijatou ve finském Espoo v roce 1991. Úmluva se snaží reflektovat skutečnost, že životní prostředí nezná státních hranic a k jeho ochraně je třeba přistupovat komplexně. Podrobně proto reguluje průběh procesu EIA se specifiky pro posuzování vlivů, které přesahují území jednoho státu. Druhou zmíněnou úmluvou je Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, přijatá v dánském městě Aarhus v roce 1999. Přestože se nejedná o dokument upravující výhradně proces posuzování vlivů, má pro

¹²⁸ Zpráva Evropské komise o uplatňování a účinnosti směrnice EIA ze dne 23.7.2009: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0378:FIN:CS:PDF>

něj velký význam, neboť účast veřejnosti na procesu je jedním z jeho hlavních znaků. Aarhuskou úmluvu lze označit jako přelomovou a silně napomáhající legislativním změnám v právních rádech států ve prospěch účasti veřejnosti v péči o životní prostředí.

De lege lata je základem české právní úpravy projektového posuzování zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Zákon pomocí svých dvou příloh vymezuje předmět posuzování a určuje postavení subjektů účastnících se procesu. Těmito subjekty jsou oznamovatel, příslušné úřady kompetentní k vedení procesu (MŽP, orgány kraje), dotčené správní orgány a orgány územní samosprávy a veřejnost. Průběh procesu EIA je podle zákona rozdělen do základních na sebe navazujících fází. Proces je zahájen podaným oznámením. Následuje tzv. zjišťovací řízení, během něhož se zjišťuje, zda předložený záměr bude podléhat proceduře EIA či nikoliv (screening) a v případě, že je odpověď kladná, dochází k upřesnění podmínek a rozsahu, v němž bude posouzení prováděno (scoping). Tato fáze končí tzv. závěrem zjišťovacího řízení, na jehož základě, spolu s došlými vyjádřeními dotčených správních úřadů a veřejnosti, oznamovatel (investor návrhu projektu) zadá zpracování dokumentace EIA. Dokumentace je souborem odborných studií, tedy významným informačním zdrojem, jehož náležitosti blíže vymezuje příloha Zákona EIA. Zárukou kvality poskytnutých informací by mělo být její vypracování osobami, které jsou držiteli státní autorizace. Aby bylo posouzení vlivů záměru objektivní, zadá příslušný úřad další autorizované osobě, odlišné od zpracovatele dokumentace, vyhotovení oponentního posudku. Posudek kromě objektivního zhodnocení dokumentace vypořádá připomínky veřejnosti a navrhne znění závěrečného stanoviska. Následuje tzv. veřejné projednání, při němž dochází k osobnímu kontaktu všech subjektů.

Stanovisko příslušného úřadu je výsledným výstupem procesu EIA. Mělo by definovat podmínky nutné pro realizaci záměru ve snaze jeho negativní vlivy minimalizovat, pokud se však nejedná o záměr z hlediska ochrany životního prostředí zcela nepřijatelný. V takovém případě nelze dát souhlas k jeho realizaci a výrok stanoviska musí být zamítavý. Ve stanovisku formulované závěry procesu EIA jsou nezbytným podkladem pro věcně správné rozhodnutí v navazujícím povolovacím řízení. Přesto stanovisko není pro správní úřad vydávající toto rozhodnutí absolutně věcně závazné. Od jeho znění se může za podmínek vymezených v zákoně odchýlit. Platnost stanoviska je novelou Zákona EIA č. 436/2009 Sb. prodloužena na 5 let. Kritickyhodný

je však zákonem dostatečně neupravený postup při prodlužování stanovisek, zavedený rovněž zmíněnou novelou. Novela předně vypustila ustanovení Zákona EIA, které postup prodlužování stanovisek zahrnovalo do předmětu posuzování vlivů prováděného v souladu s jeho ustanoveními. V novém znění §10 odst. 3 Zákona EIA však jen vypočetla, jaké skutečnosti musí oznamovatel pro prodloužení stanoviska prokázat, aniž by přitom jakkoli upravila postup procesních subjektů. Takto vzniklá mezera v zákoně dává nepřiměřený prostor zvyklostem praxe, především nedostatečně regulované úvaze orgánů státní správy.

Proces posuzování vlivů nekončí vydáním stanoviska příslušného úřadu. Závěrečnou fází by mělo být provádění účinné kontroly dodržování podmínek plynoucích z procesu EIA (monitoring). V české právní úpravě obecná právní úprava následné kontroly zcela absentuje. Zákon EIA ji zavedl pouze v rámci mezistátního posuzování vlivů (post-projektová analýza), aby dostal svým závazkům plynoucím z Espoo úmluvy a Směrnice EIA. V tomto směru by bylo vhodné českou úpravu doplnit, podpořit tak efektivitu provedeného procesu EIA a zároveň získat zpětnou vazbu. S posílením a harmonizací pravidel monitoringu počítá také EU. Konkrétně zvažuje zavedení povinných metod a ukazatelů, jež by umožnily monitorovat významné vlivy plánů a programů na životní prostředí a současně i povinných ochranných a nápravných opatření.¹²⁹

Dnes již neodmyslitelnou součástí procesu EIA je účast veřejnosti, která zkvalitňuje celý proces a činí jej transparentnějším. Rozhodnutí přijatá v řízeních navazujících na proces EIA, vzešlá z předchozího pečlivého uvážení po vypořádání námitek a připomínek veřejnosti, by měla být zárukou optimálního výsledku s podporou veřejnosti. Účast veřejnosti proto také napomáhá k hledání konsensuálního řešení a následně přispívá k legitimitě přijatých rozhodnutí veřejné správy.

Shrneme-li možnosti participace fyzických osob při ochraně životního prostředí v rámci navazujících řízení na proces EIA, jsou stále velmi omezené a váží se až na konkrétní tvrzené porušení subjektivního věcného práva. Analyzovaná novela Zákona EIA č. 436/2009 Sb. se regulace aktivní legitimity z důvodu tvrzeného právního zájmu fyzické osoby na výsledku řízení vůbec nedotkla a vyjasnění tudíž nepřinesla. *De lege ferenda* tak i nadále zůstává potřeba tento legislativní prohřešek napravit. Úprava by se

¹²⁹ viz Stanovisko Výboru regionů – Zlepšení směrnic EIA, SEA (2010/C 232/07)

však měla týkat nejen této otázky, ale měla by být zahrnuta do širšího koncepčního řešení zákonné konkretizace práva na příznivé životní prostředí.

Hlavní důvod trvající problematičnosti úpravy účasti právnických osob, resp. NNO jakožto jejich nejvýznamnějších reprezentantů, v českém právním řádu dle mého názoru spočívá v oddělenosti procesu posuzování vlivů a na něj navazujících řízení. Tento stav je sice z právního pohledu s evropským právem souladný, leč pro své plné fungování klade vysoké nároky na propojenost obou procesů, které se zatím nedaří zcela naplnit. V současné době je proto v odborných kruzích vedena diskuze, zda setrvat u stávajícího legislativního řešení zavedeného již zákonem č. 244/1992 Sb. či zda situaci zjednodušit a po vzoru dalších evropských zemí proceduru EIA zařadit do zákonných struktur povolovacích řízení.

Ani přijetím novely Zákona EIA prakticky k rozšíření okruhu dotčené veřejnosti pro přístup k soudní ochraně nedošlo. Vzhledem k rozsudku Soudního dvora EU ze dne 10. června 2010 C-378/09 o nesplnění povinnosti České republiky řádně provést článek 10a Směrnice EIA do vnitrostátní právní úpravy a do budoucna hrozícím vysokým penalizacím bude nyní zajímavé sledovat, zda Česká republika před Evropskou komisí obhájí přijatou novelu jako dostačující nápravné opatření či nikoliv. Domnívám se, že se tak nestane. Aktuální evropský přístup je velmi liberální a tenduje k minimalizaci pravidel jakkoli omezujících účast veřejnosti. Srovnáme-li v tomto světle znovu ustanovení čl. 10a Směrnice EIA a její široké vymezení možnosti pro NNO iniciovat soudní přezkum rozhodnutí¹³⁰, lze polemizovat i nad oprávněností požadavků uvedených v §23 odst. 9 písm. a) Zákona EIA a v novém odst.10, týkajících se podmínění účastenství v navazujícím řízení či v druhém případě podmínění žalobní legitimace písemným vyjádřením k dokumentům vydávaným v procesu EIA. Dle mého názoru by však vůči veřejnosti až *ab absurdam* benevolentní přístup mohl narážet na jeho zneužití a ochromit funkčnost procesu EIA. V takovém případě by se totiž dotčená veřejnost nemusela vůbec zapojit do průběhu samotného posuzování vlivů, ale přímo by vyčkala vydání povolovacího rozhodnutí, které by napadla žalobou. Byla by tak potlačena včasná preventivní spolupráce s veřejností a soustředila by se spíše do následných fází. Proto považuji minimální požadavek písemného vyjádření námitek NNO již v průběhu procesu EIA za smysluplný.

¹³⁰ Srov. zejména část textu čl. 10a Směrnice EIA: „K tomuto účelu je zájem jakékoli nevládní organizace, která splňuje požadavky uvedené v čl. 1 odst. 2, pokládán pro účely písmena a) tohoto článku za dostatečný.“

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

CBA	- Cost Benefit Analysis
CENIA	- Česká informační agentura životního prostředí
CEQ	- Council of Environmental Quality
ČR	- Česká republika
ČSFR	- Česká a Slovenská Federativní Republika
EBRD	- European Bank for Reconstruction and Development
EHK OSN	- Evropská hospodářská komise OSN
EIA	- Environmental Impact Assessment
EIS	- Environmental Impact Statement
EPA	- Environmental Protection Agency
ES	- Evropská společenství
ESD	- Evropský soudní dvůr (dnes Soudní dvůr EU)
EU	- Evropská unie
CHKO	- chráněná krajinná oblast
IPPC	- Integrated Prevention and Pollution Control
LZPS	- Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
MŽP	- Ministerstvo životního prostředí ČR
NEPA	- National Environmental Protection Act
NGOs	- Non-Governmental Organizations
NNO	- nevládní neziskové organizace
NP	- národní park
NSS	- Nejvyšší správní soud ČR

OECD	- Organization for Economic Cooperation and Development
OSN	- Organizace spojených národů
ŘSD	- Ředitelství silnic a dálnic ČR
SCI	- Sites of Community Importance
SEA	- Strategic Environmental Assessment
SFEU	- Smlouva o fungování Evropské unie
SPA	- Special Protection Areas
SŘS	- zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
UNEP	- United Nations Environmental Programme
USA	- United States of America
Zákon EIA	- zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí
ZOPK	- zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
ZOŽP	- zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A JINÝCH PRAMENŮ

Monografie:

Brothánková, J., Žižková, M.: *Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou*, 2. vydání, Linde Praha a.s., Praha 2006

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

Dohnal, V., Černý, P.: *Stát, kraj, obec a občan při ochraně životního prostředí*, 3. vydání, 2005

Dusík, J.: *Implementace práva životního prostředí Evropských společenství do českého právního řádu – zkušenosti z pohledu judikatury Evropského soudního dvora*, 1. vydání, MŽP, Praha 2001

Dvořák, L.: *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*, 1. vydání, ABF-Arch, Praha 2005

Glasson, J., Therivel, R., Chadwick, A.: *Introduction to environmental impact assessment*, 1. vydání, Routledge, Oxon 2005

Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. obecná část*, 7. vydání, C. H. Beck, Praha 2009

Jančářová, I.: *Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí*, 1. vydání, Masarykova univerzita, Brno 2002

Knappová, M., Švestka, J., Dvořák, J. a kol.: *Občanské právo hmotné, obecná část*, 4. vydání, ASPI, a.s., Praha 2005

Krämer, L.: *EC Environmental Law*, Sweet&Maxwell – 4. vydání, London 2000

Krämer, L.: *Focus on European environmental law*, 2. vydání, Sweet & Maxwell, London 1997

Kužvart, P., Pazderka, S.: *Právo na informace o životním prostředí*, 2. vydání, Ekologický právní servis, Brno 2000

Malý, S.: *Nový stavební zákon s komentářem*, 1. vydání, ASPI, a. s., Praha 2007

Matějka, L. a kol.: *Efektivní účast v procesu EIA – hodnocení vlivů na životní prostředí*, 1. vydání, Arnika, 2006

OECD: *Politika, stav a vývoj životního prostředí, Česká republika*, 1.vydání, Praha 1999

Petžilek, P., Guth, J., Týcová, G.: *Předpisy o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*, 1. vydání, ABF- Arch, Praha 2002

Příručka k implementaci Aarhuské úmluvy, Ministerstvo životního prostředí, Praha 2001

Prchalová, J.: *Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000*, 2. vydání, Linde Praha, a. s., Praha 2010

Remtová, K.: *Trvale udržitelný rozvoj a strategie ochrany životního prostředí*, 1. vydání, Ministerstvo životního prostředí, 1996

Říha, J.: *Posuzování vlivů na životní prostředí – Metody pro předběžnou rozhodovací analýzu EIA*, vydavatelství ČVUT, Praha 2001

Smolek, M.: *Posuzování vlivů na životní prostředí – k definici pojmu povolení, Rozsudek ESD ve věci C-290/03 Barker*, in *Ekologie a právo*, 4/2006

Stejskal, V.: *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*, 1. vydání, Linde Praha, a. s., Praha 2006

Šturma, P., Damohorský, M., Ondřej, J., Zástěrová J., Smolek M.: *Mezinárodní právo životního prostředí I.část*, 1. vydání, Eva Roztoková – IFEC, Beroun 2004, dotisk 2008

Tichá, T. a kol.: *Slovník pojmů užívaných v právu životního prostředí*, 1. vydání, ABF – nakladatelství ARCH, Praha 2004

Wathern, P.: *Environmental impact assessment: theory and practice*, 1. vydání, Routledge, New York 1990

Wood, Ch.: *Environmental impact assessment: a comparative review*, 2. vydání, Pearson Education Limited, Essen 2003

Články a studie:

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

Dvořák, L.: *Novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí*, in *České právo životního prostředí*, 1/2006

Dvořák L.: *Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí*, In: České právo životního prostředí, číslo 1/2010

Ekologický právní servis: *Analýza transpozice a implementace Směrnice ES o posuzování vlivů na životní prostředí*, Ekologický právní servis, 2006

Franc, P.: Soudní ochrana veřejného zájmu na pozadí problematiky ochrany životního prostředí, in Právní rozhledy, 5/2007, str. 164 – 170

Jančářová, I.: *Pokrok v proceduře EIA?*, in České právo životního prostředí, 2/2001

Kindl M.: *K některým aspektům soukromoprávní ochrany životního prostředí*, In: České právo životního prostředí, číslo 4/2004

Krämer L.: *Přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na úrovni ES*, In: Přístup k soudům při ochraně životního prostředí, ASPI Publishing, s.r.o., 1. vydání, Praha 2004

Pavelka I.: *Nešťastná změna zákona o posuzování vlivů na životní prostředí*, In: České právo životního prostředí, číslo 1/2010

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

Sborník z diskusního a vzdělávacího fóra (Brno, 2005): *Směrnice ES v oblasti životního prostředí a české správní soudnictví*, PILAW, 2006

Sborník mezinárodní konference: *Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách?*, Zelený kruh, Praha 2008

Tichá, T. – Dvořák, L.: *Účast veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí – dodatek k článku publikovaném v čísle 6/2006*, in Ekologie a právo, 1/2007, str. 18 – 20

Tichá, T.: *Účast veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí*, in Ekologie a právo, 6/2006

Časopisy

České právo životního prostředí (4/2004/2010)

Ekologie a právo (6/2006, 1/2007)

EIA – IPPC – SEA (1/2007, 2/2007, 3/2007; 1/2008, 2/2008, 4/2008; 2/2009; 1/2010)

Zpravodaj MŽP (9/2009)

Disertační práce

Müllerová, H.: *Právo na příznivé životní prostředí jako základní lidské právo*, doktorská disertační práce, Univerzita Karlova v Praze, Praha 2009, 172 s.

Internetové zdroje:

<http://www.cenia.cz>

<http://eia.arnika.org>

<http://ekoaudit.cz>

<http://eps.cz>

<http://www.espoo-ce.info>

<http://eur-lex.europa.eu/>

<http://iszp.kr-moravskoslezsky.cz/cz/temata/eia-sea/default.htm>

<http://www.mzp.cz/>

<http://www.nature.cz/natura>

<http://www.natura2000.cz>

<http://www.naturoveposouzeni.info/posuzovani-vlivu.html>

<http://www.nssoud.cz>

<http://www.obcan.ecn.cz>

<http://www.psp.cz>

<http://www.ucastverejnosti.cz/cz/>

<http://www.unece.org/env/eia/>

<http://www.unece.org/env/pp/>

<http://www.vugtk.cz/slovník>

<http://www.wikipedia.org>

ABSTRAKT

Tématem této diplomové práce je proces posuzování vlivů záměrů na životní prostředí. Jedná se o velmi zásadní průřezový a ze své podstaty preventivní nástroj ochrany životního prostředí. Jeho účelem je co nejdříve zmapovat a upozornit na veškeré možné dopady předkládaných záměrů v případě jejich provedení. Nezbytnými subjekty zajišťujícími řádný průběh tohoto procesu jsou ze zákona příslušné státní úřady a státem autorizované osoby dodávající specifické odborné studie, na jejichž základě je posouzení provedeno. Kromě nich však zde hraje významnou roli i spolupráce s širokou veřejností, která svou účastí přispívá k naplnění účelu celého procesu a je pro něj velmi charakteristická. Tzv. stanovisko, které je výsledkem tohoto řízení by mělo definovat podmínky nutné pro realizaci záměru ve snaze jeho negativní vlivy zcela minimalizovat, pokud se však nejedná o záměr z hlediska ochrany životního prostředí nepřijatelný za žádných podmínek. V takovém případě nelze dát souhlas k jeho realizaci a výrok stanoviska musí být zamítavý. Ve stanovisku formulované závěry procesu posuzování vlivů záměru na životní prostředí jsou tak nezbytným podkladem pro následující věcně správné povolovací rozhodnutí.

Vzhledem ke značné šíři zvoleného tématu je práce zaměřena na několik stěžejních úkolů a sice podat ucelený výklad o právním vývoji procesu EIA, provést jeho podrobný rozbor a zmapovat právní úpravu účasti veřejnosti na procesu EIA.

V úvodní části si diplomová práce klade za cíl seznámit s institutem posuzování vlivů záměrů na životní prostředí a jeho právním vývojem na mezinárodní úrovni, evropské úrovni a v českém právním prostředí. Následující část detailně analyzuje průběh procesu EIA podle současné právní úpravy, jejíž základ tvoří zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Součástí výkladu je i mezistátní posuzování vlivů záměrů na životní prostředí a posuzování vlivů záměrů na soustavu NATURA 2000. Práce je doplněna praktickou ukázkou z praxe, případovou studií posuzování vlivů provedení záměru „Přeložka silnice I/13 Děčín – D8“ na životní prostředí. Třetí část pojednává o účasti veřejnosti na procesu EIA včetně shrnutí legislativního vývoje v posledních letech a zhodnocení současného právního stavu.

ABSTRACT

The topic of this thesis is Environmental Impact Assessment (EIA). This is a very significant cross-sectional and preventive environmental protection tool. Its purpose is to identify as soon as possible any probable adverse environmental impacts of presented project proposals. The whole process is led by a competent state offices. Necessary expert participants of the procedure are so-called „authorized persons“ supplying specific technical studies on which the impact assessment is made. Another important factor, public participation, helps to improve efficiency of the EIA process. The whole procedure results in so-called Statement, which should define necessary conditions for the implementation of the project in effort to minimize negative impacts. If the project proposal is unacceptable under any circumstances it can not be given a consent to implement it and the statement must reject it. Conclusions formulated in the Statement serve as a basis for administrative decisions on project approval.

Given the considerable breadth of the thesis topic it is focused on several key tasks, namely to provide a comprehensive explanation of the legal development of the EIA process, to analyze its current legislation and mapping legal rules of public participation in the EIA process.

The following section analyzes the EIA process in detail under the current legislation, which is notably regulated in the act Act No. 100/2001 Sb., as amended. The interpretation of the thesis contains also EIA in a Transboundary Context and in Natura 2000. The work is complemented by a demonstration of the practice, case study about EIA process in particular case "Relocation of Road I/13 Dečín – highway D8".

The third part deals with public participation in EIA process including a summary of legislative developments in recent years in Czech law and an assess of the current legal situation.

KLÍČOVÁ SLOVA

Posuzování vlivů záměrů na životní prostředí

Projektové posuzování

Účast veřejnosti

KEY WORDS

Environmental Impact Assessment

Public Participation

PŘÍLOHY

Tabulka č. 1

Počet oznámení podle Zákona EIA v letech 2004–2008

Rok	Záměry oznámené na úrovni MŽP	Záměry oznámené na úrovni krajských úřadů
2004	96	653
2005	134	823
2006	134	1 689 ¹⁾
2007	189	2 979 ²⁾
2008	156	1 431

¹⁾ včetně tzv. podlimitních záměrů v počtu 665

²⁾ včetně tzv. podlimitních záměrů v počtu 1522

Zdroj: MŽP, CENIA

Tabulka č. 2

Počet ukončených procesů EIA podle Zákona EIA v letech 2004–2008

Rok	MŽP			Krajské úřady		
	Ukončeno zjišťovacím řízením	Ukončeno vydáním stanoviska	Ukončeno z jiných důvodů	Ukončeno zjišťovacím řízením	Ukončeno vydáním stanoviska	Ukončeno z jiných důvodů
2004	26	9	2	488	15	43
2005	55	62	5	666	50	59
2006	56	50	6	1 273	56	83
2007	82	43	25	2 761	62	196
2008	91	54	13	1 192	85	135

Zdroj: MŽP, CENIA

Tabulka č. 3**Členění záměrů oznámených v ČR (na úrovni MŽP i krajských úřadů)
podle odvětví v roce 2008**

Odvětví	Oznámené záměry	
	počet	%
Odpadové hospodářství	153	9,6
Čistírny odpadních vod	30	1,9
Sportovní a rekreační aktivity	110	6,9
Vodní hospodářství (včetně odběru podzemní vody)	13	0,8
Zemědělství	82	5,2
Těžební průmysl	40	2,5
Energetika	116	7,3
Průmysl	373	23,5
Dopravní stavby	143	9,0
Obchodní a skladovací komplexy vč. parkovišť	464	29,2
Ostatní	63	4,0

Zdroj: MŽP, CENIA

Tabulka č. 3**Počet ukončených procesů EIA podle Zákona EIA v letech 2004–2008**

Rok	MŽP			Krajské úřady		
	Ukončeno zjišťovacím řízením	Ukončeno vydáním stanoviska	Ukončeno z jiných důvodů	Ukončeno zjišťovacím řízením	Ukončeno vydáním stanoviska	Ukončeno z jiných důvodů
2004	26	9	2	488	15	43
2005	55	62	5	666	50	59
2006	56	50	6	1 273	56	83
2007	82	43	25	2 761	62	196
2008	91	54	13	1 192	85	135

Zdroj: MŽP, CENIA

Tabulka č. 4**Vydaná stanoviska v roce 2008 podle Zákona EIA k návrhům Zásad územního rozvoje**

Název	Pořizovatel	Stanovisko MŽP podle Zákona EIA
Zásady územního rozvoje Zlínského kraje	Krajský úřad Zlínského kraje	Souhlasné 21. 8. 2008
Zásady územního rozvoje Plzeňského kraje	Krajský úřad Plzeňského kraje	Souhlasné 1. 9. 2008
Zásady územního rozvoje kraje Vysočina	Krajský úřad kraje Vysočina	Souhlasné 1. 9. 2008

Zdroj: MŽP, CENIA

Tabulka č. 5

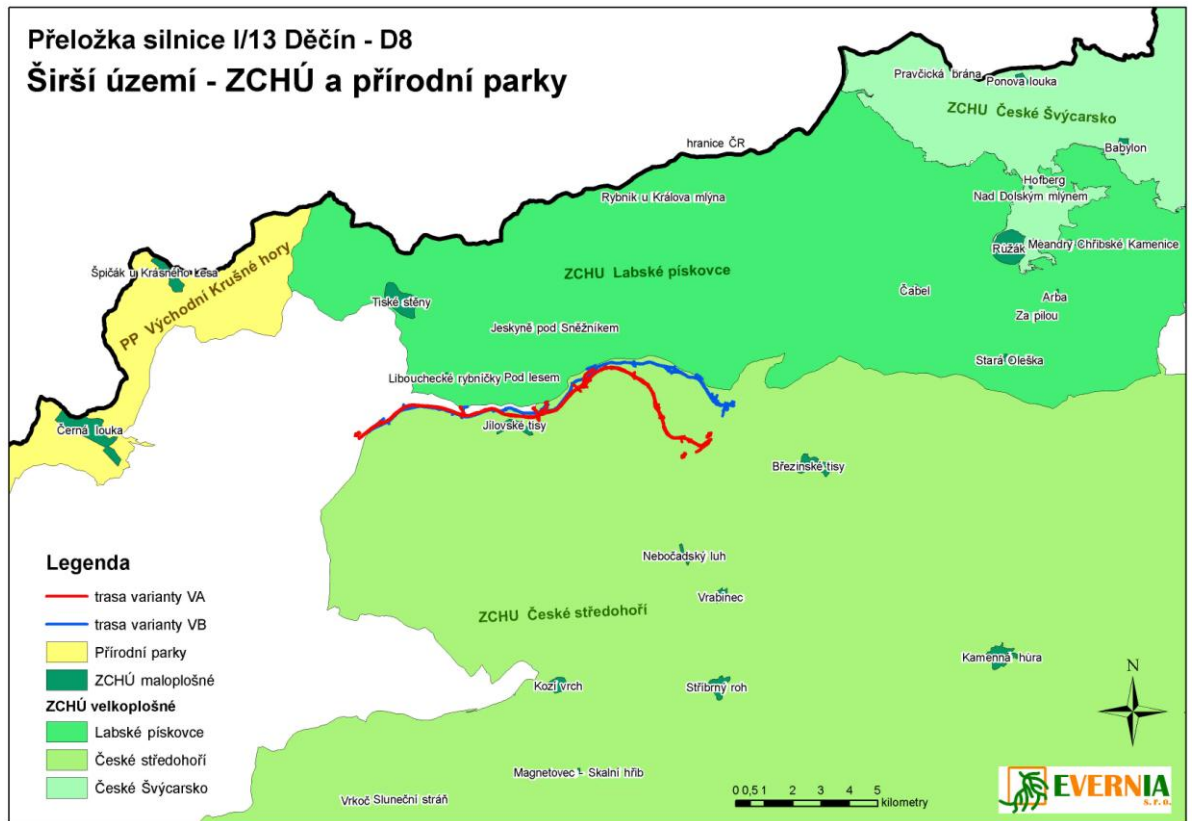
Vydaná stanoviska v r. 2008 podle Zákona EIA u posuzovaných koncepcí oznámených na úrovni MŽP

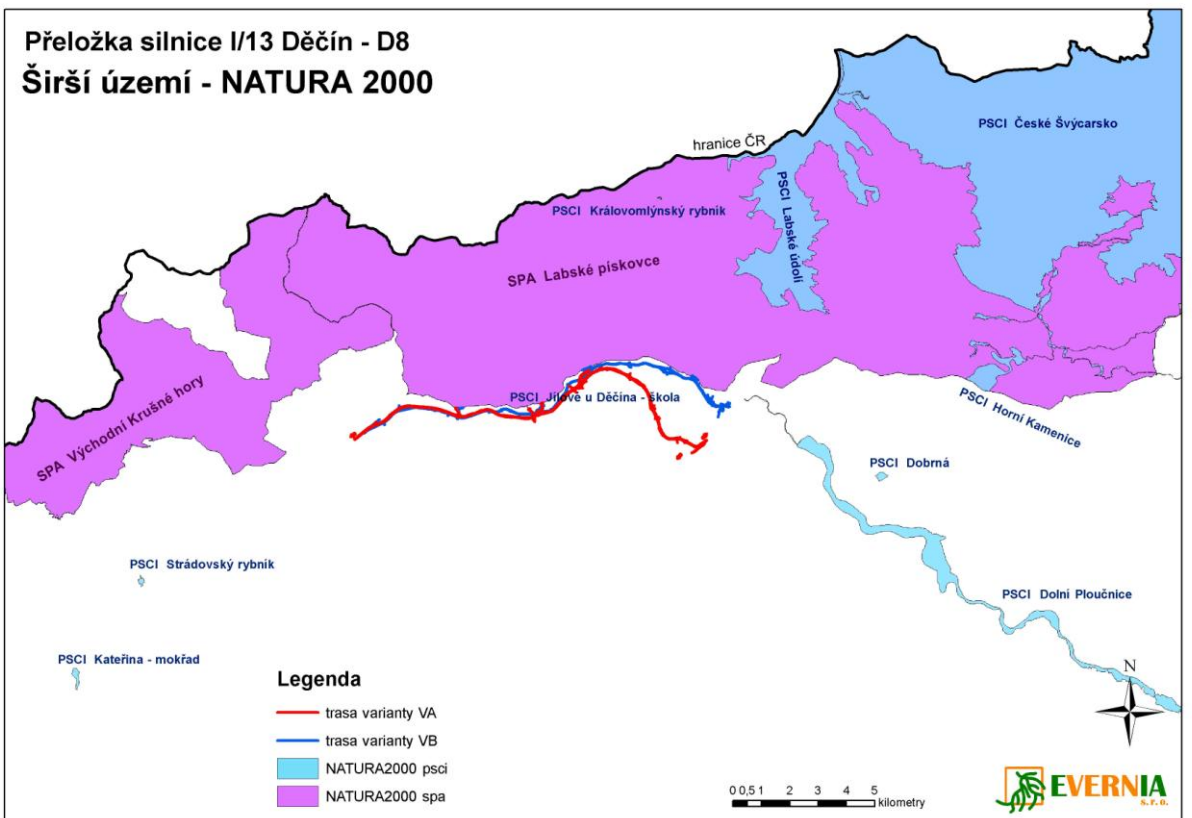
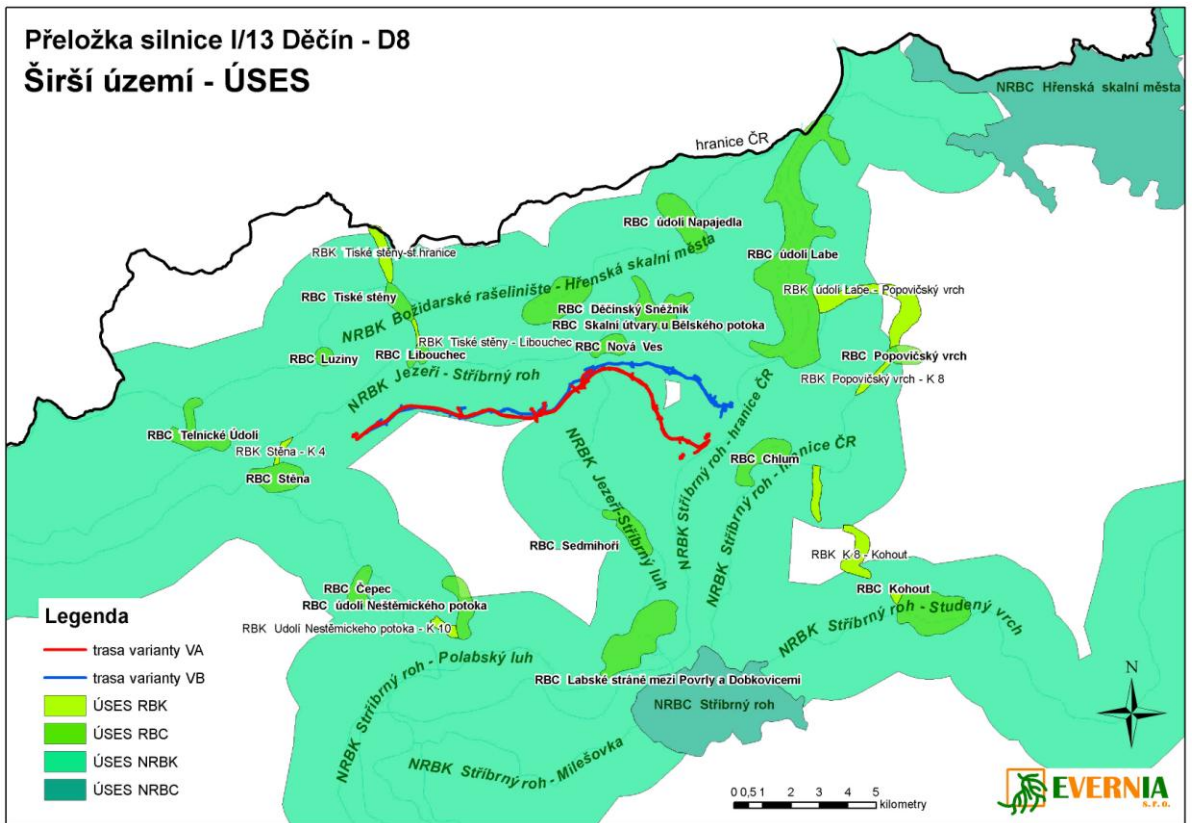
Název	Předkladatel	Stanovisko MŽP
Program rozvoje Jihočeského kraje 2007–2013	Krajský úřad Jihočeského kraje	Souhlasné 12. 3. 2008
Plán rozvoje vodovodů a kanalizací České republiky	Ministerstvo zemědělství	Souhlasné 24. 4. 2008
Program rozvoje cestovního ruchu Královéhradeckého kraje pro období 2007–2013	Krajský úřad Královéhradeckého kraje	Souhlasné 15. 5. 2008
Pilotní projekt Krkonoše – využití biomasy jako obnovitelného zdroje energie	Krajský úřad Královéhradeckého kraje	Souhlasné 23. 5. 2008
Program ke zlepšení kvality ovzduší Moravskoslezského kraje	Krajský úřad Moravskoslezského kraje	Souhlasné 27. 6. 2008
Místní program ke zlepšení kvality ovzduší pro město Kopřivnici a obce v územně správním celku Kopřivnice jako obce s rozšířenou působností	Město Kopřivnice	Souhlasné 9. 7. 2008
Národní lesnický program II	Ministerstvo zemědělství	Souhlasné 13. 8. 2008
Aktualizace Programu rozvoje Plzeňského kraje	Plzeňský kraj	Souhlasné 13. 8. 2008
Operační program Výzkum a vývoj pro inovace	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	Souhlasné 15. 8. 2008
Aktualizace Strategického plánu hl. m. Prahy	Magistrát hlavního města Prahy	Souhlasné 10. 9. 2008
Strategický plán rozvoje města Mariánské Lázně pro období 2007–2015	Město Mariánské Lázně	Souhlasné 7. 10. 2008
Strategický plán města Kroměříže	Město Kroměříž	Souhlasné 6. 11. 2008
Koncepce rozvoje města Vsetín se zaměřením na využití prostředků strukturálních fondů 2007–2013	Město Vsetín	Souhlasné 19. 11. 2008

Zdroj: MŽP, CENIA

Ukázky mapových příloh dokumentace EIA k záměru „Přeložka silnice I/13 Děčín – D8“

(Zdroj: ŘSD ČR)





Průběh procesu EIA

podle zákona 100/2001 Sb.

