

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Sandra Linkeová

**Právní úprava posuzování vlivů záměrů na životní
prostředí v návaznosti na evropskou legislativu**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Katedra: Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 15. 8. 2015

Čestné prohlášení

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

V Praze dne

.....

Sandra Linkeová

Poděkování

Ráda bych na tomto místě poděkovala JUDr. Vojtěchu Stejskalovi, Ph.D. za odborné vedení a podnětné připomínky, které mi pomohly při vypracování této diplomové práce. Velké poděkování patří také mé rodině a partnerovi, jejichž podpora mě provázela nejen při psaní diplomové práce, ale také v průběhu celého studia.

Obsah

Úvod.....	7
1 Pojem EIA a charakteristika základních principů posuzování vlivů na životní prostředí ...	9
1.1 Institut posuzování vlivů na životní prostředí.....	9
1.2 Základní principy procesu EIA.....	10
1.2.1 Princip prevence.....	11
1.2.2 Princip trvale udržitelného rozvoje.....	11
1.2.3 Princip předběžné opatrnosti.....	12
1.2.4 Princip komplexní a integrované ochrany.....	12
1.2.5 Princip informovanosti a účasti veřejnosti.....	13
2 Vývoj procesu EIA v mezinárodním právu se zaměřením na Aarhuskou úmluvu	15
2.1 Vznik mezinárodní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí.....	15
2.1.1 Deklarace Konference OSN o životním prostředí a rozvoji (Deklarace z Ria).....	16
2.1.2 Agenda 21.....	16
2.1.3 Úmluva z Espoo.....	17
2.2 Aarhuská úmluva.....	18
2.2.1 Vznik Aarhuské úmluvy a její vztah k evropskému právu.....	18
2.2.2 Obsah Aarhuské úmluvy.....	21
2.2.3 Závěrem k Aarhuské úmluvě a k jejímu vztahu k českému právu.....	27
3 Vývoj procesu EIA v evropském právu.....	30
3.1 Stručný úvod do evropské právní úpravy.....	30
3.2 Směrnice 85/337/EHS.....	31
3.3 Směrnice 2011/92/EU.....	34
4 Právní úprava institutu EIA v České republice.....	40
4.1 Vznik a vývoj české právní úpravy.....	40
4.2 Současný stav.....	43
4.3 Předmět, rozsah a způsob posuzování.....	45
4.3.1 Předmět posuzování.....	46
4.3.2 Rozsah posuzování.....	48
4.3.3 Způsob posuzování.....	49
4.4 Subjekty.....	50

4.4.1 Oznamovatel	50
4.4.2 Autorizovaná osoba	51
4.4.3 Příslušný úřad.....	52
4.4.4 Dotčený správní úřad	53
4.4.5 Dotčený územně samosprávný celek.....	54
4.4.6 Veřejnost.....	54
4.5 Fáze procesu EIA	55
4.5.1 Předběžné projednání.....	55
4.5.2 Oznámení	55
4.5.3 Zjišťovací řízení	59
4.5.4 Dokumentace.....	61
4.5.5 Posudek.....	63
4.5.6 Veřejné projednání	66
4.5.7 Stanovisko.....	68
4.6 Navazující řízení	73
4.7 Hodnocení důsledků záměrů na soustavu Natura 2000	75
4.6 Účast veřejnosti	80
4.6.1 Obecně k účasti veřejnosti.....	80
4.6.2 Konzultativní účast veřejnosti	83
4.6.3 Plnoprávná účast veřejnosti v navazujících řízeních a přístup k soudní ochraně	85
4.8 Přechodná ustanovení novely EIA	93
5 Přípravovaná koncepční změna procesu EIA	94
Závěr.....	98
Seznam zdrojů	107
<i>Literatura.....</i>	<i>107</i>
<i>Časopisy.....</i>	<i>108</i>
<i>Elektronické zdroje</i>	<i>108</i>
<i>Deklarace, smlouvy a úmluvy</i>	<i>109</i>
<i>Legislativní zdroje</i>	<i>110</i>
<i>Rozsudky a nálezy soudů</i>	<i>112</i>
Seznam zkratk.....	114
Abstrakt.....	115

Summary	116
----------------------	------------

Úvod

Ochrana životního prostředí se v posledních letech stává jedním z prioritních zájmů většiny vyspělých států světa. Snaha mezinárodních a evropských vládních či nevládních organizací a společenství věnovat problematice environmentální ochrany větší prostor pramení z klíčové úlohy, kterou životního prostředí zaujímá z hlediska kvality života současných a především budoucích generací. Poškození životního prostředí totiž způsobuje nejen ohrožení celkových životních podmínek, ale má v mnoha případech přímý dopad na zdraví člověka. Právě právní nástroje ochrany životního prostředí patří pro svoji vynutitelnost mezi nejdůležitější faktory spolupodílející se na zajištění a zachování zdravého a vyváženého prostředí.

Institut posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (pro účely této práce bude věnován prostor pouze posuzování vlivů *záměrů* na životní prostředí – rozbor institutu posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí není součástí této práce) představuje významný právní nástroj environmentální ochrany, bez něhož si současnou realizaci nejrůznějších staveb a projektů lze jen těžko představit. Přestože se z hlediska existence české právní úpravy jedná o poměrně zavedený institut, konkrétní podoba tohoto procesu doznala v průběhu posledních let několika zásadních proměn. Tyto více či méně zásadní novelizace, z nichž poslední se udála v průběhu tvorby této práce, byly motivovány zejména snahou o zajištění souladu vnitrostátních právních předpisů se závazky plynoucími České republice z mezinárodní a evropské legislativy.

V diplomové práci se proto budu věnovat jak současné české právní úpravě posuzování vlivů na životní prostředí, tak jejímu vývoji, včetně evropských a mezinárodních východisek. Pro větší přehlednost bude práce rozčleněna do pěti základních kapitol. Tyto kapitoly dále rozdělím do několika podkapitol, které budou věnovány jednotlivým dílčím aspektům popisované problematiky. V první kapitole se pokusím nastítnit obecný výklad pojmu posuzování vlivů na životní prostředí a uvedu některé vybrané zásady, jež celý proces ovládají. Druhá kapitola se bude týkat vývoje procesu posuzování vlivů na mezinárodní úrovni. Velký prostor zde věnuji především Aarhuské úmluvě, jakožto stěžejnímu mezinárodnímu dokumentu v oblasti práva životního prostředí, respektive účasti

veřejnosti na environmentální ochraně. Na mezinárodní východiska úpravy procesu EIA naváží ve třetí kapitole, v níž se pokusím popsat postupný proces začleňování tohoto institutu do evropských právních předpisů.

Jádrem práce je její čtvrtá část zasvěcená české právní úpravě procesu EIA. Na začátku této kapitoly objasním základní vývojové etapy, kterými institut za dobu své existence v našem právním řádu prošel. Poté se budu zabývat situací, která v České republice nastala v důsledku nedostatečné transpozice příslušných evropských směrnic. V dalších podkapitolách věnovaných jednotlivým fázím procesu EIA budu následně uvádět jednotlivé změny vyvolané právě potřebou zajištění souladu českých a evropských pravidel procesu EIA. V poslední kapitole se pokusím shrnout základní aspekty očekávané velké novely stavebního zákona, která se významným způsobem dotkne celé koncepce procesu EIA.

Cílem práce je vytvořit komplexní popis a rozbor platné právní úpravy jednoho z klíčových nástrojů ochrany životního prostředí, ve kterém nebude opomenut ani její historický, mezinárodní a evropský kontext. Důležitým prvkem práce se (v návaznosti na nedávnou novelu ZPV) stává také zachycení rozdílů mezi dřívější a současnou českou právní úpravou.

Diplomová práce vychází z právní úpravy platné ke dni 1. srpna 2015.

1 Pojem EIA a charakteristika základních principů posuzování vlivů na životní prostředí

1.1 Institut posuzování vlivů na životní prostředí

Posuzování vlivů na životní prostředí¹ (EIA – Enviromental Impact Assessment) „je jedním z klíčových nástrojů tzv. horizontální ochrany životního prostředí“². Tento institut se týká ochrany životního prostředí jako celku a tedy stejně jako další horizontální nástroje ochrany životního prostředí (například integrovaná prevence a kontrola znečištění či obecně právo na informace) nechrání pouze jeho jednotlivé složky (voda, půda, ovzduší atd.). „Účelem procesu posuzování vlivů na životní prostředí je získat objektivní odborný podklad pro vydání rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů a přispět tak udržitelnému rozvoji společnosti.“³ Proces EIA předchází realizaci určitých právem vymezených záměrů, resp. staveb, činností a technologií, u kterých lze předpokládat, že by mohly mít závažnější negativní dopad na životní prostředí například s ohledem na jejich velikost či umístění. Cílem tohoto procesu je, aby ještě před realizací určitého veřejného nebo soukromého záměru došlo k posouzení jeho vlivů na životní prostředí. Výsledkem takového posuzování jsou pak určité podmínky, které se stávají součástí navazujícího rozhodnutí⁴ a které mají zamezovat negativním dopadům realizovaného projektu na životní prostředí⁵. Nespornou výhodou institutu posuzování vlivů je jeho „umístění“ na počátek procesu realizace záměru, což umožňuje včas zohlednit možné environmentální dopady. V důsledku toho je

¹ Pojem „posuzování vlivů na životní prostředí“ je v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí (dále „ZPV“) i v této práci používán ve smyslu posuzování vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví.

² DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. Vyd. 1. Praha: ABF - Arch, 2005, s. 7. Stavební právo. ISBN 80-86905-01-2.

³ Ust. § 1 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí). *Sbírka zákonů*. 2001.

⁴ Například rozhodnutí dle zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 254/2001 Sb. o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon) ve znění pozdějších předpisů či zákona č. 13/1997 Sb. o pozemních komunikacích ve znění pozdějších předpisů

⁵ DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. Vyd. 1. Praha: ABF - Arch, 2005, s. 18. Stavební právo. ISBN 80-86905-01-2.

možné účinně chránit životní prostředí v souladu s principem prevence a v neposlední řadě také minimalizovat případné dodatečné náklady, které by vznikly v souvislosti s odstraňováním škod na životním prostředí. Včasné řešení potenciálních konfliktů záměru s environmentálními požadavky již ve fázi přípravy projektu představuje výhodnější a levnější variantu také pro samotné investory. Řešení nedostatků v pozdějších fázích realizace projektu či dokonce při samotném provozu by totiž zpravidla znamenalo výrazné zvýšení nákladů. Druhým důležitým přínosem procesu posuzování vlivů je zapojení veřejnosti do většiny jeho fází. Účast veřejnosti je realizována ve dvou rovinách. První rovinou je tzv. konzultativní účast, která umožňuje každému v různých fázích procesu podávat písemná vyjádření (připomínky). Druhou rovinu tvoří přímá účast veřejnosti v rozhodovacím procesu jakožto účastníků řízení a eventuální následný přístup k soudní ochraně⁶. Zajištění efektivní účasti veřejnosti v procesu posuzování vlivů na životní prostředí je jedním z požadavků, které jsou na český právní řád kladeny normami mezinárodního a evropského práva, a zároveň představuje jedno z nejvíce frekventovaných témat provázejících tuto problematiku. Účasti veřejnosti v procesu EIA bude věnován širší prostor v dalších kapitolách této práce.

1.2 Základní principy procesu EIA

Proces posuzování vlivů na životní prostředí jakožto jeden z nástrojů ochrany životního prostředí je neodmyslitelně spjat s některými základními zásadami ochrany životního prostředí. Nejdůležitější roli zaujímají právní principy v procesu tvorby práva, jeho aplikace a interpretace. Pomáhají mimo jiné nalézt či upřesnit smysl a účel právní úpravy, vyplnit mezery v právu nebo obsahově naplnit neurčité právní pojmy. Kromě zásad zakotvených přímo v ústavním pořádku České republiky nalezneme zásady ochrany životního prostředí zejména v zákoně o životním prostředí⁷ (dále jen „zákon o životním prostředí“), v některých dalších zákonech a v mezinárodním či unijním právu.

⁶ ADAMEOVÁ, Zuzana. Účast veřejnosti v procesu EIA – případ České republiky. *České právo životního prostředí*. 2011, (30): 7-16.

PAVELKA, Ivan. Nešťastná změna zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2010, (27): 96-100.

⁷ Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. *Sbírka zákonů*. 1992.

1.2.1 Princip prevence

Princip prevence je obecným principem práva, jež se promítá do celého právního řádu. V ochraně životního prostředí má však klíčový význam, neboť „v oblasti životního prostředí je naléhavá prevence z důvodů často nevratné povahy škod způsobených na životním prostředí a limitů, jež jsou nutně obsažené v mechanice reparace tohoto typu škod“⁸. V řadě mezinárodněprávních dokumentů je přímo stanoven požadavek posuzování plánovaných činností z hlediska jejich možných dopadů na životní prostředí (např. Úmluva o biologické rozmanitosti, Protokol o ochraně životního prostředí ke Smlouvě o Antarktidě, Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států). K obecnému zakotvení této povinnosti však došlo v Deklaraci z Rio de Janeira (přijata na Summitu Země v Rio de Janeiru v roce 1992)⁹.

V české právní úpravě je princip prevence zakotven v ustanoveních §§ 17 a 18 zákona o životním prostředí. Zde je mimo jiné stanovena povinnost každého předcházet znečišťování a poškozování životního prostředí, minimalizovat nepříznivé důsledky své činnosti na životní prostředí, provádět některé činnosti až po zhodnocení jejich vlivů na životní prostředí (EIA) či monitorovat působení činností potencionálně nebezpečných pro životní prostředí. Ve vztahu k vlastnickému právu je princip prevence možné spatřovat v nastavení limitu výkonu takového práva, kdy „jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem“¹⁰. Právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí je právě s principem prevence velmi úzce spjata.

1.2.2 Princip trvale udržitelného rozvoje

V mezinárodním měřítku se jedná o obecný princip, jenž byl poprvé použit ve zprávě o životním prostředí komise OSN pro životní prostředí Naše společná budoucnost (Our common future – 1987) a od té doby bývá často zmiňován

⁸ ŠTURMA, Pavel a Milan DAMOHORSKÝ. *Mezinárodní právo životního prostředí*. 1. vyd. Beroun: IFEC, 2004, sv. 1. s. 92. ISBN 80-903409-2-X.

⁹ Zásada 17 Deklarace z Ria de Janeira: „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.“

¹⁰ Článek 11 odst. 3 Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky. *Sbírka zákonů*. 1993.

v nejrůznějších úmluvách, právních předpisech či výstupech týkající se životního prostředí. Tento princip odráží snahu vyvážit zájem na ochraně příznivého životního prostředí a na jeho zachování pro budoucí generace s rozvojem hospodářským, sociálním i kulturním. Jeho definici na úrovni vnitrostátní úpravy obsahuje zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí v platném znění (dále jen „zákon o životním prostředí“), ve kterém je trvale udržitelný rozvoj charakterizován jako „rozvoj, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů“¹¹.

1.2.3 Princip předběžné opatrnosti

Zásada předběžné opatrnosti úzce souvisí s principem trvale udržitelného rozvoje. Tento princip klade požadavek předběžné opatrnosti jak na stát, jež „*musí za účelem ochrany životního prostředí přijímat podle svých schopností preventivní přístupy*“¹² (především vydávat příslušné právní normy), tak na jednotlivce (v první řadě na provozovatele zdrojů potenciálně ohrožující životní prostředí), kteří se musí řídit požadavky předběžné opatrnosti, jak jsou stanoveny v ust. § 13 zákona o životním prostředí.

1.2.4 Princip komplexní a integrované ochrany

Zásadu komplexní a integrované ochrany můžeme chápat ve dvou rovinách. Tato zásada vychází jednak z myšlenky komplexního pojetí životního prostředí a jeho ochrany, které nelze omezovat pouze na izolovanou ochranu jednotlivých složek (voda, půda, živočichové...), protože „*rozdílné přístupy k omezování emisí do ovzduší, vody či půdy odděleně mohou spíše podporovat přenos znečištění z jedné složky životního prostředí na druhou, než aby chránily životní prostředí jako celek*“¹³. Vzhledem k negativním zkušenostem s dřívější právní úpravou, která spočívala právě ve stanovování emisních limitů pro každou složku životního prostředí či znečišťující činnost zvlášť, došlo na evropské úrovni k přijetí citované

¹¹ Ust. § 6 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. *Sbírka zákonů*. 1992.

¹² Zásada 15 Deklarace z Ria de Janeiro

¹³ Bod 3 preambule směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2010/75/EU o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění). *Úřední věstník Evropské unie*. 2010.

směrnice o integrované prevenci, která nahradila původní směrnicí 96/61/ES.¹⁴ V české právní úpravě nachází tento princip odraz v zákoně o integrované ochraně.

Druhou stránkou komplexnosti ochrany životního prostředí je potřeba souladu a integrace právních předpisů jak mezi sebou, tak ve vztahu k mimoprávním nástrojům ochrany životního prostředí (plány, programy či politiky).¹⁵

1.2.5 Princip informovanosti a účasti veřejnosti

Ústavním základem této zásady je článek 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále „LZPS“), který každému přiznává právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Princip účasti veřejnosti rovněž umožňuje realizace dalšího z ústavních práv, kterým je právo na příznivé životní prostředí. Toto právo náleží každému¹⁶ a každý by měl mít právem zaručenou (ale také ohraničenou) možnost účasti v různých procesech, které mohou příznivé životní prostředí ovlivnit. Účast veřejnosti je realizována především zajištěním přístupu k environmentálním informacím (tomu významně napomáhají i různé informační systémy vedené na internetu¹⁷) a dále přímou účastí v některých řízeních týkajících se právě ochrany životního prostředí (územní řízení, stavební řízení atd.). Významným aspektem principu účasti veřejnosti je také možnost iniciovat a účastnit se soudního přezkumu rozhodnutí či jiných opatření souvisejících s ochranou životního prostředí.

Nejdůležitější mezinárodní úmluvou ve vztahu účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí je bezpochyby Aarhuská úmluva, ve které je „*právě prvek*

¹⁴ Směrnice Rady 96/61/ES ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění.

¹⁵ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010, xlvii, s. 52. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7.

¹⁶ V nedávné době došlo k významnému posunu v určení subjektů, kterým přísluší právo na příznivé životní prostředí zakotvené v čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud se ve svém nálezu č. j. I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014 přiklonil k názoru, že starší praxe Ústavního soudu týkající se aktivní legitimace spolků zastupovat zájmy svých členů na ochraně jejich práva na příznivé životní prostředí se především v kontextu mezinárodních závazků České republiky jeví jako překonaná. Ústavní soud tedy nově judikoval, že „*fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku*“.

¹⁷ Např. informační systém EIA přístupný na stránkách Ministerstva životního prostředí www.mzp.cz či na stránkách české informační agentury životního prostředí CENIA, www.cenia.cz.

zapojení veřejnosti a její postavení jako partnera veřejné správy vyzdvihován jako projev zcela nového přístupu v mezinárodněprávní ochraně životního prostředí“¹⁸. Právě (ne)dosažená úroveň její implementace do českého právního řádu je zásadní otázkou dotýkající se významně také procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Uvedené problematice bude proto věnován větší prostor v dalších kapitolách této práce.

Princip účasti veřejnosti se v české právní úpravě projevuje zejména v zákonech upravujících přístup k informacím¹⁹ a je také významným prvkem procesu posuzování vlivů na životní prostředí.

¹⁸ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, s. 10. ISBN 978-80-87439-16-6.

¹⁹ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. *Sbírka zákonů*. 1999.

2 Vývoj procesu EIA v mezinárodním právu se zaměřením na Aarhuskou úmluvu

2.1 Vznik mezinárodní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí

Proces posuzování vlivů na životní prostředí má své počátky v USA, kde se v průběhu 60. let 20. století začíná objevovat myšlenka ochrany životního prostředí skrze komplexní proceduru, ve které budou zjišťovány a vyhodnocovány veškeré negativní dopady plánovaných projektů na životní prostředí.

Významným mezníkem vývoje procesu EIA byl rok 1969, ve kterém došlo k přijetí zákona o politice v oblasti ochrany životního prostředí – NEPA (National Environmental Policy Act). Tento zákon byl ve Spojených státech amerických přijat především jako reakce na stávající nevyhovující stav v oblasti ochrany životního prostředí, kdy environmentální otázky byly řešeny prostřednictvím jednotlivých složkových zákonů bez vzájemného provázání. Nový proces dle úpravy obsažené v NEPA umožňoval získání dostatečného množství informací o možném ohrožení či poškození životního prostředí vlivem realizace plánovaného projektu, které mohly být následně zohledněny v navazujícím povolení. V průběhu následujících let se tento proces rozšířil do dalších zemí, a to především do členských států tehdejšího Evropského hospodářského společenství.

Na mezinárodní úrovni byla procesu posuzování vlivů věnována pozornost také během Konference OSN o životním prostředí a rozvoji (nazývána také jako Summit Země), jež se konala v roce 1992 v brazilském Rio de Janeiru. Výstupem této konference týkající se posuzování vlivů na životní prostředí jsou následující dva dokumenty tzv. soft law²⁰.

²⁰ Jedná se o mezinárodní dokumenty, které nejsou právně závazné ani vynutitelné a jsou často přijímány v situacích, kdy chybí potřebný širší souhlas k přijetí právně závazných řešení určité problematiky. V některých případech jsou tyto dokumenty (nazývané deklarace, doporučení atd.) předchůdci závazných mezinárodních smluv či se z nich vyvine mezinárodní obyčej.

2.1.1 Deklarace Konference OSN o životním prostředí a rozvoji (Deklarace z Ria)

Deklarace z Ria je jedním z dokumentů, ve kterém je zdůrazněn a dále rozvinut princip trvale udržitelného rozvoje, jenž byl poprvé použit o pět let dříve ve zprávě o životním prostředí komise OSN pro životní prostředí Naše společná budoucnost (*Our common future*). Text deklarace je členěn na preambuli a 27 zásad, ve kterých jsou popsány myšlenky a principy stěžejní pro mezinárodní i národní úpravy ochrany životního prostředí. Problematiky posuzování vlivů na životní prostředí se týká především článek 17 Deklarace z Ria, ve kterém je vyjádřen požadavek, aby bylo posuzování vlivů na životní prostředí na národní úrovni uskutečňováno pro činnosti, které by mohly mít významný negativní dopad na životní prostředí a jsou předmětem rozhodnutí příslušného vnitrostátního orgánu.

2.1.2 Agenda 21

Agenda 21 je dalším z nezávazných dokumentů vzešlých z konference v Rio de Janeiru. Důraz je v ní kladen především na komplexní pojetí ochrany životního prostředí a myšlenku trvale udržitelného rozvoje. Agenda 21 je tvořena preambulí a čtyřiceti kapitolami, které jsou rozčleněny do čtyř základních částí – sociální a ekonomické aspekty, ochrana zdrojů a hospodaření s nimi, posilování úlohy velkých skupin a finanční zdroje a jejich mechanismy.

Procesu posuzování vlivů na životní prostředí se Agenda 21 dotýká v několika člancích. Prostor je věnován například problematice integrovaného rozhodování týkajícího se životního prostředí, které by mělo být umožněno mimo jiné provázáním různých druhů politik včetně environmentální, zajištěním průhlednosti environmentálních důsledků ostatních druhů politik či zpřístupněním relevantních informací veřejnosti.²¹

V návaznosti na myšlenky uvedené v kapitole 28²² Agendy 21 vznikají programy nazývané „Místní agenda 21“, díky kterým by mělo docházet k uplatňování cílů vytyčených Agendou 21 na regionální úrovni. Místní agenda 21

²¹ Článek 8.4 Agendy 21.

²² Zdůrazněna je zde především klíčová role místních úřadů (jakožto základních článků veřejné správy), jejichž činnost by měla přispívat mimo jiné k dosažení koncepce udržitelného rozvoje.

je program realizovaný v konkrétní obci či regionu, který se pomocí přijatých dlouhodobých plánů či strategií snaží o zvyšování úrovně životního prostředí a kvality života obecně.

Jak již bylo řečeno, oba výše uvedené dokumenty patří do skupiny tzv. soft law, což s sebou přináší řadu negativních důsledků²³. Mezi nejzásadnější z nich patří především absence donucovacího a sankčního mechanismu v případě nedodržování těchto „soft law“ dokumentů.

První právně závaznou mezinárodní úmluvou přijatou v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí se stala Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států (dále jen „Úmluva z Espoo“), která byla uzavřena dne 25. 2. 1991 ve Finsku.

2.1.3 Úmluva z Espoo

Úmluva z Espoo, jež byla sjednána v rámci Evropské hospodářské komise OSN, zavazuje smluvní strany (Evropské společenství smlouvu podepsalo 26. 2. 1991, k ratifikaci došlo v roce 24. 6. 1997), aby přijaly „všechna vhodná a účinná opatření k prevenci, snížení a omezení významného škodlivého dopadu navrhovaných činností přesahující hranice států“²⁴. Seznam navrhovaných činností je uveden v dodatku I. Úmluvy z Espoo a zahrnuje především činnosti na úseku jaderné, tepelné či vodní energetiky, některé druhy těžby či výstavbu komunikací.

Úmluva z Espoo zakotvuje některé hlavní zásady či postupy, které se staly inspirací pro pozdější úpravu procesu EIA obsaženou v evropském právu či v právních rádech smluvních států. V článku 2 odst. 3 Úmluvy z Espoo je v souladu s principy prevence a předběžné opatrnosti uložena povinnost smluvních států zajistit, aby bylo posuzování vlivů na životní prostředí prováděno ještě před přijetím navazujícího rozhodnutí o povolení činnosti, která může mít nepříznivý vliv na životní prostředí přesahující hranice států. V dalších odstavcích článku 2

²³ ŠTURMA, Pavel a Milan DAMOHORSKÝ. *Mezinárodní právo životního prostředí*. 1. vyd. Beroun: IFEC, 2004, sv. 1. s. 60. ISBN 80-903409-2-X.: „...relativně všeobecná spokojenost mezinárodního společenství s existujícím „soft law“ v dané oblasti mezinárodních vztahů vede dokonce i k prosazování snah uplatňovat ho (též v soudní praxi, což (ale zdaleka nejen toto) obecně snižuje, ba přímo degraduje roli práva v mezinárodních vztazích...“

²⁴ Článek 2 odst. 1 Úmluvy z Espoo.

Úmluva z Espoo je zdůrazňován také prvek účasti veřejnosti v procesu EIA, kdy je strana uskutečňující předmětnou činnost povinna poskytnout „*příležitost veřejnosti, aby se v oblastech, které mohou být pravděpodobně dotčeny, účastnila relevantních procedur posuzování vlivů na životní prostředí*“²⁵. Úmluva z Espoo obsahuje i výčet a popis jednotlivých dílčích fází posuzování vlivů na životní prostředí, které nalezneme v současné české právní úpravě (oznámení, dokumentace, konečné rozhodnutí – stanovisko).

Ratifikace Úmluvy z Espoo byla jednou z podmínek ke splnění požadavku harmonizace práva České republiky a Evropského společenství v oblasti práva životního prostředí. Česká republika ji ratifikovala dne 26. 2. 2001, v platnost na našem území vstoupila 27. 5. 2001.

V roce 2005 smluvní strany Úmluvy z Espoo podepsaly Protokol o strategickém posuzování životního prostředí týkající se posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí, jenž vešel v platnost 21. 7. 2010.

2.2 Aarhuská úmluva

2.2.1 Vznik Aarhuské úmluvy a její vztah k evropskému právu

Aarhuská úmluva, celým názvem označená jako Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí²⁶ (dále jen „Úmluva“), představuje jednu z nejzásadnějších úmluv týkajících se ochrany životního prostředí a je též významným pramenem právní úpravy procesu EIA ve vztahu k účasti veřejnosti. V této Úmluvě je nově zdůrazněno propojení práv týkajících se životního prostředí se základními lidskými právy a svobodami. Preambule Úmluvy hovoří o nutnosti garantování práva každého jedince žít v prostředí, ve kterém je zajištěno jeho zdraví a životní pohoda. Odrazem tohoto práva je ale na druhé straně také „*povinnost, jako jednotlivec i spolu s ostatními, chránit a zlepšovat životní prostředí ve prospěch současných i budoucích generací*“²⁷.

²⁵ Článek 2 odst. 6 Úmluvy z Espoo.

²⁶ „*Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*“ publikovaná v českém právním řádu jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s. pod názvem Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

²⁷ Preambule Aarhuské úmluvy.

Úmluva byla uzavřena v červnu roku 1998 během 4. ministerské konference Evropské hospodářské komise OSN²⁸ v dánském Aarhusu. V současné době má 47 smluvních stran včetně Evropské unie. Česká republika, jež se podílela i na přípravě Úmluvy, tuto mezinárodní smlouvu ratifikovala 6. 7. 2004.

Vzhledem k tomu, že Evropská unie je od května 2005 smluvní stranou Úmluvy, pro členské státy EU, které jsou zároveň smluvními stranami úmluvy z této situace, plyne „v podstatě dvojitá vázanost Aarhuskou úmluvou: vázanost vyplývající z mezinárodního práva a vázanost vyplývající z evropského unijního práva. Vztahy mezi mezinárodními závazky vyplývajícími z Aarhuské úmluvy a právem EU jsou proto popisovány jako vícestranné.“²⁹

K provedení závazků vyplývajících z Aarhuské úmluvy přijala Evropská unie několik pramenů práva, které lze rozdělit do dvou kategorií:

Právní předpisy týkající se orgánů a institucí Evropské unie

V roce 2007 bylo přijato nařízení Evropské komise č. 1376/2006 o použití Úmluvy pro orgány a subjekty Evropského společenství. Nařízení upravuje možnost používat ustanovení Úmluvy i na orgány a instituce Evropské unie. V souladu s tímto nařízením se může veřejnost účastnit přípravy plánů a programů týkajících se životního prostředí, jež vznikají na půdě Evropské unie. Prvek účasti veřejnosti představuje kromě zajištění její informovanosti především možnost podávat připomínky k navrhovaným plánům a programům týkajících se životního prostředí. Mezi takové plány a programy patří například obecné akční plány³⁰. Naopak pro účely účasti veřejnosti nejsou do této kategorie zařazeny finanční a rozpočtové plány EU. Veřejnost (kdokoliv) může připomínky podat ve lhůtě minimálně osm týdnů od oznámení těchto dokumentů. Nařízení zakotvuje také mechanismus interního přezkumu rozhodnutí orgánů Evropské unie. Žádost o něj je možné podat do šesti týdnů od zveřejnění rozhodnutí. Žádost o interní přezkum

²⁸ Nazvaná jako „Životní prostředí pro Evropu“.

²⁹ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, s. 10. ISBN 978-80-87439-16-6.

³⁰ Akční programy jsou jedny ze strategických dokumentů, které vydává Evropská unie mimo jiné i pro oblast životního prostředí. Jsou v nich stanovovány nejdůležitější dlouhodobé cíle pro danou oblast. Posledním akčním programem pro životní prostředí je tzv. Sedmý akční program Evropské unie pro životní prostředí přijatý v roce 2013 a závazný do roku 2020.

vyřizuje orgán, který rozhodnutí vydal, a je povinen tak učinit do dvanácti týdnů od obdržení žádosti.

Právní předpisy vyžadující transpozici členskými státy

- **Směrnice 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení Směrnice 90/313/EHS**

S cílem, aby ustanovení právních předpisů Evropské unie a jejích členských států bylo v souladu s I. pilířem Úmluvy, vznikla první ze série směrnic upravujících účast veřejnosti na environmentálních otázkách. Cílem této zřejmě nejdůležitější směrnice je „zajistit jako samozřejmost, že informace o životním prostředí budou postupně zpřístupňovány veřejnosti a veřejně šířeny s cílem zajistit co nejširší systematickou veřejnou dostupnost a šíření informací o životním prostředí“³¹. Přestože se úprava přístupu veřejnosti k informacím obsažená v tomto evropském právním předpisu z velké části kryje s úpravou obsaženou v Úmluvě, v některých případech jde směrnice dokonce nad její rámec, když mezi informace o stavu životního prostředí zahrnuje i informace o stavu lidského zdraví či bezpečnosti.

Dalšími sekundárními předpisy, které vznikly nebo byly novelizovány v souvislosti s Úmluvou, jsou zejména:

- **Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně**
- **Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/41/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí**
- **Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky**

³¹ Článek 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/4/ES, o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS. *Úřední věstník Evropské unie*. 2003.

Výše uvedené předpisy jsou odrazem požadavků stanovených v I. a II. pilíři Úmluvy³². V oblasti III. pilíře (právo na přístup k právní ochraně) přes veškeré snahy dosud nedošlo k přijetí žádného evropského právního předpisu, který by tuto problematiku komplexně upravoval.³³

2.2.2 Obsah Aarhuské úmluvy

Úmluva je, jak vyplývá i z jejího názvu, obsahově členěna na tři tzv. pilíře. Tyto pilíře však nelze vnímat a jejich požadavky naplňovat izolovaně. Lze si totiž jen stěží představit, že by se veřejnost mohla účastnit řízení souvisejících s ochranou životního prostředí, uplatňovat námítky či připomínky, a to vše bez relevantních informací, jež jí mají být v takovém řízení poskytnuty. Pro účely této práce však bude vhodnější představit všechny tři pilíře jednotlivě.

I. Přístup k informacím o životním prostředí

Jak již bylo uvedeno výše, právě zajištění přístupu veřejnosti k informacím představuje základ pro ostatní formy účasti veřejnosti při řešení environmentálních otázek, přestože další formy účasti nemusí na zjištění relevantních informací nutně navazovat. Vezmeme-li konkrétní příklad občana, s jehož pozemkem má sousedit plánované nákupní centrum s parkovištěm, tak zpřístupněním informací o povaze tohoto projektu mu umožníme seznámit se s parametry stavby včetně jejich případných vlivů na okolní životní prostředí. A dáme mu tak možnost uvážit, zda se případně zapojovat do příslušných řízení provázejících realizaci projektu včetně eventuálního řízení soudního.

I. pilíř Úmluvy se vztahuje na tzv. environmentální informace, které jsou uvedeny v článku 2 odst. 3³⁴. Jedná se o informace v písemné, obrazové, elektronické či jiné podobě o stavu jednotlivých složek životního prostředí (voda, půda, krajina atd.), o faktorech, které tyto složky ovlivňují nebo zřejmě ovlivní a také informace o stavu lidského zdraví a bezpečnosti v souvislosti se stavem složek životního prostředí.

³² Právo veřejnosti na přístup k informacím a právo veřejnosti na účast v řízení.

³³ Již v roce 2003 Evropská komise předložila návrh směrnice o přístupu ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí, k jejímu přijetí však do současné doby nedošlo.

³⁴ Pro účely aktivního zveřejňování informací se jedná o specifické druhy informací upravených v článku 5 úmluvy.

Smluvním stranám (resp. orgánům veřejné správy) Úmluva stanovuje dva okruhy povinností týkajících se zpřístupňování environmentálních informací:

Zveřejňování na žádost

První z okruhů povinností se týká tzv. pasivního zveřejňování informací. Dle ustanovení článku 4 Úmluvy jsou orgány veřejné správy povinny zpřístupnit informace na žádost veřejnosti co možná nejrychleji, nejpozději však do jednoho měsíce od podání žádosti³⁵. V žádosti o informaci nemusí být uveden důvod nebo prokázán nárok či zájem. Žadatelem může být tedy prakticky kdokoliv. Článek 4 Úmluvy dále upravuje proces zamítnutí žádosti včetně taxativních důvodů jejího zamítnutí (například zjevná nedůvodnost nebo obecnost žádosti či ohrožení některých veřejných i soukromých zájmů – obranyschopnosti, veřejné bezpečnosti, práv duševního vlastnictví atd.). Pro interpretaci důvodů zamítnutí žádosti je stěžejní výkladové pravidlo stanovující, že „*důvody pro odmítnutí žádosti uvedené výše budou interpretovány restriktivně, přičemž se bude brát v úvahu zájem veřejnosti, jemuž by zveřejnění sloužilo...*“³⁶. Restriktivní pojetí těchto důvodů „*znamená, že v případě pochybností je třeba se přiklonit k řešení příznivějšímu vůči žadateli, tj. informaci zpřístupnit*“³⁷.

Aktivní zpřístupňování informací

Druhý okruh informačních povinností tvoří tzv. aktivní zveřejňování informací. Článek 5 Úmluvy ukládá orgánům veřejné správy povinnost shromažďovat a různými způsoby zpřístupňovat informace o životním prostředí. Okruh informací podléhajících povinnosti aktivního zveřejňování je užší než v případě zveřejňování na žádost. Patří sem především „*informace relevantní pro funkce orgánů veřejné správy, informace o navrhovaných a stávajících činnostech, které mohou významně ovlivnit životní prostředí, informace ve stavu nouze, informace o stavu životního prostředí, informace o výrobcích, informace o uvolňování a přenosech znečišťujících látek, informace o právech, programech,*

³⁵ Větší rozsah či složitost může odůvodnit prodloužení této lhůty až na dva měsíce. O takovém prodloužení a jeho důvodech musí být žadatel informován.

³⁶ Článek 4 odst. 4 Aarhuské úmluvy.

³⁷ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, s. 30. ISBN 978-80-87439-16-6.

politikách, dohodách a jiných dokumentech týkajících se životního prostředí a informace o tom, jak tyto informace získat“³⁸.

Úmluva ukládá povinnost smluvních států v první řadě zajistit, aby orgány veřejné správy měly k dispozici a aktualizovaly informace vztahující se k jejich činnosti a rozhodování.

Další kroky k zajištění skutečné informovanosti veřejnosti jsou uvedeny v následujících ustanoveních Úmluvy. Patří mezi ně zejména zajištění transparentního způsobu zpřístupňování informací a jejich skutečná dostupnost především pomocí praktických opatření typu veřejných seznamů, určení kontaktních míst či zpřístupňování pomocí elektronických databází.

Vzhledem k tomu, že zdroje ohrožování a poškozování životního prostředí jsou často v rukou osob soukromého práva, požaduje Úmluva také zřízení systémů, pomocí kterých se informace o činnostech ovlivňující životní prostředí včas dostanou k orgánům veřejné správy.

II. Účast veřejnosti na rozhodování

Problematika aktivní účasti veřejnosti v rozhodovacích procesech týkajících se životního prostředí je upravena v tzv. II. pilíři Úmluvy. Práva veřejnosti týkající se její účasti na rozhodování lze uplatňovat pouze za předpokladu zajištění plné informovanosti, tak jak je zakotvena v I. pilíři Úmluvy. Vzájemnou provázanost těchto dvou prvků zdůrazňuje i preambule Úmluvy, když hovoří o tom, „že lepší přístup k environmentálním informacím a účast veřejnosti na rozhodování ve věcech životního prostředí zvyšuje kvalitu rozhodnutí a jejich prosazování, přispívá ke zvyšování povědomí veřejnosti o otázkách životního prostředí, poskytuje veřejnosti příležitost vyjádřit své obavy a zájmy a umožňuje orgánům veřejné správy brát tyto obavy a zájmy náležitě v úvahu“³⁹.

Pojem „účast veřejnosti“ není nikde v úmluvě výslovně definován, ale pomocí preambule a vlastního textu jednotlivých článků lze dovodit, jaké konkrétní formy účasti se budou v praxi uplatňovat.

³⁸ Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci. Překlad 2. vydání do češtiny. Organizace spojených národů, 2013. s. 69. Dostupné také z: http://mzp.cz/cz/prirucka_implementation_aarhuske_umlavy

³⁹ Odst. 9 preambule Aarhuské úmluvy.

Vlastní úprava účasti veřejnosti je zakotvena v člancích 6-8 Úmluvy a lze ji rozdělit do tří skupin podle druhů jednotlivých rozhodnutí:

Účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech – článek 6 úmluvy

V článku 6 Úmluvy je upravena účast veřejnosti na rozhodování o činnostech, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí. Seznam některých takových činností je součástí přílohy I. Úmluvy, ale státům je ponechán prostor pomocí vnitrostátních úprav určit, které další aktivity mohou mít významný vliv na životní prostředí a budou tedy podléhat ustanovením článku 6. Přestože ve vztahu k procesu EIA pokrývá Úmluva širší rozsah rozhodování⁴⁰, lze obecně říci, že článek 6 Úmluvy, resp. v něm obsažená ustanovení nalézají největší odraz právě v právní úpravě posuzování vlivů na životní prostředí (EIA i SEA). Požadavky článku 6 však nelze s procesem EIA přímo ztotožňovat, protože „*posuzování vlivů není procesem vlastního povolování určité činnosti, ale pouze jedním z nástrojů, které jsou v povolování využívány*“.⁴¹ Problematice účasti veřejnosti v procesu posuzování vlivů na životní prostředí je věnován větší prostor v kapitole 4.6 této práce.

Stěžejním požadavkem zajištění efektivní účasti veřejnosti je její včasnost. Článek 6 odst. 4 Úmluvy ukládá smluvním stranám, aby umožnily účast veřejnosti v počátečních stádiích rozhodování, v době, kdy jsou stále otevřeny všechny možnosti výběru a kdy účast veřejnosti může být účinná.

Mezi konkrétní práva veřejnosti patří mimo jiné právo na včasné informace týkající se navrhované činnosti a řízení o ní, právo na dostatek času k přípravě a účinné účasti na rozhodování, právo veřejnosti předkládat relevantní připomínky, informace a stanoviska a právo na vypořádání připomínek veřejnosti v konečném rozhodnutí.

Účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí – článek 7 Úmluvy

⁴⁰ Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci. Překlad 2. vydání do češtiny. Organizace spojených národů, 2013. s. 91. Dostupné také z: http://mzp.cz/cz/prirucka_implementation_aarhuske_umluvy

⁴¹ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, s. 47. ISBN 978-80-87439-16-6.

Úprava povinností vyplývajících pro smluvní státy z ustanovení článku 7 Úmluvy je oproti ostatním zmiňovaným okruhům výrazně stručnější. Ponechává tak větší prostor pro smluvní státy, které mohou do určité míry zvolit své vlastní nástroje k zajištění účasti veřejnosti v této skupině rozhodovacích procesů.

Článek 7 rozlišuje dvě kategorie rozhodnutí příslušných orgánů. První kategorie se týká plánů a programů dotýkajících se problematiky životního prostředí⁴². Při přípravě těchto plánů a programů musí být stanoven transparentní a spravedlivý rámec pro účast veřejnosti a uplatněna některá ustanovení článku 6 Úmluvy⁴³. Implementaci těchto ustanovení nalezneme zejména v právních předpisech upravujících proces SEA.

Druhou kategorií je účast veřejnosti při tvorbě politik týkajících se životního prostředí. Pro tuto kategorii nejsou stanovena žádná zvláštní práva veřejnosti kromě obecné povinnosti smluvních států zajistit v přiměřeném rozsahu příležitost pro účast veřejnosti při tvorbě těchto politik.

Účast veřejnosti na přípravě prováděcích předpisů a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů – článek 8 Úmluvy

Vzhledem k zásadnímu postavení, které v oblasti ochrany životního prostředí zaujímají právní předpisy, zakotvuje Úmluva právo účasti veřejnosti na jejich přípravě. Pojem „obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů“ je v souladu s povinností stran usilovat o podporování účinné účasti veřejnosti třeba vykládat extenzivně a do jeho rámce zahrnout nejružnější vyhlášky, nařízení, dekrety, směrnice a jiné právně závazné nástroje. Článek 8 Úmluvy se vztahuje také na participaci veřejnosti na přípravě návrhů právních předpisů veřejnou správou do doby, než jsou postoupeny orgánům zákonodárné moci. Na samotný zákonodárný proces uvnitř národních parlamentů článek 8 Úmluvy nedopadá.

K zajištění účasti veřejnosti na přípravě výše uvedených norem je členským státům stanovena povinnost návrhy těchto norem zpřístupnit, poskytnout veřejnosti

⁴² Patří mezi ně například plány a strategie územního plánování, regionálního rozvoje nebo plánování v konkrétních oblastech jakými jsou energetika, doprava, průmysl atd.

⁴³ Zajištění účasti veřejnosti v počátečním stadiu rozhodování, stanovení lhůt pro jednotlivé fáze, poskytnutí dostatečného času k přípravě a vypořádání připomínek veřejnosti v konečném rozhodnutí.

dostatečný čas pro účinnou účast a především umožnit veřejnosti podávat připomínky.

III. Přístup k právní ochraně

Přístup k právní ochraně tvoří poslední ze tří pilířů Úmluvy. Představuje (nebo by v praxi měl představovat) záruku řádného uplatňování předešlých ustanovení týkajících se práva na informace a účasti veřejnosti na rozhodování. Dle mého názoru činí implementace tohoto pilíře Úmluvy (obzvláště některých jeho ustanovení týkajících se právní ochrany životního prostředí obecně) smluvním stranám největší problémy, což je do značné míry způsobeno neurčitostí některých ustanovení.

Úmluva zakotvuje přístup k právní ochraně ve třech oblastech. Pro všechny tři oblasti však platí stejná pravidla týkající se samotného správního či soudního řízení⁴⁴. V první řadě musí být tato řízení způsobilá zajistit přiměřenou a účinnou nápravu. Dále musí být čestná, spravedlivá, včasná a bez vysokých nákladů. Rozhodnutí vydaná v těchto řízeních musí být navíc předána či archivována v písemné podobě a v případě soudních rozhodnutí je podmínkou také jejich veřejná dostupnost.

První oblast podléhající právu na přístup k ochraně se týká přezkumu rozhodnutí o odmítnutí či jiného nesprávného vyřízení žádosti o informaci podle článku 4 Úmluvy. Za jiné nesprávné vyřízení žádosti je považováno její ignorování, nesprávné zodpovězení nebo jiné nesprávné vyřízení.

Další kategorií, které je poskytována právní ochrana, jsou rozhodnutí, akty nebo nečinnost týkající se účasti veřejnosti na rozhodování o činnostech, jež mohou mít významný vliv na životní prostředí (rozhodování dle článku 6 Úmluvy). Přezkumu se v tomto případě mohou domáhat pouze osoby z řad „dotčené veřejnosti“⁴⁵, které mají dostatečný důvod nebo u nichž trvá porušení práva.

⁴⁴ Přezkum rozhodnutí nebo jiného výsledku řízení dle Úmluvy týkající se ochrany přístupu k informacím a ochrany účasti veřejnosti na rozhodování má dle textu úmluvy probíhat „*před soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným zákonem*“. Přezkum ostatních druhů porušení právních předpisů v oblasti životního prostředí musí být umožněn „*ve správním nebo soudním řízení*“.

⁴⁵ Pojem „dotčené veřejnosti“ je vysvětlen v článku 2 odst. 5 Úmluvy, který ji definuje jako „*veřejnost, která je - nebo může být - ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací*

Z tohoto vymezení vyplývá, že „*okruh osob oprávněných k zahájení přezkumu je mírně užší než určuje definice dotčené veřejnosti*“⁴⁶. Předmětem přezkumu je procesní i hmotněprávní nezákonnost rozhodnutí, aktů i nečinnosti.

Třetí typ případů, u kterých Úmluva zaručuje přístup veřejnosti k právní ochraně, tvoří namítání porušení vnitrostátních právních předpisů týkajících se životního prostředí obecně. Toto velmi široké právo je přiznáno osobám z řad veřejnosti, které splňují kritéria eventuálně stanovená ve vnitrostátním právu. Právě otázka stanovení vnitrostátních kritérií aktivní žalobní legitimace v praxi přináší řadu problémů. Na jedné straně musí státy dbát o to, aby jimi nastavené podmínky účasti veřejnosti byly v souladu se širokým pojetím přístupu k právní ochraně tak, jak jej požaduje Úmluva, na druhé straně je však tato Úmluva „*setrvale vykládána jako nevyžadující zakotvit ve smluvních státech veřejnou žalobu*“⁴⁷, která by umožňovala každému napadnout v podstatě jakýkoliv akt týkající se ochrany přírody.

Článek 9 odst. 3 Úmluvy upravuje možnost osob vybavených aktivní žalobní legitimací, tak jak je popsána výše, aby mohly ve správním nebo soudním řízení napadnout jednání, opomenutí nebo akty, které jsou v rozporu s ustanoveními vnitrostátních právních předpisů týkajících se životního prostředí. Právní ochrana je zde poskytována nejen v případech nezákonné činnosti či nečinnosti orgánů veřejné správy, ale také v případě porušení ustanovení týkajících se životního prostředí osobou soukromého práva. Tato úprava se však v praxi jeví jako velmi problematická, protože možnost veřejnosti zahájit řízení přímo proti soukromým osobám porušujícím environmentální předpisy je ve vnitrostátních právních řádech velmi ojedinělá.⁴⁸

2.2.3 Závěrem k Aarhuské úmluvě a k jejímu vztahu k českému právu

Jak již bylo řečeno, Aarhuská úmluva je významným pramenem mezinárodního práva v oblasti životního prostředí. Vzhledem k tomu, že Evropská unie je rovněž jednou ze stran Úmluvy a k její implementaci přijala řadu

podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem“.

⁴⁶ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, s. 17. ISBN 978-80-87439-16-6.

⁴⁷ Tamtéž.

⁴⁸ Tamtéž.

sekundárních právních předpisů, jedná se také o důležitý pramen práva evropského.

Z výše uvedeného plyne vázanost České republiky Úmluvou ve dvou rovinách. V první řadě se jedná o mezinárodní smlouvu dle článku 10 Ústavy ČR, který stanoví, že *„vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva“*. Článek 10 Ústavy ČR stanovuje pro smlouvy splňující podmínky v něm uvedené tzv. aplikační přednost před zákonem. K tomu, aby mohla být ustanovení mezinárodních smluv přímo použitelná (self-executing), je však zapotřebí ještě splnění dalších podmínek. Taková přímo použitelná ustanovení musí být dostatečně jasná, přesná a nesmí být vyžadováno jejich provedení zákonem. Problematikou přímého účinku Aarhuské úmluvy se v minulosti zabývaly jak české soudy, tak Soudní dvůr EU.

Co se týká evropské roviny přímé aplikace Úmluvy, tuto otázku řešil Soudní dvůr EU v rámci rozhodování o předběžné otázce, kterou mu v roce 2009 položil Nejvyšší soud Slovenské republiky. Předběžná otázka směřovala v podstatě pouze k možnému přímému účinku ustanovení článku 9 odst. 3 Úmluvy, které upravuje přezkum porušení vnitrostátních právních předpisů týkajících se životního prostředí obecně. Soudní dvůr EU v této věci⁴⁹ došel k závěru, že *„je nutno konstatovat, že ustanovení čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy neobsahují žádnou jasnou a přesnou povinnost, která by mohla přímo upravovat právní situaci jednotlivců“*, tedy, že článek 9 odst. 3 Úmluvy nemá v evropském právu přímý účinek.

Otázkou přímého účinku Úmluvy se několikrát zabývaly také české soudy. Nejvyšší správní soud ve svém usnesení ze dne 24. ledna 2007, č. j. 3 Ao 2/2007-46 uvedl, že ustanovení Úmluvy nejsou *„konstruována natolik určitě a jasně, že z nich lze vyvodit práva a povinnosti vnitrostátních subjektů, aniž by bylo třeba nějakých vnitrostátních opatření“*, a tedy nesplňují podmínku přímé aplikovatelnosti. Nejvyšší správní soud v návaznosti na toto zjištění dospěl

⁴⁹ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci C-240/09: Lesoochranárske zoskupenie VLK vs. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky (rozhodnutí o předběžné otázce). *Sbírka rozhodnutí Soudního dvora*. 2011.

k závěru, „že Úmluva není mezinárodní smlouvou přímo použitelnou, a tudíž nelze uplatnit pravidlo čl. 10 Ústavy o aplikační přednosti Úmluvy před zákonem“.

Ke stejnému názoru se v usnesení ze dne 2. 9. 2010, sp. zn. I. ÚS 2660/08 přiklonil i Ústavní soud, podle jehož názoru „z textu této úmluvy, jež ve svém článku 1 předpokládá postupné uskutečňování obecně formulovaných cílů smluvními státy, nelze dovodit, že by tato úmluva byla přímým pramenem jakýchkoliv občanských práv či závazků, natož práv či svobod základních. Úmluva obsahuje závazky států, které mají programovou povahu a jsou průběžně realizovány smluvními stranami“.

Otázkou existence přímého účinku Úmluvy se Ústavní soud zabýval také v již zmiňovaném nálezu č.j. I.ÚS 59/14 ze dne 30.5.2014. Stávající výklad zabývající se touto problematikou, podle něhož ustanovení Úmluvy nelze považovat za přímo použitelná, sice nezpochybnil, avšak poukázal na skutečnost, že je nutné „vyložit ustanovení ústavního pořádku, jež se dotýkají práva na soudní ochranu, takovým způsobem, aby byla umožněna účinná ochrana práv fyzických a právnických osob. Je-li tedy možné interpretovat vnitrostátní normy vícero možnými způsoby, má přednost ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy.“

3 Vývoj procesu EIA v evropském právu

3.1 Stručný úvod do evropské právní úpravy

Zatímco první dokumenty (výstupy Konference OSN o životním prostředí a rozvoji konané v brazilském Rio de Janeiru⁵⁰) zabývající se procesem EIA na mezinárodním poli byly přijaty na počátku 90. let, Evropské společenství přistoupilo k úpravě tohoto institutu již o několik let dříve. V roce 1985 přijalo směrnici Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů určitých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice 85/337/EHS“)⁵¹, která byla v době své účinnosti několikrát novelizována.

Vzhledem k četným změnám, kterými směrnice za 27 let své existence prošla, dospěla Evropská unie k názoru, že „z důvodů srozumitelnosti a přehlednosti by měla být uvedena směrnice kodifikována“⁵². V roce 2011 tedy došlo k přijetí nové směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice 2011/92/EHS“)⁵³. Tato směrnice prošla do současnosti jednou významnou novelizací, ke které Evropská unie přistoupila v roce 2014⁵⁴.

Výše uvedené směrnice regulující proces EIA patří mezi sekundární právo Evropské unie. Od některých dalších sekundárních právních předpisů (především od nařízení) se liší způsobem, kterým zavazují členský stát. Směrnice určují pouze výsledek, jehož má stát ve své vnitrostátní úpravě docílit, a rozhodujícím faktorem řádné transpozice je promítnutí obsahu směrnice do právního řádu členského státu. Ačkoliv jsou směrnice zřejmě nejčastěji používaným nástrojem harmonizace evropského a vnitrostátního práva v oblasti životního prostředí, bývá jim často vytýkáno, „že nezohledňují individuální charakteristické prvky národních právních

⁵⁰ Deklarace z Ria a Agenda 21.

⁵¹ Směrnice Rady č. 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. *Úřední věstník Evropských společenství*. 1985.

⁵² Preambule směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. *Úřední věstník Evropské unie*. 2012.

⁵³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. *Úřední věstník Evropské unie*. 2012.

⁵⁴ Jedná se o směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2014/52/EU, kterou se mění směrnice Rady 2011/92/EU o posuzování některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. *Úřední věstník Evropské unie*. 2014.

řádů či právních tradic“^{55,56}. Právě nedostatečná transpozice směrnice 2011/92/EHS do českého právního řádu byla důvodem zahájení řízení o porušení Smlouvy o fungování EU, kterého se měla Česká republika dopustit. Příčinám a důsledkům tohoto řízení bude věnován prostor v dalších kapitolách práce.

3.2 Směrnice 85/337/EHS

Přijetí první směrnice upravující proces EIA předcházelo vydání tří akčních programů Evropského společenství v letech 1973, 1975 a 1983. Základní myšlenkou provázející všechny tyto plány bylo prosazení důležitých principů ochrany životního prostředí – principu prevence a principu předcházení ohrožení u zdroje. Proto také hlavním záměrem směrnice 85/337/EHS bylo vyjádřit důraz kladený evropskými státy na politiku životního prostředí, „*která by spočívala spíše v předcházení vzniku znečištění přímo ve zdrojích, než později v obtížném paralyzování jeho vlivu s ohledem na jejich prohlášení o potřebě brát ohled na vlivy na životní prostředí v co nejranějším stadiu v každém technickém plánovacím rozhodovacím procesu*“⁵⁷.

Směrnice 85/337/EHS jako první evropský předpis v této oblasti vytyčila základní prvky procesu hodnocení vlivů některých veřejných a soukromých projektů⁵⁸ na životní prostředí. Účelem tohoto procesu je, aby úřad mající kompetenci k rozhodování o projektu z hlediska jeho případných environmentálních vlivů⁵⁹, měl k dispozici dostatek informací ke zhodnocení dopadů takového projektu na životní prostředí. V příloze III. směrnice byly

⁵⁵ ADAMEOVÁ, Zuzana. Účast veřejnosti v procesu EIA – případ České republiky. *České právo životního prostředí*. 2011, (30): 7-16.

⁵⁶ Přestože pro úspěšné završení procesu transpozice není vyžadováno doslovné převzetí pravidel a pojmů užívaných směrnicí, přílišné odchýlení od jejího původního textu může vést k později vytýkané nedostatečné transpozici.

⁵⁷ Preambule směrnice Rady č. 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. *Úřední věstník Evropských společenství*. 1985.

⁵⁸ Projekt je pro účely směrnice definován jako provádění stavebních prací nebo výstavba jiných zařízení či jiný zásah do prostředí a krajiny včetně těžby nerostných surovin, které pravděpodobně mohou mít významný vliv na životní prostředí.

⁵⁹ Posuzování vlivů zahrnuje zhodnocení přímých i nepřímých vlivů na oblasti uvedené v článku 3 směrnice. Mezi tyto oblasti patří obyvatelstvo, fauna, flóra; půda, voda, ovzduší, klima a krajina; interakce mezi výše uvedenými oblastmi; hmotné statky a kulturní dědictví.

uvedeny požadavky na obsah dokumentace, kterou investor⁶⁰ předkládá příslušnému orgánu v souvislosti se schvalováním.

Směrnice 85/337/EHS rozdělila posuzované projekty do dvou skupin. První skupinu tvoří projekty uvedené v příloze I. (například ropné rafinerie, tepelné elektrárny a chemická zařízení splňující určená kritéria). Tyto projekty, které způsobují zřejmě nejzávažnější dopady na životní prostředí, musí pokaždé podléhat hodnocení ve všech členských státech (tzv. obligatorní posuzování). Naproti tomu projekty popsané v příloze II. jsou (v souladu s principem subsidiarity⁶¹) hodnoceny pouze v případě, že tak stanoví jednotlivé státy ve svých národních úpravách (tzv. fakultativní posuzování).

Nedílnou součástí úpravy posuzování vlivů na životní prostředí byl od počátku institut účasti veřejnosti. Směrnice 85/337/EHS v této oblasti stanovila pouze základní a poměrně obecné požadavky. Podle tehdejší úpravy byly členské státy povinny zajistit, aby informace o projektu poskytované investorem byly vhodným způsobem zpřístupněny veřejnosti a aby dotčená veřejnost měla příležitost vyjádřit svůj názor před zahájením výstavby projektu. Vymezení pojmu dotčené veřejnosti stejně jako ostatní konkrétní způsoby jejího informování přitom původní směrnice ponechávala vnitrostátní legislativě. Právě úprava účasti veřejnosti, která se ve světle přijetí Aarhuské úmluvy ukázala jako nedostatečná, byla jednou z příčin novelizací, které následovaly v dalších letech.

Vzhledem ke zkušenostem získaným v průběhu dvanáctileté existence směrnice 85/337/EHS a vzhledem k přijetí mezinárodní úmluvy z Espoo (viz kapitola 2.1 této práce) došlo v roce 1997 k přijetí novelizující směrnice 97/11/ES⁶², která tyto skutečnosti reflektovala. V souladu se závěry a doporučeními obsaženými ve zprávě o implementaci směrnice přijaté Evropskou

⁶⁰ Žadatel o povolení k realizaci projektu.

⁶¹ Výkon pravomocí Evropské unie se řídí mimo jiné zásadou subsidiarity. Dle článku 5 odst. 3 Smlouvy o EU „podle zásady subsidiarity jedná Unie v oblastech, které nespádají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie“.

⁶² Směrnice Rady č. 97/11/ES, kterou se mění směrnice 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. *Úřední věstník Evropské unie*. 1997.

komisí v roce 1993⁶³ došlo k upřesnění a zkvalitnění dosavadní úpravy zejména v těchto bodech:

- Významnou změnou prošla příloha I. směrnice 85/337/EHS (obligatorní posuzování), do které byly mimo jiné nově zařazeny některé projekty z přílohy II., které dříve podléhaly tzv. fakultativnímu posuzování.
- Došlo k podrobnější regulaci pravidel posuzování vlivů u projektů uvedených v příloze II. směrnice 85/337/EHS. Státy mohou nově zvolit, zda otázka nutnosti posuzování záměru v procesu EIA bude řešena přezkoumáním každého jednotlivého případu nebo zda pro tento účel stanoví prahové hodnoty a kritéria (případně kombinací těchto dvou postupů). V obou variantách (při konkrétním posuzování případ od případu i při stanovování prahových hodnot) musí státy zohledňovat kritéria výběru uvedená v nové příloze III. směrnice.
- Zefektivnění účasti veřejnosti v procesu EIA přineslo nové znění článku 6 odst. 2. Členské státy musí zajistit, aby informace shromažďované v souvislosti s řízením EIA byly dostupné veřejnosti v přiměřené době tak, aby se dotčená veřejnost mohla k věci vyjádřit dříve, než bude udělen souhlas s posuzovaným záměrem.
- Státy mají nově možnost propojit proces posuzování vlivů s řízením o integrovaném povolení (integrated pollution prevention and control, IPPC).
- V souvislosti s požadavky Úmluvy z Espoo byla zavedena podrobnější úprava problematiky mezistátního posuzování vlivů na životní prostředí.

K další významné novelizaci dochází přijetím směrnice 2003/35/ES⁶⁴. Cílem této směrnice je splnění závazků vyplývajících z Aarhuské úmluvy, jež se týkají účasti veřejnosti v procesu EIA a následného přístupu k právní ochraně⁶⁵. V předchozí evropské úpravě posuzování vlivů záměrů na životní prostředí byla otázka účasti veřejnosti upravena poměrně povrchně a v mnoha ohledech

⁶³ Zpráva Evropské komise ze dne 2. dubna o implementaci směrnice 85/337/EHS.

⁶⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/35/ES o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně. *Úřední věstník Evropské unie*. 2003.

⁶⁵ Další oblastí, pro kterou směrnice 2003/35/ES zakotvuje požadavky Aarhuské úmluvy týkající se účasti veřejnosti, je tvorba některých plánů a programů týkajících se životního prostředí (SEA).

neodpovídala vysokým standardům nastaveným Aarhuskou úmluvou. Směrnice 2003/35/ES zajišťuje soulad evropského práva s Aarhuskou úmluvou následujícími změnami:

- Zakotvení definice pojmů „veřejnost“ a „dotčená veřejnost“, jejichž vymezení bylo doposud ponecháno národním úpravám.
- V článku 6 směrnice 85/337/EHS došlo k upřesnění okruhu informací, jež mají být poskytnuty veřejnosti. Nově je také stanovena povinnost sdělit tyto informace, jakmile je to rozumně možné.
- Rozšíření okruhu záměrů posuzovaných v režimu přílohy I. o změny nebo rozšíření záměrů z přílohy I., které samy o sobě dosahují stanovených prahových hodnot.
- Nový článek 10a směrnice 85/337/EHS požaduje zajištění přístupu dotčené veřejnosti k právní ochraně, která zahrnuje možnost domoci se soudního přezkumu hmotné i procesní stránky vydaného rozhodnutí, aktu či nečinnosti⁶⁶.

Poslední nepříliš významná změna směrnice 85/337/EHS nastala v roce 2009 v návaznosti na přijetí směrnice 2009/31/ES o geologickém ukládání oxidu uhličitého⁶⁷. Záměry uvedené v přílohách I. a II. byly nově rozšířeny o některé činnosti vztahující se ke geologickému ukládání oxidu uhličitého.

3.3 Směrnice 2011/92/EU

Vzhledem k výše uvedeným četným změnám, kterými původní směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí prošla, bylo v rámci větší srozumitelnosti a přehlednosti nutné přistoupit k její kodifikaci. V roce 2011 přistoupila Evropská

⁶⁶ Článek 10a směrnice EIA upravuje povinnost členských států zajistit, aby v souladu s příslušnými předpisy vnitrostátního práva příslušníci dotčené veřejnosti, kteří mají dostatečný zájem, nebo v opačném případě namítají porušování práva v případech, kdy to správní řád členského státu požaduje jako předběžnou podmínku, měli možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona a mohli tak napadat hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici. Co představuje dostatečný zájem a porušování práva, určí státy v souladu s principem co možná nejširší ochrany dotčené veřejnosti, přičemž se předpokládá, že nevládní organizace podporující ochranu přírody mají dostatečný zájem i práva, jež mohou být porušována.

⁶⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2009/31/ES, o geologickém ukládání oxidu uhličitého a o změně směrnice Rady 85/337/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES, 2001/80/ES, 2004/35/ES, 2006/12/ES a 2008/1/ES a nařízení (ES) č. 1013/2006. *Úřední věstník Evropské unie*. 2009.

unie k přijetí nové směrnice 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, která nabyla účinnosti dne 17. února 2011. Vydáním této směrnice došlo zároveň ke zrušení původní směrnice 85/337/EHS včetně všech jejích novelizujících ustanovení.

Směrnice 2011/92/EU nepřinesla kromě drobných stylistických úprav žádné reálné změny ve fungování celého procesu. O potřebě faktické novelizace, která by odstranila některé nedostatky dosavadní úpravy a zefektivnila celý proces, se však na půdě Evropské unie začalo hovořit již o několik let dříve.

Jak předpokládal článek 11 původní směrnice 85/337/EHS, docházelo v průběhu více než dvacetileté existence tohoto předpisu k vydávání pravidelných zpráv o jeho uplatňování a účinnosti. Zpráva vytvořená Evropskou komisí v roce 2009⁶⁸ poukázala na řadu nedostatků, které se objevují v národních úpravách procesu EIA a jež je potřeba za účelem účinné ochrany životního prostředí odstranit. Mezi hlavní oblasti, které bylo potřeba dle zprávy zlepšit, patřily:

- Proces stanovování prahových hodnot, které provádějí jednotlivé státy ve svých národních úpravách a pomocí nichž jsou vybírány záměry podléhající posuzování vlivů na životní prostředí. Evropská komise zde upozorňovala na nutnost komplexního pojetí kritérií stanovených v příloze III. směrnice o posuzování vlivů a potřebu stanovení průhledného mechanismu výběru posuzovaných záměrů.⁶⁹
- Kvalita procesu posuzování vlivů na životní prostředí, a to zejména kvalita informací předkládaných v dokumentaci a kvalita postupů posuzování samotného.
- Institut účasti veřejnosti na rozhodování a následný přístup k právní ochraně. Za hlavní nedostatek tehdejší evropské úpravy byla považována absence společného okamžiku zahájení konzultativní účasti veřejnosti. Podle Evropské komise navíc členské státy konzultacím neposkytují

⁶⁸ Zpráva Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o uplatňování a účinnosti směrnice EIA ze dne 23. 7. 2009

⁶⁹ Ve zprávě jsou navíc shrnuty některé poznatky vyplývající z rozhodnutí Evropského soudního dvora (ESD). Problematiky výběru posuzovaných záměrů se týká například rozhodnutí ESD ve věci C-66/06, ve kterém je zdůrazněna vzájemná provázanost kritérií uvedených v příloze III. směrnice. Stanovení prahových hodnot posuzovaných záměrů pouze s ohledem na velikost záměru neodpovídá dle ESD požadavkům stanoveným směrnicí.

dostatečný časový rámec a ukládají některá další vnitrostátní omezení (například zpřístupnění dokumentace pouze v sídle úřadu).

- Nesrovnalosti týkající se postupu států v souvislosti s přeshraničním posuzováním vlivů na životní prostředí způsobené rozdíly v jednotlivých vnitrostátních úpravách a nedostatečnou sjednocující funkcí evropské legislativy v této oblasti.
- Potřeba posílení koordinace mezi směrnicí o posuzování vlivů a právními předpisy i politikami v konkrétních oblastech životního prostředí (biologická rozmanitost, změna klimatu atd.).

Přestože zpráva vypracovaná Evropskou komisí zhodnotila celkový proces zavádění zásad posuzování vlivů do vnitrostátních právních řádů jako poměrně úspěšný, poukázala na některé výše uvedené nedostatky, které vyžadovaly zlepšení. Na tato zjištění navázal průzkum uskutečněný v roce 2010 pomocí internetového dotazníku. Prostřednictvím tohoto dotazníku, který byl dostupný ve všech úředních jazycích EU, se ke směrnici EIA mohla vyjádřit široká veřejnost.

Výše uvedené aktivity a myšlenky z nich vzešlé vedly ve svém závěru k první novelizaci směrnice 2011/92/EU. V roce 2014 byla přijata směrnice 2014/52/EU⁷⁰, jež přinesla celou řadu novinek. Pro účely této práce bych ráda popsala nejvýznamnější změny, které by dle bodu 6 preambule této směrnice měly „zajišťovat lepší ochranu životního prostředí, účinnějšího využívání zdrojů a podporu udržitelného růstu v Unii“.

Jak uvádí důvodová zpráva k návrhu novelizace⁷¹, předchozí podoba směrnice 2011/92/EU vykazovala nedostatky zejména ve třech oblastech, kterými jsou: zjišťovací řízení, kvalita a analýza posuzování vlivů na životní prostředí a rizika nesouladu v rámci postupu EIA a ve vztahu k ostatním právním předpisům.

Účelem změn týkajících se zjišťovacího řízení je dle důvodové zprávy zjednodušení celého procesu a jeho harmonizace v rámci všech členských států. Novela klade zvýšené nároky především na oznamovatele záměru uvedeného v příloze II. (fakultativní posuzování), který musí nově úřadům poskytnout

⁷⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/52/EU, kterou se mění směrnice Rady 2011/92/EU o posuzování některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. *Úřední věstník Evropské unie*. 2014.

⁷¹ Důvodová zpráva k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Rady 2011/92/EU o posuzování některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52012PC0628>.

informace uvedené v příloze IIA. směrnice 2011/92/EU ⁷². Oznamovatel má možnost již na začátku řízení poskytnout také popis zamýšlených opatření směřujících k vyloučení nebo zamezení případných negativních vlivů, které úřad může zahrnout do eventuálního negativního závěru zjišťovacího řízení (záměr nepodléhá procesu posuzování vlivů).

Do směrnice 2011/92/EU byla výslovně zahrnuta také povinnost úřadu dostatečně odůvodnit obě varianty závěru zjišťovacího řízení. Za účelem sjednocení časových rámců zjišťovacích řízení došlo ke stanovení lhůty, ve které by měl úřad rozhodnout, zda bude záměr podléhat posuzování vlivů či nikoliv. Tato lhůta činí 90 dnů od obdržení všech potřebných informací stanovených v nové příloze IIA. směrnice 2011/92/EU a lze ji ve výjimečných případech prodloužit.

Z důvodu posílení kvality informací i celého procesu EIA došlo k upřesnění povinného rozsahu informací předkládaných v dokumentaci, respektive k jeho rozšíření. Dokumentace musí obsahovat nejen dříve požadované údaje popsané v článku 5 směrnice 2011/92/EU, ale i další informace uvedené v nové příloze IV., které se týkají posuzovaného záměru či jeho případných environmentálních vlivů. V zájmu lepšího přístupu veřejnosti k informacím mají členské státy povinnost zajistit jejich zpřístupnění v elektronické podobě, což je mechanismus, který v celé řadě zemí funguje již v současnosti. Stejně tak stanovení povinné minimální doby pro jednání s dotčenou veřejností o dokumentaci záměru na 30 dnů nebude v praxi znamenat příliš velké změny.

Naopak poměrně zásadní revizi přináší nový článek 8a. Za účelem posílení relevance závěrečné fáze procesu stanovuje povinný minimální rozsah informací obsažených v rozhodnutí o povolení záměru a zároveň explicitně zakotvuje povinnost odůvodnit případné zamítavé rozhodnutí. Další novinku představuje následné povinné monitorování prvků záměru, které mohou mít dle rozhodnutí o povolení významné negativní vlivy na životní prostředí. V rámci této tzv. post-projektové analýzy musí členské státy zajistit a sledovat také realizaci opatření, která se oznamovatel zavázal provádět v rámci prevence, snížení či vyloučení

⁷² Jedná se o informace popisující povahu a umístění záměru, jeho veškeré možné vlivy na životní prostředí včetně popisu potenciálně ohrožených aspektů životního prostředí.

možných negativních vlivů na životní prostředí (dále jen „opatření k prevenci negativních vlivů“).

Zásadní změnu předloženou v návrhu směrnice 2014/52/EU mělo představovat stanovení pevné lhůty pro ukončení řízení o povolení. Navrhované ustanovení bylo však po sérii jednání nahrazeno poměrně vágní formulací požadující přijetí konečného rozhodnutí „*v přiměřené časové lhůtě*“. Podobného konce se dočkal také návrh na zavedení povinného rozsahu posuzování, jenž nenalezl podporu u potřebné většiny členských států a do konečné podoby novelizace se nedostal.

Jedním z hlavních nedostatků předcházející úpravy byla dle důvodové zprávy také nedostatečná koordinace procesu EIA s ostatními právními předpisy. Snaha o integraci řízení o posuzování vlivů na životní prostředí prováděnými dle dalších evropských směrnic⁷³ s procesem EIA však narazila na řadu připomínek ze strany členských států. Ty se obávaly zejména pravděpodobného zvyšování nákladů pro oznamovatele a (především) pro orgány veřejné správy. Z původně navrhovaného společného řízení, v němž se spojí procesy posuzování vlivů vyžadované všemi ostatními právními předpisy EU, se případné koordinované řízení nakonec uplatní pouze „*v případě záměrů, u nichž je povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí dána současně touto směrnicí a směrnicí Rady 92/43/ES nebo směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES*“⁷⁴. Povinné společné postupy se tedy budou týkat pouze tzv. naturového hodnocení (více v kapitole 4.7 této práce), zatímco v ostatních případech je jejich zavedení ponecháno na vůli členských států.

Závěrem lze shrnout, že ačkoliv v rámci první velké novelizace směrnice 2011/92/EU nedošlo ke všem Evropskou komisí navrhovaným změnám, některé nově zavedené povinnosti mohou mít na proces posuzování vlivů poměrně významný vliv. Konečně sama důvodová zpráva předpokládá, že některé změny s sebou kromě „*významného environmentálního a socioekonomického prospěchu*“ přinesou nemalé administrativní náklady. Zda převáží pozitiva, či negativa nové úpravy, ukáže až čas.

⁷³ Například dle směrnice 92/43/EHS, směrnice 2009/149/ES, směrnice 2010/75/EU atd.

⁷⁴ Článek 2 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/52/EU, kterou se mění směrnice Rady 2011/92/EU o posuzování některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. *Úřední věstník Evropské unie*. 2014.

Pro úplnost je třeba dodat, že požadavky stanovené směrnicí 2014/52/EU musí členské státy do své národní legislativy převzít nejpozději 16. května 2017.

4 Právní úprava institutu EIA v České republice

4.1 Vznik a vývoj české právní úpravy

Počátek právního zakotvení institutu posuzování vlivů na životní prostředí v českém právním řádu nastal až po roce 1989. Některá ustanovení stavebního zákona z roku 1976 sice v rámci jednotlivých řízení hovořila o potřebě sledovat a eliminovat případné negativní vlivy na životní prostředí, jednalo se však spíše o formální ustanovení, která nebyla nijak blíže konkretizována.

Vzhledem ke snaze začlenit Českou republiku mezi demokratické právní státy, které ochranu životního prostředí považují za jeden z novodobých cílů, došlo v roce 1992 k přijetí federálního zákona o životním prostředí. Ustanovení dnes již zrušených §§ 20 a následujících zákona o životním prostředí představovala legislativní základ procesu posuzování vlivů na životní prostředí v tehdy ještě československém právním řádu. Rámcová úprava obsažená v zákoně o životním prostředí byla zanedlouho konkretizována zákonem České národní rady č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon č. 244/1992 Sb.“), který po svém vzniku recipovala Česká i Slovenská republika.

Ačkoliv byl tento zákon během své účinnosti podroben poměrně výrazné kritice ze strany odborné veřejnosti⁷⁵, v průběhu téměř dvacetileté existence prošel pouze jednou drobnou novelizací související se zrušením okresů a vznikem krajů. Potřeba přijetí kompletně nové úpravy zesílila zejména v souvislosti s chystaným vstupem České republiky do Evropské unie. Vlivem požadované harmonizace českého práva s právem evropským a s ohledem na závazky plynoucí České republice z mezinárodní Úmluvy z Espoo přistoupila Česká republika k přijetí nového zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „ZPV“) vstoupil v účinnost 1. 1. 2002.

Jednou z přelomových novinek, které nový zákon přinesl, bylo zavedení zjišťovacího řízení do počátečních fází procesu EIA. Zatímco dle stávající úpravy procházely celým procesem EIA všechny záměry uvedené v příloze I. a II. včetně

⁷⁵ Nedostatky byly spatřovány zejména ve způsobu výběru posuzovaných záměrů a koncepcí, neefektivním zapojení veřejnosti do procesu a v neuspokojivém stavu kvality zpracování a dokumentace posudku. Více viz JANČÁŘOVÁ, Ilona. Pokrok v proceduře EIA? *České právo životního prostředí*. 2001, (2): 6-14.

jejich případných změn, nový ZPV tento rigidní a ekonomicky náročný systém opustil. Jak bude podrobněji popsáno v dalších kapitolách této práce, předmětem posuzování vlivů dle ZPV jsou nově jednak záměry popsané v příloze I., dále záměry v příloze II. (pokud to vyplyne ze závěru zjišťovacího řízení) a za podmínek stanovených zákonem také některé změny těchto záměrů. První funkcí zjišťovacího řízení je tedy právě umožnění identifikace předmětu posuzování v případě záměrů z kategorie II. a změn záměrů z kategorie I. Táto fáze je nazývána jako „screening“. Druhou úlohou zjišťovacího řízení je upřesnění okruhu informací, které by měl oznamovatel zahrnout do dokumentace předkládané k záměru z přílohy I. či k jeho změně – tzv. „scoping“. Zavedení institutu zjišťovacího řízení výrazně zjednodušilo a zpřesnilo proces posuzování vlivů na životní prostředí. Přispělo mimo jiné k vyřešení v praxi neudržitelných situací, ve kterých se nacházely subjekty procesu EIA při určování, zda předkládané změny záměrů (zákon nijak neobjasňoval pojmy „změny“ a „změny v užívání“) podléhají posuzování vlivů, či nikoliv.

Další z problémů, na který se nová právní úprava snažila reagovat, spočíval v nedostatečném a pozdním zapojení veřejnosti do procesu EIA. Zákon č. 244/1992 Sb. obsahoval omezenou úpravu konzultativní účasti veřejnosti, která umožňovala každému podávat připomínky až ve fázi veřejného projednání k již hotové dokumentaci. Tento nevyhovující stav, kdy připomínky veřejnosti nemohly být v dokumentaci ani při nejlepší vůli zhodnoceny a oznamovatel se o nich dozvěděl až v poměrně pozdní fázi procesu EIA, částečně odstranilo ustanovení § 6 odst. 3 ZPV. V souladu s tímto ustanovením bylo veřejnosti umožněno podávat písemná vyjádření již k samotnému oznámení záměru, a to do 20 dnů od jeho oznámení.

Na rozdíl od dřívější úpravy nový ZPV neobsahuje v praxi zřídka využívaný institut občanské iniciativy, již bylo za zákonem stanovených podmínek⁷⁶ přiznáno postavení účastníků v určitých fázích procesu EIA. Vypuštěna byla také

⁷⁶ Občanskou iniciativu muselo dle zákona č. 244/1992 Sb. tvořit nejméně 500 členů starších 18 let, což se v případě některých menších obcí ukázalo jako těžko splnitelný požadavek. Občanská iniciativa se mohla prostřednictvím zmocněnce účastnit fáze projednání dokumentace a veřejného projednání.

problematická úprava účastenství některých občanských sdružení v navazujících řízeních⁷⁷.

Cílem nového ZPV mělo být stanovení takových pravidel účasti veřejnosti v procesu EIA, která zajistí pokud možno plný soulad české právní úpravy s úpravou evropskou a neopomenou ani závazky plynoucí pro Českou republiku z Aarhuské úmluvy, jejíž ratifikace byla v době přijetí ZPV připravována. Zákonodárce však v tomto směru ne zvolil právě nejšťastnější řešení, když možnost stát se účastníkem navazujících řízení poskytl pouze vybraným právníckým osobám, a to za podmínek⁷⁸, které nemají v evropské legislativě oporu. Následky nedostatečné implementace ustanovení směrnice 85/337/EHS a další vývojové etapy české právní úpravy v oblasti práv veřejnosti budou podrobněji rozebrány v kapitole 4.6 této práce.

V souvislosti s hlavními změnami, kterými prošel proces posuzování vlivů po přijetí nového zákona, je pro účely této části práce vhodné zmínit ještě například stanovení některých zákonných lhůt pro jednotlivé fáze procesu, zakotvení podrobné úpravy mezistátního posuzování, upřesnění podmínek výběru zpracovatele posudku a náhrady nákladů vzniklých při jeho činnosti.

Přestože se přijetím nového zákona podařilo odstranit některé z vytýkaných nedostatků, vykazoval již v době svého vzniku několik zásadních mezer, které se staly předmětem následných novelizací. Jedním z negativně hodnocených aspektů nové úpravy se stala absence institutu posuzování vlivů koncepcí a programů na životní prostředí (SEA). Problematika procesu SEA zůstala upravena v části třetí zákona č. 244/1992 Sb., aniž by doznala jakýchkoliv změn. Přitom právě ustanovení části třetí byla vzhledem ke své stručnosti a neefektivnosti často

⁷⁷ Účastníkem navazujícího „řízení o povolení stavby“ (otázka, zda by za toto řízení mělo být považováno jen řízení stavební nebo také územní, byla předmětem různých výkladů) se mohlo stát občanské sdružení vzniklé z výše zmiňované občanské iniciativy během procesu EIA nebo již existující občanské sdružení, které podalo písemná vyjádření k dokumentaci.

⁷⁸ Dle nového ust. § 23 odst. 9 ZPV se občanské sdružení, obecně prospěšná společnost nebo obec dotčená záměrem („dotčená veřejnost“) mohly stát účastníkem navazujícího řízení, pokud (kumulativně):

- a) předložily v zákonem stanovených lhůtách písemné vyjádření k oznámení, dokumentaci či posudku;
- b) pokud příslušný úřad toto vyjádření zcela nebo zčásti zahrnul do svého stanoviska;
- c) a pokud správní úřad v navazujícím řízení nerozhodne, že veřejné zájmy chráněné občanským sdružením nejsou v navazujícím řízení dotčeny.

kritizována. V důsledku tohoto nevyhovujícího stavu a především v souvislosti s harmonizací české právní úpravy posuzování koncepcí s úpravou obsaženou ve směrnici 2001/42/ES⁷⁹, bylo přikročeno k první novelizaci ZPV. Zákonem č. 93/2004 Sb.⁸⁰ došlo k začlenění právní úpravy posuzování koncepcí do nového ZPV, přičemž se nejednalo pouze o přijetí současné úpravy tak, jak byla obsažena v zákoně 244/1992 Sb., ale o komplexní změnu celého procesu SEA v České republice.⁸¹

Významný posun v procesu posuzování vlivů nastal také v souvislosti s přijetím zákona č. 216/2007 Sb.⁸², který do české právní úpravy přinesl nový pojem – tzv. podlimitní záměr. V souvislosti se zavedením definice podlimitního záměru došlo také k zakotvení zjednodušeného postupu uplatňovaného v souvislosti s oznamováním takového záměru.

Podnětem k na první pohled nepřilíhající rozsáhlé novele ZPV z roku 2009 (zákonem č. 436/2009 Sb.) byly výtky Evropské unie směřující k nesprávné transpozici článku 10a směrnice 85/338/EHS. Jak bude popsáno v následujících kapitolách práce, tento nesoulad české právní úpravy s požadavky vyplývajícími z evropského práva však přetrvával i v následujících několika letech.

4.2 Současný stav

Stejně jako ostatní právní odvětví je i právo životního prostředí významně ovlivňováno členstvím České republiky v Evropské unii. Jak vyplývá z výše popsané historie, prodělal institut posuzování vlivů po dobu své existence poměrně významný vývoj a podnětem k naprosté většině uskutečněných změn byla potřeba harmonizace českého právního řádu s evropskou legislativou. Závazky plynoucí pro členské státy z nové směrnice 2011/92/EU (dále jen „směrnice EIA“)

⁷⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí. *Úřední věstník Evropské unie*. 2001.

⁸⁰ Zákon č. 93/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí). *Sbírka zákonů*. 2004.

⁸¹ SMUTNÝ, Martin et al. SEA – co přinesla změna legislativy? *EIA – IPPC – SEA*. 2006, (3): 6-7.

⁸² Zákon č. 216/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů. *Sbírka zákonů*. 2007.

a případné sankce hrozící v případě jejich porušení stály i za zatím poslední změnou ZPV.

Přijetí zákona č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí⁸³ (dále jen „novela EIA“) předcházelo téměř dvouleté řízení o porušení Smlouvy o fungování EU ve věci nesprávné transpozice směrnice EIA (dále jen „infringement“).

Řízení o porušení povinnosti č. 2013/2048 týkající se nesprávné transpozice směrnice EIA do právního řádu České republiky bylo zahájeno vydáním formálního upozornění 25. 4. 2013. Z obsahu předmětného upozornění vyplývá, že nedostatky české právní úpravy spatřuje Komise v nedostatečném či nesprávném provedení článků 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11 a 13 a příloh I., II., III. a IV. směrnice EIA. Na jednání zástupců České republiky a Evropské komise uskutečněném v lednu roku 2014 vznesla Komise požadavek na odstranění nesouladu národní úpravy s požadavky směrnice EIA do 1. 1. 2015. Pokud Česká republika tomuto požadavku nevyhoví, přistoupí Komise k dalšímu kroku – vydání odůvodněného stanoviska. Celý proces tak nakonec může dospět až do fáze sankčního řízení, ve kterém České republice hrozí pokuta ve výši několika milionů eur. Samotná existence vad české právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí však mimo jiné znamená vysokou pravděpodobnost neúspěšného čerpání evropských dotací za minulé i probíhající programové období.⁸⁴ Správná transpozice směrnice EIA do národních právních řádů je totiž jednou z předběžných podmínek, jejichž splnění je sledováno v rámci procesů přerozdělování finančních prostředků, které jsou členskými státy poskytovány především prostřednictvím Evropských strukturálních a investičních fondů.

Přes všechna výše uvedená rizika i avizovanou lhůtu, jež byla České republice stanovena Evropskou komisí, došlo k přijetí novely EIA s účinností až od 1. 4. 2015.

⁸³ Zákon č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. *Sbírka zákonů*. 2015.

⁸⁴ Jedná se o (ne)možnost České republiky dočerpávat dotace za období 2007-2013 a riziko nespouštění dotací v programovém období 2014-2020.

Nedostatky vytýkané české právní úpravě procesu EIA lze dle důvodové zprávy k návrhu novely EIA⁸⁵ rozdělit do dvou skupin. První skupinu tvoří systémové vady, které směřují k pojetí procesu EIA jako celku, respektive k některým jeho základním aspektům. Velká část těchto výtek se zabývá také problematikou navazujících řízení. Ta by měla být dle názoru Komise zahrnuta mezi řízení, kterých se dotýkají požadavky směrnice EIA. Mezi tyto požadavky patří především zajištění dostatečného prostoru k účasti veřejnosti a zakotvení reálné závaznosti výstupů z procesu EIA. Další systémovou vadou vytýkanou české právní úpravě je absence ustanovení zabezpečujících včasnou a efektivní soudní ochranu příslušníkům dotčené veřejnosti. Druhá skupina dílčích nedostatků popsaných ve formálním upozornění Komise se týká například dlouho opomíjeného zakotvení legální definice pojmu „dotčené veřejnosti“, zpřesnění některých ustanovení z části zákona věnované mezistátnímu posuzování nebo přepracování příloh obsahujících výčet jednotlivých záměrů.

Vzhledem ke snaze o co nejlepší srozumitelnost této práce, budou následující kapitoly pojaty způsobem, který je dle mého názoru nejsystematičtější. V každé kapitole věnované jednotlivé fázi či problematice procesu EIA bude nejprve popsán daný institut, poté bude nastíněna jeho dříve platná (respektive současná) úprava a nakonec budou uvedeny eventuální změny nastalé v souvislosti s přijetím novely EIA.

4.3 Předmět, rozsah a způsob posuzování

Cílem ZPV je upravit jak hmotněprávní instituty procesu posuzování vlivů, tak celý průběh posuzování, jenž směřuje k vydání „objektivního odborného podkladu“⁸⁶ pro navazující rozhodnutí. Přestože životní prostředí může být více či méně ovlivněno v podstatě jakoukoliv lidskou činností, předmětem procesu EIA jsou pouze ty činnosti, stavby a technologie (definice „záměru“ dle ust. § 3 písm. a) uvedené v přílohách ZPV, které mohou závažně ovlivnit životní prostředí. Co je obsahem pojmosloví „závažné ovlivnění“ vyplývá jednak ze zákonodárcem

⁸⁵ Sněmovní tisk 299/0 – Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony: Důvodová zpráva. *PS PCŘ* [online]. 3. září 2014 [cit. 2015-05-23]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=110853>

⁸⁶ Ust. § 1 odst. 3 ZPV.

určeného výčtu posuzovaných záměrů (příloha č. 1 ZPV), ale i ze stanoveného rozsahu a způsobu posuzování.

4.3.1 Předmět posuzování

Předmětem posuzování vlivů na životní prostředí jsou stavby, činnosti a technologie uvedené v příloze č. 1 ZPV a za podmínek stanovených v zákoně také změny těchto záměrů. Předmět posuzování upravují ustanovení § 4 ZPV.

První skupinou posuzovaných záměrů jsou tzv. obligatorně posuzované záměry. Tyto záměry, jejichž výčet je obsažen v kategorii I. přílohy č. 1 ZPV, jsou vždy předmětem posuzování a proces EIA v těchto případech pokaždé končí vydáním stanoviska.

Druhá skupina tvořená záměry z kategorie II. přílohy č. 1 ZPV podléhá celému procesu EIA v případě, že je tak stanoveno v závěru zjišťovacího řízení (tzv. fakultativní posuzování). O fakultativním posuzování hovoříme i v souvislosti s tzv. podlimitními záměry, což jsou záměry uvedené v příloze č. 1 ZPV, které nedosahují limitů zde uvedených. Také tyto záměry podléhají posuzování, vyplývá-li to z výsledku zjišťovacího řízení. Fakultativně jsou posuzovány rovněž záměry podléhající naturovému hodnocení (viz. kapitola 4.7 této práce). Fázi zjišťovacího řízení, ve které dochází k rozřídění záměrů na dále (ne)posuzované, nazýváme *screening*.

V souladu s ust. § 23 odst. 3 ZPV musí v případě důvodných pochybností o určení příslušné kategorie záměru takové zařazení posoudit Ministerstvo životního prostředí (dále „MŽP“). Přestože podnět k vydání tohoto vyjádření může podat v podstatě každý, v praxi se nejčastěji jedná o žádosti příslušných úřadů, které ministerstvu zasílají po obdržení oznámení. Oznamovatelé, kteří mají pochybnosti o zařazení záměru, využívají spíše možnosti, jež přináší institut předběžného projednání.

Kromě výše uvedených záměrů podléhají procesu EIA také některé jejich změny. Rovněž jejich posuzování lze rozčlenit na obligatorní a fakultativní. Obligatornímu posuzování podléhají změny záměrů z kategorie I. přílohy č. 1 ZPV, pokud tyto změny vlastní kapacitou nebo rozsahem dosáhnou limitních hodnot (jsou-li příslušné limitní hodnoty u záměru uvedeny).

Fakultativně jsou posuzovány ostatní změny záměrů z kategorie I. přílohy č. 1 ZPV a změny záměrů z kategorie II. přílohy č. 1 ZPV, které by současně

mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí, zejména vzhledem k demonstrativně uvedeným důvodům.⁸⁷ Zda konkrétní změna tyto podmínky naplňuje, a tedy bude podléhat procesu posuzování vlivů, je stanoveno ve zjišťovacím řízení.

V návaznosti na novelu EIA zavedený institut závazného verifikačního stanoviska („*coherence stamp*“), který bude popsán v následujících kapitolách práce, byl do ust. § 4 ZPV vložen další předmět fakultativního posuzování. Screeningem budou nově procházet také změny záměrů, o nichž příslušný úřad v rámci procedury vydávání verifikačního stanoviska stanoví, že mohou mít významný negativní vliv na životní prostředí.

Z důvodů významných pro zajištění bezpečnosti a fungování státu obsahuje ZPV též negativní vymezení předmětu posuzování. Procesem posuzování vlivů nemusí procházet záměry realizované v určitých zákonem vymezených situacích. Jedná se o záměry prováděné po dobu existence mimořádných stavů vyhlášených dle ústavního zákona o bezpečnosti⁸⁸, jejichž uskutečnění je otázkou naléhavých potřeb obrany státu nebo plnění mezinárodních závazků, a dále pak o záměry sloužící ke zmírnění či odvrácení důsledků určitých nepředvídatelných událostí (především přírodních katastrof). Vzhledem k zásadnímu vlivu, který mohou mít „privilegované záměry“ na životní prostředí, platí v těchto případech několik kumulativních podmínek. Orgánem příslušným k rozhodnutí o uplatnění výše popsaných výjimek je vždy vláda, která před vydáním příslušného povolení uvědomí Komisi a zároveň informuje veřejnost. Rozhodnutí o exempci záměru z režimu ZPV musí navíc předcházet uvážení jiných vhodných variant posouzení vlivu na životní prostředí, které se mohou od standardního procesu odlišovat například změkčením některých informačních povinností či vynecháním určité fáze procedury. Přes možná rizika, která negativní vymezení předmětu posuzování přináší, se jedná o racionální pojistku proti přílišnému formalismu, který by proces EIA představoval v případě některých naléhavých situací.

Vymezení předmětu posuzování ve smyslu jejich zařazení do příslušné kategorie je jedním z klíčových momentů celého procesu. V závislosti na výčtu

⁸⁷ Dle ust. § 4 odst. 1 písm. b), c) lze o významném negativním vlivu změn hovořit zejména v případech významně zvýšené kapacity, významné změny technologie, řízení provozu nebo způsobu užívání.

⁸⁸ Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. *Sbírka zákonů*. 1998.

záměrů a jejich parametrů uvedených v příloze č. 1 ZPV se investorův projekt stává předmětem obligatorního či fakultativního posuzování nebo dokonce pod záměry podléhající režimu ZPV nespadá vůbec. Z tohoto hlediska se významným prvkem legislativní úpravy procesu EIA jeví zákonodárci stanovený „seznam“ záměrů, které musí projít alespoň fází zjišťovacího řízení. Směrnice EIA v tomto směru ponechává určitý prostor pro volné uvážení, když v případě záměrů z přílohy II. Směrnice EIA umožňuje členským státům určit (případ od případu či stanovením kritérií), zda podléhají posuzování vlivů, či nikoliv. Na některé případy překročení rámce prostoru ponechaného směrnicí EIA však v několika rozsudcích⁸⁹ upozornil ESD. Dle jeho názoru metody určení (včetně prahových hodnot) zvolené členskými státy „nesmí být na újmu cíli směrnice spočívajícímu v tom, že žádný záměr, který by mohl mít významný vliv na životní prostředí ve smyslu směrnice, není vyňat posouzení“⁹⁰. Právě nastavení některých vyšších limitů u záměrů z kategorie II. přílohy č. 1 ZPV, které přinesla novela EIA, se může stát předmětem budoucí kritiky ze strany Evropské unie.

4.3.2 Rozsah posuzování

Přestože kritéria zkoumaná v souvislosti s posuzováním vlivů na životní prostředí a konkrétní zájmy, jež jsou při tomto procesu chráněny, blíže určují požadavky stanovené pro oznámení, dokumentaci či stanovisko EIA, přistoupil zákonodárce v úvodu ZPV k obecnému zakotvení rozsahu posuzování vlivů na veřejné zdraví a životní prostředí. V ust. § 4 ZPV poměrně široce vymezuje pojem životního prostředí, když do jeho rámce zahrnuje také ryze antropogenní složky, jakými jsou hmotný majetek a kulturní památky. V jistém směru tak v souladu s požadavky evropské legislativy rozšiřuje definici životního prostředí obsaženou v obecném zákoně o životním prostředí, který za životní prostředí považuje „vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje“⁹¹.

⁸⁹ Například Rozsudek Soudního dvora (prvního senátu) ve věci C-87/02: Komise Evropských společenství proti Italské republice. Porušení povinnosti státem – Životní prostředí – Směrnice 85/337/EHS – Posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů – Záměr „Lotto zero“. *Sbírka rozhodnutí Soudního dvora* 2004.

⁹⁰ BAHÝL, Ján, Lenka BAHÝLOVÁ a Tomáš KOCOUREK. *Příklady a judikatura z práva životního prostředí*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2010, s. 66. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-46-2.

⁹¹ Ust. § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. *Sbírka zákonů*. 1992.

Vzhledem k principu komplexní ochrany životního prostředí zahrnuje rozsah posuzování kromě vlivů na veřejné zdraví a na jednotlivé složky⁹² životního prostředí také vlivy na jejich vzájemné působení a souvislosti.

4.3.3 Způsob posuzování

Stanovení způsobu posuzování je stejně jako celý proces EIA motivováno snahou o co možná nejkompaktnější zhodnocení dopadů záměru na životní prostředí. Účelem posuzování vlivů je tak „*zajistit souhrnné environmentální prognózy, které jsou spolu s posouzením ekonomických a sociálních dopadů řešení zohledněny v procesu rozhodování o přípustnosti realizace daného záměru*“⁹³. V souladu s tímto cílem zahrnuje posuzování vlivů zjištění, popis, posouzení a hodnocení všech předpokládaných vlivů na životní prostředí. Kromě přímých následků zamýšlené činnosti jsou v procesu EIA hodnoceny také potenciální nepřímé efekty, které mohou nepříznivě ovlivnit některé další lokality. Aby informace obsažené v dokumentaci, posudku a stanovisku poskytovaly co možná nejvěrnější obraz dané situace, obsahují rovněž popis dopadů na životní prostředí v případě neprovedení záměru. Způsob posuzování pak zahrnuje také hodnocení environmentálních vlivů této tzv. nulové varianty. Dalším principem charakteristickým pro právo životního prostředí, který nachází významné uplatnění právě v oblasti posuzování vlivů, je princip prevence. Výrazem tohoto principu je povinnost subjektů navrhnout a následně zohlednit opatření směřující k předcházení či minimalizaci vlivů záměru, které mohou být posléze zahrnuty mezi podmínky uložené ve stanovisku EIA, resp. v navazujícím rozhodnutí. Dodržování těchto opatření je dále sledováno v rámci post-projektového monitoringu.

Důležitou součástí charakteristiky způsobu posuzování je i stanovení tzv. referenčního stavu. Jedná se o stav životního prostředí, který je pro hodnocení vlivů záměru na dotčené území určující. Pro účely posuzování vlivů na životní prostředí je výchozím momentem stav životního prostředí v době oznámení (respektive v době *podání* oznámení) záměru. Pokud jde o realizaci

⁹² ZPV mezi složky životního prostředí řadí živočichy a rostliny, ekosystémy, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní památky.

⁹³ PETRŽÍLEK, Petr, Jiří GUTH a Gabriela TÝCOVÁ. *Předpisy o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. Praha: ABFARCH, 2002, s. 27. Stavební právo. ISBN 80-861-6542-6.

dlouhotrvajících záměrů členěných na etapy (pozemní komunikace, dráhy, distribuční sítě atd.), hodnocení podléhají jak jednotlivé etapy, tak celý projekt.

4.4 Subjekty

4.4.1 Oznamovatel

Oznamovatel je esenciálním subjektem procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Právě na základě jeho iniciativy dochází k zahájení celého procesu, resp. zjišťovacího řízení. ZPV definuje oznamovatele jako osobu (ať již fyzickou, nebo právnickou), která hodlá provést záměr. Za účelem realizace záměru uvedeného v příloze č. 1 ZPV je oznamovatel (často označován jako „investor“) povinen podat oznámení příslušnému úřadu a splnit další zákonem stanovené povinnosti. V souladu s vymezením pojmu „oznamovatel“ obsaženým v článku 2 odst. 2 písm. b) směrnice EIA může být touto osobou také „*orgán veřejné moci, který dá podnět k provedení záměru*“, včetně územních samosprávných celků a České republiky. Ačkoliv ZPV neobsahuje žádná ustanovení o sankcích hrozících v případě neoznámení záměru, samotná povaha stanoviska je dostatečnou motivací ke splnění této oznamovací povinnosti. Bez stanoviska EIA, které tvoří podklad pro vydání rozhodnutí nebo opatření v navazujících řízeních, by se případná realizace projektu stala nezákonnou a v důsledku toho snadno napadnutelnou.

Oznámení záměru však nemusí být první aktivitou oznamovatele. Vzhledem ke složitosti celého procesu poskytuje ZPV oznamovateli možnost využití institutu tzv. předběžného projednání. Tato pro investora fakultativní fáze spočívající ve vzájemné komunikaci mezi ním a příslušným úřadem (případně dalšími zainteresovanými subjekty) napomáhá zpřehlednit a zrychlit celý následný proces.

Snaha o intenzivní komunikaci mezi oznamovatelem a dalšími stranami by měla provázet nejen předběžné projednání, ale také celý proces EIA. V důsledku oznamovatelem často pociťované antipatie směřující k některým aspektům účasti veřejnosti jsou možnosti interakce, které ZPV nabízí, investorem v řadě případů opomíjeny. Přitom právě včasné seznámení se s názory ostatních subjektů v procesu EIA hraje klíčovou roli v nalezení kompromisu mezi všemi prosazovanými zájmy.

Úloha oznamovatele spočívá mimo výše uvedeného také v povinnosti obstarat a doručit kompletní dokumentaci vlivů záměrů na životní prostředí, uhradit některé druhy nákladů spojených s procesem EIA a aktivně se účastnit

jejich veřejného projednání. Přestože zpracování dokumentace oznamovatel pouze zajišťuje prostřednictvím autorizované osoby, nese „odpovědnost za úplnost dokumentace a údajů v ní zpracovaných“.⁹⁴

4.4.2 Autorizovaná osoba

Za účelem zajištění kvality některých stěžejních dokumentů stanovuje ZPV podrobná pravidla jejich zpracování. Jedním z prvků zvyšujících odbornost je vymezení okruhu osob příslušných k tvorbě těchto dokumentů. Vyhotovit dokumentaci, posudek a oznámení s náležitostmi dokumentace (tj. oznámení dle ust. § 7 odst. 7 ZPV) jsou oprávněny pouze fyzické osoby, kterým byla pro tuto činnost udělena autorizace (tzv. autorizované osoby). Také v případech pořizování jednoduchého oznámení, jehož zpracování je v rukou oznamovatele, je nejvhodnějším řešením využít služeb autorizovaných osob, jejichž zkušenosti a znalosti by měly napomoci hladkému průběhu procesu EIA.

Rozhodnutí o udělení autorizace vydává ve správním řízení MŽP a je vázáno na splnění několika zákonných podmínek. V souladu s ust. § 19 ZPV musí žadatel v řízení prokázat svoji bezúhonnost, odbornou způsobilost a plnou svéprávnost. Dalším předpokladem k získání příslušného oprávnění je absolvování tříleté praxe⁹⁵ v oboru souvisejícím s ochranou životního prostředí. K osvědčení odborné způsobilosti postačí předložení dokladu o ukončeném vysokoškolském vzdělání na úrovni bakalářského studijního programu a dokladu o složení odborné zkoušky. Otázky spojené s udělováním autorizace, zejména pak podrobnosti týkající se odborné zkoušky způsobilosti upravují dva prováděcí předpisy. Prvním 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, druhým pak vyhláška Ministerstva zdravotnictví ČR č. 353/2004 Sb., která se vztahuje k udělování autorizace v oblasti posuzování vlivů na veřejné zdraví.

Platnost autorizace je omezena na dobu pěti let, na žádost oprávněné osoby ji však lze o stejnou dobu opakovaně prodloužit. Na rozdíl od zákona č. 244/1992

⁹⁴ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010, xlvii, s. 229. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7

⁹⁵ Právě požadavky týkající se délky povinné praxe prošly poměrně zajímavým vývojem. Původní šestiletá praxe, tak jak ji požadoval zákon č. 244/1992 Sb., byla účinností nového ZPV kompletně zrušena. V důsledku oprávněné kritiky ze strany odborné veřejnosti došlo novelizací příslušných ustanovení k navrácení podmínky povinné praxe v nově stanovené délce tří let.

Sb. upravuje ZPV také povinnost MŽP odejmout autorizaci osobám, které závažným způsobem porušují zákonem stanovené podmínky výkonu funkce.

Jednou z takových podmínek je povinnost zpracovatele posudku zhodnotit dokumentaci nezaujatě a v plném rozsahu, jinými slovy vytvořit posudek, který co možná nejvíce odpovídá objektivní realitě. Právě nestrannost zpracovatele posudku je jedním z faktorů potenciálně ovlivňujícím účel celého procesu – snahu o komplexní analýzu vlivů posuzovaného projektu. Vzhledem ke skutečnosti, že autorizovanou osobu pro zpracování oznámení a dokumentace vybírá investor, bylo by „*dosti neobvyklé, aby zpracovatel dokumentace zpracoval pro svého zákazníka vyloženě negativně znějící dokumentaci*“.⁹⁶ V zájmu zajištění co nejvyšší možné míry objektivity posudku stanovil zákonodárce dvě pravidla. Prvním z nich je zásada, podle které zpracovatele posudku nevybírá investor, nýbrž příslušný úřad. Druhým opatřením je zakotvení vzájemné neslučitelnosti osob zpracovatele oznámení či dokumentace a zpracovatele posudku – ten, kdo se podílel na vypracování oznámení nebo dokumentace nemůže žádným způsobem participovat na zpracování posudku.

Pro oblast naturového hodnocení zakotvuje zákon o ochraně přírody a krajiny (dále „ZOPK“) speciální typ autorizace, jejíž držitel je oprávněn zpracovávat příslušné části dokumentace a posudku.

Úplný seznam autorizovaných osob vede a jedenkrát ročně ve svém věstníku zveřejňuje MŽP.

4.4.3 Příslušný úřad

Orgány vykonávající státní správu v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí jsou MŽP a orgány kraje v přenesené působnosti (krajské úřady). Příslušným úřadem v konkrétním procesu posuzování vlivů je potom orgán státní správy, v jehož územně správním obvodu se nachází navržený záměr. Příslušný orgán má v celém procesu důležitou roli spočívající především v jeho zákonném zajištění, vedení a organizaci.

⁹⁶ JANČÁŘOVÁ, Ilona. Pokrok v proceduře EIA? *České právo životního prostředí*. 2001, (2):11.

Kritéria určující jednotlivé příslušné úřady jsou obsažena v ustanoveních §§ 20 až 22. Vedle organizačních a dozorových kompetencí⁹⁷, které MŽP plynou z pozice ústředního správního orgánu, zajišťuje ministerstvo také posuzování některých zákonem stanovených záměrů.⁹⁸ Kromě tohoto obligatorního posuzování je MŽP oprávněné v odůvodněných případech převzít působnost k řešení dalších konkrétních případů, k nimž by byl za normálních okolností příslušný krajský úřad. Naopak některé ze záměrů, k jejichž posuzování je dle ZPV příslušné MŽP, mohou být po dohodě s krajským úřadem na tento úřad delegovány.

V situacích, kdy se záměr nachází zároveň na území více krajů, je povinností oznamovatele zaslat oznámení MŽP. Ministerstvo na základě rozsahu dotčeného území a předpokládaných vlivů určí příslušný krajský úřad, který bude posuzování provádět.

4.4.4 Dotčený správní úřad

V souladu s vysokými standardy účasti veřejnosti a dalších dotčených orgánů v procesu EIA, které vytyčila evropská legislativa, došlo novelizací ZPV z roku 2004 k zakotvení několika ustanovení týkajících se těchto subjektů.

Dotčeným správním úřadem je dle definice obsažené v ust. § 3 písm. e) správní úřad, který hájí zájmy chráněné zvláštními právními předpisy a jehož správní obvod je alespoň zčásti tvořen „dotčeným územím“⁹⁹. Kromě tohoto obecného vymezení uvádí ZPV některé konkrétní správní úřady, jež mají pro účely posuzování vlivů postavení dotčených správních úřadů. Patří mezi ně Česká inspekce životního prostředí, Ministerstvo zdravotnictví ČR (resp. územně příslušné krajské hygienické stanice) v případě posuzování vlivů na veřejné zdraví a Státní úřad pro jadernou bezpečnost (pro některé vymezené záměry v oblasti jeho působnosti). Dotčeným územím se potom rozumí takové území, jehož životní prostředí a obyvatelstvo může být provedením záměru závažně ovlivněno.

⁹⁷ Například výkon vrchního státního dozoru, plnění informačních povinností vůči Evropské komisi, vedení evidence zahájených řízení včetně jejich výstupů a nově také zveřejňování informací o možnostech soudního přezkumu některých rozhodnutí.

⁹⁸ Jedná se o záměry uvedené v příloze č. 1 sloupcích A a všechny záměry (včetně jejich změn), jejichž oznamovatelem je Ministerstvo obrany. Kromě výše uvedeného zajišťuje také veškeré mezistátní posuzování.

⁹⁹ Dotčeným územím se dle ust. § 3 písm. c) ZPV rozumí „území, jehož životní prostředí a obyvatelstvo by mohlo být závažně ovlivněno provedením záměru nebo koncepce“.

Vzhledem k požadavkům stanoveným v článku 6 směrnice EIA je úkolem členských států „přijmout nezbytná opatření k zajištění toho, aby orgány, kterých by se záměr mohl týkat, měly vzhledem ke své zvláštní působnosti v otázkách životního prostředí možnost vyjádřit své stanovisko k informacím poskytnutým oznamovatelem a k žádosti o povolení“. Odrazem tohoto ustanovení jsou různá oprávnění přiznaná dotčeným úřadům během celé procedury posuzování vlivů na životní prostředí spočívající především v konzultativní účasti těchto subjektů v různých fázích procesu EIA.

4.4.5 Dotčený územně samosprávný celek

Definice dotčeného územního samosprávného celku vychází z určení dotčeného území. Podle ust. § 3 písm. d) ZVP se jedná se o ty konkrétní obce či kraje, jejichž správní obvod je alespoň zčásti tvořen dotčeným územím.

Výčet těchto samosprávných celků stejně jako vymezení dotčeného území, které investor předkládá v oznámení a dokumentaci, následně prověřuje příslušný úřad. Správné označení dotčených územních samosprávných celků i dotčených správních úřadů již na samém počátku procesu je stěžejním předpokladem pro účinné uplatňování zákonem přiznaných práv. Konečně prvním dokumentem, k jehož obsahu se tyto subjekty mohou vyjádřit, je právě oznámení záměru.

Jedním z nejdůležitějších oprávnění, jimiž samostatné celky disponují, je účast dotčených obcí v navazujících řízeních. Podmínky zapojení obcí do navazujících řízení, které v průběhu let prošly několika změnami, budou blíže charakterizovány v kapitolách věnujícím se problematice účasti veřejnosti v procesu EIA.

4.4.6 Veřejnost

Se zřetelem k významnému postavení, které veřejnost v rámci posuzování vlivů zaujímá, je její účasti v procesu EIA věnován značný prostor v samostatné kapitole této diplomové práce. Na tomto místě považuji za vhodné zmínit pouze existenci dvou rozdílných subjektů – veřejnosti a dotčené veřejnosti, jejichž definice od 1. 4. 2015 zavedl také novelizovaný ZVP ve svém § 3. Jak plyne z výše popsanych ustanovení Aarhuské úmluvy a na ni navazujících evropských směrnic, disponují obě skupiny několika významnými oprávněními. Obecně lze říci, že role veřejnosti spočívá především ve zvyšování transparentnosti celého

procesu a mimo jiné rovněž „přispívá k uvědomělému vztahu veřejnosti k otázkám životního prostředí a k veřejné podpoře učiněných rozhodnutí“¹⁰⁰.

4.5 Fáze procesu EIA

4.5.1 Předběžné projednání

Institut předběžného projednání umožňuje oznamovateli včasné zorientování se v nadcházejících fázích procesu. Přestože se z pohledu investora nejedná o povinnou součást celé procedury, jeho využití lze (především u velkých a složitých projektů) označit za prospěšné.

Podstatu neformálního projednání tvoří právo investora žádat příslušný úřad a dotčené správní úřady o projednání uvažovaného záměru. Pokud se oznamovatel před podáním oznámení rozhodne předběžné projednání uskutečnit, je povinností příslušného i dotčeného správního úřadu poskytnout požadovanou součinnost. Smyslem tohoto postupu může být vyjasnění některých základních otázek (zařazení záměru do příslušné kategorie, určení dotčeného území) i obeznámení předkladatele záměru s připomínkami zainteresovaných úřadů a dalších subjektů. V rámci předběžného projednání tak často dochází k využití postupu dle ust. § 23 odst. 3 ZPV, v rámci kterého lze žádat MŽP o vyjádření k důvodným pochybnostem o záměru, zařazení záměru a vymezení dotčeného území.

Vzhledem k počáteční omezené informovanosti oznamovatele je povinností příslušných a dotčených správních úřadů doporučit investorovi rovněž jednání s ostatními potenciálními subjekty procesu EIA. V ideálním případě tedy dochází také k vyjasnění postojů zástupců dotčené veřejnosti, jejichž názory mohou být v zájmu předcházení budoucích konfliktů v plánech oznamovatele zohledněny.

Ani ryze pozitivní význam, který má předběžné projednání pro budoucí činnost investora, bohužel v praxi nestačí k překonání averze k jakýmkoliv aktivitám vyvíjeným nad rámec zákonem stanovených povinností.

4.5.2 Oznámení

Předložení oznámení je prvním obligatorním krokem investora, který má v úmyslu uskutečnit záměr spadající do přílohy č. 1 ZPV. Zajištění jeho vypracování patří mezi základní úkoly oznamovatele v celém procesu.

¹⁰⁰ Bod 16 preambule směrnice EIA.

Oznámení musí být podáno příslušnému úřadu, kterým je dle výše popsaných pravidel MŽP nebo krajský úřad, v jehož obvodu se nachází navržený záměr. Kromě písemné formy oznámení zákon požaduje také jeho předložení na technickém nosiči dat (případně zaslání elektronickou poštou). Význam elektronické podoby oznámení spočívá především v usnadnění dalších informačních povinností úřadů. Okamžik doručení oznámení hraje podstatnou úlohu z hlediska způsobu posuzování vlivů na životní prostředí, jelikož právě doba podání tohoto prvotního dokumentu je určující pro výchozí (*referenční*) stav životního prostředí.

Nejpodstatnější charakteristiku oznámení záměru tvoří jeho náležitosti. Přestože účelem každého oznámení je počáteční seznámení zainteresovaných subjektů s plánovaným záměrem, v závislosti na množství uváděných údajů jej lze rozdělit do tří různých kategorií.

Oznámení dle přílohy č. 3

Klasickým typem oznámení je dokument obsahující náležitosti uvedené v příloze č. 3 k zákonu. Rozsahem informací požadovaných touto přílohou lze první typ oznámení připodobnit k „*malé dokumentaci*“. Údaje popsané v oznámení je dle systematiky přílohy č. 3 ZPV možné rozdělit do následujících skupin:

- údaje o oznamovateli;
- údaje o záměru (především o jeho umístění, rozsahu a charakteru včetně zdůvodnění potřeby záměru a výčtu dalších zvažovaných variant);
- údaje o stavu životního prostředí v dotčeném území (zejména charakteristika možných vlivů a odhad jejich významnosti a rozsahu);
- údaje o vlivech záměrů na veřejné zdraví a na životní prostředí;
- porovnání variant řešení záměru (pokud byly předloženy);
- doplňující údaje;
- všeobecně srozumitelné shrnutí netechnického charakteru;
- příloha obsahující vyjádření stavebního úřadu k záměru z hlediska územně plánovací dokumentace.

Vzhledem k úzké provázanosti informací obsažených v oznámení a kritérií zkoumaných ve zjišťovacím řízení zpracovalo MŽP metodický pokyn, ve kterém uvádí některé další doporučené náležitosti oznámení. Pomocnou úlohu metodiky lze spatřovat například v objasnění náležitostí zahrnutých do kategorie údajů o stavu životního prostředí v dotčeném území.

Eventuální komplikace může způsobit poměrně nejasná souvislost mezi ust. § 6 odst. 4 ZPV, podle něhož je povinností investora uvést v oznámení též nástin zvažovaných variant záměru, a jedním z bodů přílohy č. 3 ZPV, která porovnání variant vyžaduje pouze v případě jejich předložení. Z popsání ustanovení tedy pro investora vyplývá povinnost předložit popis variant, které v před investiční fázi zvažoval, pouze v případě, že takové „studované“ varianty existují. Pokud oznamovatel žádné varianty nezvažoval (ev. žádné alternativy nepřipadají v úvahu), je v jeho zájmu takový postup v oznámení odůvodnit. Dle mého názoru by stanovení výslovné povinnosti uvést a zdůvodnit neexistenci variant, napomohlo větší přehlednosti této části zákona.

Jednou z novinek, kterou přinesla novela EIA, je zpřesnění povinného obsahu oznámení dle přílohy č. 3 ZPV. Zatímco dle doslovného znění dříve platné úpravy byla charakteristika opatření k prevenci negativních vlivů vzhledem k možnosti jejího „případného“ uvedení de facto nepovinnou součástí oznámení, nová formulace příslušného ustanovení požaduje popis těchto opatření ve všech případech, ve kterých je to vzhledem k charakteru záměru možné.

Oznámení podlimitního záměru

V souvislosti s novelou č. 216/2007 Sb., která do ZPV zavedla nový předmět posuzování, tzv. podlimitní záměr, došlo k vytvoření dalšího typu oznámení. Oznámení podlimitního záměru, jehož náležitosti upravuje příloha č. 3a ZPV, „představuje redukovanou formu oproti požadavkům podle přílohy č. 3 k zákonu č. 100/2001 Sb., avšak údaje v tomto oznámení musí být dostatečné k tomu, aby bylo možno nejprve stanovit, zda podlimitní záměr bude či nebude podléhat zjišťovacímu řízení“¹⁰¹. Kromě stručných údajů o oznamovateli, záměru a očekávaných vstupech a výstupech obsahuje zjednodušené oznámení shrnutí

¹⁰¹ EIA: Rukověť oznamovatele záměru. Praha: MŽP, 2011, s. 27. Dostupné také z: http://www.mzp.cz/cz/rukovet_oznamovatele

charakteristik záměru a lokality, které příslušnému úřadu poskytne vodítko k případnému rozhodnutí o konání zjišťovacího řízení.

Pokud z informací zahrnutých do oznámení vyplývá, že by se připravovaný záměr měl stát předmětem zjišťovacího řízení, sdělí příslušný úřad tuto skutečnost do 15 dnů oznamovateli a zároveň ji zveřejní na internetu. Stejně postupuje i v případě rozhodnutí o nekonání zjišťovacího řízení.

Oznámení s náležitostmi dokumentace

Zatímco pro podlimitní záměry stanovuje ZPV povinné zpracování zjednodušeného oznámení, rozhodnutí o podání rozšířeného typu oznámení ponechává plně na vůli oznamovatele. Přestože se tento dobrovolný krok může na první pohled jevit jako nelogický, přináší investorovi spíše potenciální výhodu. Oznámení v rozsahu a obsahu dokumentace (s náležitostmi dle přílohy č. 4 ZPV) zpracovávají především oznamovatelé, jejichž záměry spadají do kategorie obligatorně posuzovaných a zároveň se jeví být z hlediska ostatních subjektů akceptovatelná. Pokud totiž příslušný úřad k takovému oznámení neobdrží žádné odůvodněné nesouhlasné vyjádření, **může** v závěru zjišťovacího řízení stanovit, že klasickou dokumentaci není nutné podávat. Cestou rozšířeného oznámení se tak bude vydávat spíše investor, který svůj záměr shledává veskrze nekonfliktním. Poněkud „nespravedlivé“ by se mohlo jevit oprávnění příslušného úřadu požadovat kompletní dokumentaci také v případě absence negativních vyjádření. Nakonec je to však právě úřad, který nese odpovědnost za vydání finálního stanoviska, jehož závěry se opírají o informace předložené mimo jiné v dokumentaci.

Závěrem tohoto výkladu je vhodné zmínit ještě možnost investora předložit místo oznámení kompletní dokumentaci záměru. Tuto variantu však nelze využít u záměrů podléhajících mezistátnímu posuzování, naturovému hodnocení a z podstaty věci také u podlimitních záměrů.

Pokud oznámení obsahuje všechny zákonem požadované náležitosti, zveřejní úřad do sedmi pracovních dnů od jeho obdržení informace o oznámení uvedené v ust. § 16 ZPV¹⁰² a zároveň na internetu zpřístupní textovou část podaného oznámení. Dotčeným správním úřadům a dotčeným samosprávným

¹⁰² Ust. § 16 ZPV stanovuje univerzální rozsah a postup uveřejňování informací o dokumentech a veřejných projednáních v rámci celého procesu. Většina zveřejňovaných informací se vždy týká toho kterého dokumentu a údajů o místě a času možného nahlížení.

celkům zašle úřad spolu s kopií oznámení také žádost o písemné vyjádření. Následuje první zákonem garantovaná možnost konzultativní účasti veřejnosti, dotčené veřejnosti, dotčených správních úřadů a dotčených samosprávných celků. Ve lhůtě dvaceti dnů ode dne zveřejnění oznámení mohou tyto subjekty (dále označovány jako „každý“¹⁰³) zaslat příslušnému úřadu svá písemná vyjádření. K později obdrženým vyjádřením úřad za využití institutu správního uvážení může, či nemusí přihlížet.

Na podkladě oznámení a k němu obdržených vyjádření se zahajuje další fáze procesu EIA – zjišťovací řízení.

4.5.3 Zjišťovací řízení

Zjišťovací řízení, které bylo do české právní úpravy začleněno až zákonem č. 100/2001 Sb., představuje jednu z nejzásadnějších součástí procesu EIA. V závislosti na typu konkrétního záměru, jehož charakteristiku a začlenění do příslušné kategorie obsahuje podané oznámení, má zjišťovací řízení dvě základní funkce. Pro oba postupy uplatňované v zjišťovacím řízení jsou klíčovým vodítkem zásady obsažené v příloze č. 2 ZPV¹⁰⁴. Kritéria uvedená v této příloze by měla příslušnému úřadu napomoci v určení existence a rozsahu významných negativních vlivů na životní prostředí.

U záměrů a změn záměrů podléhajících obligatornímu posuzování (záměry uvedené v příloze č. 1 kategorii 1) je cílem zjišťovacího řízení upřesnění informací vyžadovaných pro zpracování kompletní dokumentace (tzv. *scoping*). Mezi měřítka ovlivňující rozsah těchto informací patří především povaha a umístění posuzovaného záměru a předpokládané negativní vlivy na životní prostředí.

¹⁰³ Dřívější úprava deklarovala právo *každého* vyjádřit se k příslušným dokumentům vydávaným v průběhu celého procesu. V závislosti nových (Komisí požadovaných) definicí pojmů veřejnosti a dotčené veřejnosti došlo novelou EIA také k přeformulování příslušných pasáží týkajících se práva podávat vyjádření. Možnost využít konzultativní účasti však zákon nadále přiznává v podstatě *každému*.

¹⁰⁴ Zásady zjišťovacího řízení spočívají v provedení charakteristiky záměru (zejména s ohledem na jeho velikost, kumulaci vlivů záměru s vlivy dalších známých projektů, očekávané znečištění životního prostředí a rizik havárií), zvážení parametrů potenciálně dotčeného území (vzhledem k jeho dosavadnímu užívání, schopnosti regenerace přírodních zdrojů a únosnosti zátěže především s ohledem na existenci speciálně chráněných území) a provedení charakteristiky předpokládaných vlivů záměru na životní prostředí (s ohledem na rozsah, povahu, velikost, složitost, pravděpodobnost, dobu trvání, frekvenci a vratnost vlivů).

Druhá funkce zjišťovacího řízení (tzv. *screening*) spočívá v určení toho, zda záměry uvedené v ust. § 4 odst. 1 písm. b) až f) ZPV¹⁰⁵ budou vzhledem k potenciálnímu vlivu na životní prostředí dále posuzovány, či nikoliv. Při zvažování možných vlivů přihlíží úřad kromě povahy, rozsahu a umístění záměru také k vyjádření obdržných v reakci na podané oznámení. Pokud příslušný úřad rozhodne o nutnosti kompletního posuzování, stává se předmětem zjišťovacího řízení také provedení výše popsaného *scopingu*.

Pro obě výše popsané varianty zjišťovacího řízení (včetně případů, kdy dochází ke spojení obou funkcí) je zákonem stanovená lhůta pro jeho ukončení. Tato lhůta počíná běžet ode dne zveřejnění informace o oznámení a nově činí 45 dnů. Prodloužené trvání zjišťovacího řízení z dřívějších 30 dnů na (novelou EIA stanovených) 45 dnů souvisí především s náročnější formou jednoho z druhů závěru, kterým řízení končí.

Fáze zjišťovacího řízení nazývaná jako *screening* směřuje k vydání tzv. pozitivního, či negativního **závěru zjišťovacího řízení**. Právě podoba druhého uvedeného výstupu doznala v závislosti na požadavcích Evropské komise významných změn.

Podstata pozitivního závěru zjišťovacího řízení, jež záměr posouvá do další fáze posuzování, nebyla novelou EIA nijak podstatně změněna. Kromě specifikace některých náležitostí tohoto odůvodněného písemného záměru ponechá nová úprava pozitivnímu závěru zjišťovacího řízení povahu úkonu dle části 4. správního řádu (dále „SprŘ“), proti němuž se nelze bránit žádnými opravnými prostředky. Odůvodněným písemným závěrem končí zjišťovací řízení také v případech provedeného *scopingu*.

Podstatný obrat nastal především v celkové koncepci negativního závěru zjišťovacího řízení, jímž proces EIA končí. Zatímco dříve platná úprava nestanovovala pro tento typ závěru žádnou zvláštní formu (šlo taktéž o odůvodněné vyjádření příslušného úřadu), novela EIA z něj učinila **správní rozhodnutí**, které je prvním úkonem v řízení. Motivací k této změně byly výtky Komise směřující k dosavadní nenapadnutelné podobě negativního závěru zjišťovacího řízení, která je v rozporu s právy veřejnosti garantovanými v článku

¹⁰⁵ Jak je blíže specifikováno v kapitole 4.3.1, jedná se o záměry z kategorie II. přílohy č. 1, některé změny záměrů z kategorií I. i II. přílohy č. 1, podlimitní záměry, záměry podléhající naturovému hodnocení a nově také změny záměrů, o nichž tak stanoví verifikační stanovisko.

11 směrnice EIA. Důvodem k zavedení nové formy rozhodnutí je dle důvodové zprávy „skutečnost, že tímto správním aktem se vylučuje možnost provedení posouzení vlivů záměru na životní prostředí a současně se veřejnost (včetně dotčené veřejnosti) zbavuje práv, která jí zákon EIA jako transpoziční předpis vůči směrnici garantuje v navazujících řízeních a v oblasti přístupu k soudní ochraně“.

Správní rozhodnutí musí (kromě obecných náležitostí stanovených SprŘ) obsahovat také některé základní údaje o záměru a úvahy, kterými se úřad řídil při posuzování zásad obsažených v příloze č. 2 ZPV. Kompletní rozhodnutí se uveřejňuje podle pravidel stanovených v ust. § 16 ZPV a zároveň je doručováno veřejnou vyhláškou.

Podstatu nové formy závěru zjišťovacího řízení tvoří především možnost využití opravných prostředků. Odvolání proti rozhodnutí může podat oznamovatel a dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm.i) bodě 2 ZPV. Z pozice těchto „odvolatelů“ jakožto účastníků odvolacího řízení následně vyplývá jejich aktivní žalobní legitimace. Podrobně bude o ust. § 3 písm. i) a § 7 odst. 9 a 10 ZPV pojednáno v samostatné kapitole.

4.5.4 Dokumentace

Dokumentace představuje jeden z nejrozsáhlejších dokumentů pořizovaných v procesu posuzování vlivů na životní prostředí. V souvislosti s vyšším stupněm odbornosti potřebným pro vypracování dokumentace neponechává ZPV její tvorbu na oznamovateli. Veškeré dokumentace vlivů záměru na životní prostředí mohou dle ust. § 19 odst. 1 ZPV zpracovávat pouze autorizované osoby. Kromě této podmínky musí v některých zákonem vymezených případech¹⁰⁶ část dokumentace týkající se posuzování vlivů na veřejné zdraví zpracovávat osoba, která se stala držitelem příslušného osvědčení odborné způsobilosti.

V případě podání standardního oznámení tvoří toto oznámení spolu obdrženy vyjádřeními a závěry scopingu podklady k vypracování dokumentace. Rozhodne-li se oznamovatel podat rozšířené oznámení (oznámení s náležitostmi dokumentace), může takové oznámení v určitých výše popsáných případech dokumentaci plně nahradit. Další variantou, kterou má investor k dispozici, je předložit místo oznámení rovnou kompletní dokumentaci.

¹⁰⁶ Jedná se o dokumentace k záměrům z kategorie I. přílohy č. 1 a záměrům, o nichž tak v rámci provedeného scopingu stanoví závěr zjišťovacího řízení.

Struktura a obsahové náležitosti dokumentace jsou uvedeny v příloze č. 4 ZPV. Údaje požadované touto přílohou se v zásadě příliš neliší od informací předkládaných v klasickém oznámení. Podstatu dokumentace tak tvoří především rozšíření a upřesnění některých dříve zmiňovaných kategorií. Část dokumentace věnovaná charakteristice záměru kupříkladu obsahuje podrobnější výčet údajů o očekávaných vstupech a výstupech záměru. Stejně tak pasáž týkající se popisu a hodnocení vlivů na životní prostředí přináší detailnější rozpracování všech předpokládaných vlivů včetně jejich komplexní charakteristiky. Součástí oznámení i dokumentace je rovněž charakteristika opatření k prevenci a porovnání zvažovaných variant záměru. Poslední kategorií obou těchto dokumentů představuje tzv. všeobecně srozumitelné shrnutí netechnického charakteru, které stručným a (především pro laickou veřejnost) pochopitelným způsobem popisuje základní parametry záměru včetně jeho potenciálních vlivů na dotčené území. Jednu z obligatorních příloh dokumentace a oznámení tvoří také vyjádření příslušného stavebního úřadu k záměru z hlediska územně plánovací dokumentace.

Pokud dokumentace dle názoru příslušného úřadu nesplňuje všechny požadované náležitosti (včetně písemné a až na výjimky také elektronické podoby), vrátí ji do deseti dnů od obdržení zpět oznamovateli k dopracování. Lhůtu k nápravě vytýkaných nedostatků stejně jako lhůtu k samotnému podání dokumentace ZPV nestanovuje. V této fázi řízení tak záleží pouze na aktivitě investora, jehož kroky by měly být motivovány snahou o co možná nejrychlejší průběh celého procesu. Doplněnou či od počátku bezvadnou dokumentaci zašle úřad dotčeným správním úřadům a dotčeným územně samosprávným celkům. Textovou část dokumentace a informace o ní úřad zveřejní způsobem shodným pro všechny druhy dokumentů pořizovaným během procesu. Další povinností úřadu je bez zbytečného odkladu doručit dokumentaci do rukou zpracovatele posudku.

V této fázi procesu poskytuje ZPV každému právo k vyjádření týkající se zveřejněné dokumentace. Lhůta 30 dnů od zveřejnění informací o dokumentaci, kterou zákon pro včasné vyjádření stanovuje, je ve srovnání s ostatními členskými státy EU „jednoznačně podprůměrná“¹⁰⁷. Došlá vyjádření úřad *neprodleně* po

¹⁰⁷ PETRŽÍLEK, Petr, Jiří GUTH a Gabriela TÝCOVÁ. *Předpisy o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. Praha: ABFARCH, 2002, s. 27. Stavební právo. ISBN 80-861-6542-6.

jejich obdržení doručí zpracovateli posudku, který by měl mít dostatečné množství času na jejich vypořádání.

S cílem dosáhnout co možná nejvyšší kvality dokumentace, která by měla obsahovat shrnutí všech stěžejních údajů, upravuje ZPV druhý případ jejího dopracování. Ukáže-li se na základě obdržných vyjádření či názoru zpracovatele posudku, že dokumentace vykazuje určité nedostatky, může příslušný úřad do 40 dnů od jejího doručení zpracovateli posudku tento dokument vrátit oznamovateli k doplnění nebo přepracování. V takovém případě se celý proces dostane znovu do fáze odevzdávání s tím rozdílem, že k předání opravené dokumentace dotčeným úřadům a samosprávným celkům včetně jejího zveřejnění může úřad přistoupit až spolu s posudkem. Využije-li úřad oprávnění zpřístupnit dokumentaci až ve fázi zveřejňování posudku, zamezí tím možnosti podávat vyjádření k nové podobě dokumentace. Přitom pojem „přepracování“, se kterým ZPV pracuje, v sobě zahrnuje také různé množství nových či pozměněných informací. Pokud ZPV v souladu s požadavky směrnice EIA garantuje všem konzultativní účast ve fázi předkládání dokumentace, měla by se účast veřejnosti dle mého názoru týkat finální podoby tohoto klíčového dokumentu.

4.5.5 Posudek

Význam posudku o vlivech záměrů na životní prostředí spočívá především v komplexním zhodnocení informací předložených v dokumentaci a vypořádání obdržných vyjádření. Na základě provedené analýzy zpracovatel posoudí celkovou přijatelnost záměru z hlediska jeho případných vlivů na životní prostředí a navrhne konkrétní podobu závěrečného stanoviska.

Posudek je stejně jako dokumentaci (resp. oznámení s náležitostmi dokumentace – dále zahrnuto pod pojem „dokumentace“) oprávněna vypracovávat pouze autorizovaná osoba. Vzhledem k pojetí posudku „*jako do určité míry odborné oponentury k dokumentaci*“¹⁰⁸, stanovuje ZPV pravidlo, podle něhož se ten, kdo byl dílčím způsobem zapojen do tvorby oznámení nebo dokumentace, nemůže žádným způsobem podílet na zpracování posudku. Další pojistku nezávislého charakteru posudku představuje způsob výběru zpracovatele. Toho na rozdíl od autorizovaných osob účastnících se tvorby přecházejících dokumentů

¹⁰⁸ DVOŘÁK, Libor. Proces posuzování vlivů na životní prostředí – posudek. *EIA – IPPC – SEA*. 2011, (2): 10.

smluvně zajišťuje příslušný úřad. Obsah písemné smlouvy, kterou úřad s autorizovanou osobou uzavírá, blíže specifikují ust. § 6 vyhlášky MŽP č. 457/2001 Sb., o odborné způsobilosti a o úpravě některých dalších otázek souvisejících s posuzováním vlivů na životní prostředí. Konečně také způsob úhrady odměny za zpracování posudku implikuje snahu o co největší míru oddělení osoby oznamovatele a zpracovatele posudku. Smluvně vymezenou odměnu uhradí zpracovateli přímo příslušný úřad, který ji teprve poté vyúčtuje oznamovateli¹⁰⁹. Uhrazení vyúčtované částky se navíc stává podmínkou pro vydání závěrečného stanoviska.

Protože ani autorizované osoby nemohou být odborníky ve všech aspektech (včetně technických) hodnocených v rámci posudku, počítá ZPV také s využitím odborných pokladů od jiných erudovaných osob¹¹⁰. Pokud si zpracovatel dílčí poklady vyžádá, musí takovou skutečnost v posudku uvést. Díky této povinnosti by mělo dojít k (alespoň) formálnímu zamezení vlivů ze strany oznamovatele, a tím i ke zvýšení transparentnosti posudku. Další možností, kterou ZPV v zájmu zajištění komplexního hodnocení zpracovateli poskytuje, je právo vyžádat si od oznamovatele podklady použité ke zpracování dokumentace a další nezbytné údaje. Porušení závazku oznamovatele poskytnout potřebné informace do sedmi dnů od doručení žádosti však není zákonem sankcionováno.

Jako hlavní podklad ke zpracování posudku slouží dokumentace, popřípadě ji nahrazující oznámení s náležitostmi dokumentace, a všechna k nim (ve lhůtě) podaná vyjádření. Dokumentace tvoří samostatný dokument, který zpracovatel posudku nemůže dále přepracovávat či doplňovat. Jedinou eventualitu, kterou ZPV zpracovateli v případě zjištění nedostatků v dokumentaci nabízí, je její vrácení příslušnému úřadu s žádostí na doplnění. Této žádosti úřad může, či nemusí vyhovět.

Základní povinností zpracovatele je objektivní a kompletní posouzení předložené dokumentace. Protože posudek představuje jeden z podkladů pro

¹⁰⁹ Oznamovatel hradí všechny náklady spojené s posuzováním vlivů na životní prostředí s výjimkou nákladů vzešlých z veřejného projednání a nákladů spojených se zveřejňováním příslušných informací.

¹¹⁰ V zájmu zkvalitnění odborné úrovně některých klíčových dokumentů v procesu EIA se již dříve objevovaly návrhy na udělování různých typů autorizace. Další navrhované opatření spočívalo ve vytvoření ad hoc komisí, jejichž členové by byli jmenováni v závislosti na konkrétní potřebnou specializaci. Žádný z těchto či jiných mechanismů však zatím nebyl v České republice zaveden.

vydání stanoviska, „vnesením jiného úhlu pohledu na posuzovaný záměr (oproti dokumentaci) by měl přispět k tomu, že se stanovisko stane skutečným ,objektivním odborným podkladem‘ pro následná povolení“¹¹¹. Dokumentaci zpracovatel hodnotí především z hlediska její úplnosti a správnosti. Předmětem hodnocení je i pořadí předložených variant řešení záměru a případné posuzování vlivů přesahující hranice státu. Mezi další náležitosti posudku, jejichž výčet obsahuje příloha č. 5 ZPV, patří posouzení technického řešení záměru, posouzení navržených kompenzačních opatření, vypořádání všech obdržených vyjádření k dokumentaci (oznámení) a celkové posouzení akceptovatelnosti záměru z hlediska jeho vlivů na životní prostředí. V poslední části posudku uvede zpracovatel návrh závěrečného stanoviska.

K vypracování posudku má zpracovatel lhůtu 60 dnů ode dne obdržení dokumentace včetně všech k ní připojených vyjádření. V odůvodněných (zejména pak složitých) případech připouští ZPV prodloužení lhůty, nejdéle však o dalších 30 dnů (tedy na celkových 90 dnů). Prodloužená doba zpracování může být vzhledem k evidentnímu rozsahu posuzování dohodnuta již přímo ve smlouvě o zpracování posudku nebo lze zákonem stanovenou dobu prodloužit v průběhu tvorby posudku. Větší časovou náročnost posudku musí zpracovatel náležitě odůvodnit.

Pokud vypracovaný posudek splňuje všechny výše popsané náležitosti, postupuje příslušný úřad obdobným způsobem jako u předcházejících dokumentů. Do deseti pracovních dnů od obdržení zašle posudek oznamovateli, dotčeným úřadům a dotčeným územně samosprávným celkům a informace o něm zveřejní dle ust. § 16 ZPV. Na rozdíl od oznámení a dokumentace však na internetu není uveřejňována pouze textová část, ale kompletní verze posudku. Vyžaduje-li posudek přepracování či doplnění, vrátí jej úřad zpracovateli, který dále není vázán žádnou zákonnou lhůtou. Dodržení přiměřené délky dopracování tak bude věcí smluvního vztahu mezi zpracovatelem a příslušným úřadem, a to včetně případných smluvních sankcí.

Písemné vyjádření k posudku může každý zaslat ve lhůtě 30 dnů ode dne zveřejnění informací o něm. Další variantu, kterou ZPV nabízí, je oprávnění

¹¹¹ DVORÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. Vyd. 1. Praha: ABF - Arch, 2005, s. 91. Stavební právo. ISBN 80-86905-01-2.

vyjádřit se k posudku (a dokumentaci) až v průběhu veřejného projednání. Rozhodne-li se však například občan dotčeného města využít až možnosti veřejného projednání, může se dostat do situace, kdy svoji příležitost k vyjádření v podstatě propásne. Neobdrží-li totiž úřad žádná nesouhlasná vyjádření k dokumentaci, může od konání veřejného projednání upustit. Z díkce ZPV přitom vyplývá, že se jedná o nesouhlasné vyjádření, jež se týká přímo dokumentace, resp. informací v ní obsažených. Dříve platná úprava (změněna zákonem č. 216/2007 Sb.) podmiňovala konání veřejného projednání přímo existencí alespoň jednoho nesouhlasného vyjádření k dokumentaci nebo k posudku. Dle mého názoru byl tento přístup otevřenější vůči možnosti veřejného konání v tom smyslu, že dle současné úpravy se veřejné projednání nemusí konat ani v případě obdržení několika negativních vyjádření vztahující se k posudku (za absence vyjádření k dokumentaci). Takový postup se ve spojení s oprávněním úřadu uveřejnit přepracovanou dokumentaci až současně s posudkem jeví vzhledem k požadavkům účinné účasti veřejnosti jako spíše restriktivní.

4.5.6 Veřejné projednání

Jelikož je upuštění od veřejného projednání podmíněno absencí odůvodněného nesouhlasného vyjádření, očividnou motivací pro zavedení této možnosti je předpokládáný všeobecný konsenzus s navrhovaným záměrem, a tedy i jistá nadbytečnost veřejného projednání.¹¹² Proto by měl úřad v rámci uvažování o uskutečnění této fáze procesu zohlednit také množství a obsah ostatních podaných vyjádření.

Úpravu základních aspektů veřejného projednání obsahují ust. § 17 ZPV. Konkrétnější pravidla týkající se jeho způsobu a průběhu upravuje vyhláška MŽP č. 457/2001 Sb.

Veřejné projednání je příslušný úřad povinen zajistit nejpozději pět dnů po uplynutí lhůty k vyjádření k posudku. Informaci o místě a datu konání zveřejní úřad nejméně pět dnů před plánovaným termínem. Veřejné projednání by se mělo odehrát v čase a prostorách, které odpovídají významu projednávaného záměru. Jedná-li se tedy o záměr, jehož realizace se zjevně dotýká velkého počtu osob, nelze jako místo konání určit například kancelář příslušného úřadu.

¹¹² DVORÁK, Libor. Proces posuzování vlivů na životní prostředí – posudek. *EIA – IPPC – SEA*. 2011, (3): 19.

Účelem této fáze procesu je zprostředkování co možná nejširší diskuze mezi zainteresovanými stranami. V ideálním případě může během veřejného projednání dojít k vzájemnému vyjasnění postojů oznamovatele a ostatních dotčených subjektů. Chybí-li na projednání oznamovatel či zpracovatel dokumentace nebo posudku, může být jeho smysl jen těžko naplněn. Z tohoto důvodu v případě neúčasti výše uvedených osob opravňuje ZPV příslušný úřad k ukončení veřejného projednání. Nové projednání pak úřad stanoví nejdéle do pěti pracovních dnů ode dne ukončení předchozího. Odlišná situace nastává v souvislosti s potřebou doplnění dodatečných údajů či v případě, že podstatné otázky či připomínky nelze (například vlivem přílišné časové náročnosti) na místě projednat. Za takového stavu může pověřená osoba¹¹³ veřejné projednání na nezbytnou dobu přerušit.

V průběhu veřejného projednání dochází k informování o projektu a jeho cílech. Tuto úlohu plní především oznamovatel záměru. Oproti tomu úkolem zpracovatelů dokumentace a posudku je odpovídat na otázky a připomínky týkající se hodnocení vlivů záměru na životní prostředí. Z celého veřejného projednání se pořizuje zápis a úplný těsnopisný nebo zvukový záznam. Stěžejním dokumentem je pak především zápis, který obsahuje nejen údaje o účasti, ale především závěry z projednání. Těmito závěry je třeba rozumět „*stručný obsah vznášených, zejména kritických připomínek a vyjádření (nebo alespoň co nejpřesnější popis jejich předmětu), dále pak postoj jejich autorů (resp. spokojenost s kvalitou a úplností posudku či dokumentace) k odpovědím a vysvětlením, jež byly v rámci veřejného projednání podány*“¹¹⁴. Zápis úřad do deseti dnů od ukončení projednání zasílá oznamovateli, dotčeným správním úřadům, dotčeným samosprávným celkům a zveřejňuje jej na internetu. Velkou roli hraje zápis i v následující fázi procesu, neboť spolu s dokumentací, posudkem a k nim obdrženým vyjádřením tvoří podklad pro závěrečné stanovisko.

Po ukončení veřejného projednání musí zpracovatel posudku vypořádat ještě z něj vzešlé připomínky a ostatní vyjádření k posudku. V závislosti na obsahu a relevanci těchto nových vyjádření má možnost do deseti dnů od uplynutí lhůty pro podání vyjádření předložit upravený návrh stanoviska.

¹¹³ Zajištění a průběh veřejného projednání má na starosti konkrétní pracovník příslušného úřadu – tzv. pověřená osoba.

¹¹⁴ PETRŽÍLEK, Petr, JIŘÍ GUTH a GABRIELA TÝCOVÁ. *Předpisy o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. Praha: ABFARCH, 2002, s. 78. Stavební právo. ISBN 80-861-6542-6.

4.5.7 Stanovisko

Celý proces posuzování vlivů na životní prostředí směřuje k vydání stanoviska. Bez tohoto závěrečného kroku nelze pokračovat v realizaci záměru, protože jeho existence představuje podmínku pro vydání následných povolujících rozhodnutí. Pro koncepci EIA má velký význam přístup jednotlivých vnitrostátních úprav k vzájemnému vztahu mezi procesem posuzování vlivů a dalšími povolovacími procesy. Česká právní úprava povolování „EIA záměrů“¹¹⁵ je tvořena několika různými fázemi, které nejsou začleněny do jednoho povolovacího řízení (vyjma odchylného postupu podle dnes již zrušeného ust. § 91 stavebního zákona). Proces EIA tedy tvoří „*samostatnou a současně specificky upravenou proceduru, která předchází samotným povolovacím procesům (územní řízení, stavební řízení apod.), a tudíž není jejich součástí*“¹¹⁶. Jelikož procedura EIA v České republice netvoří integrální součást povolovacího řízení, avšak přesto je nezbytným krokem, který musí být před žádostí o povolení k realizaci záměru uskutečněn, zásadní prvek celé problematiky reprezentuje právě vzájemný vztah mezi stanoviskem a navazujícím povolením.

Ve znění ZPV platném do 31. 3. 2015 vydával příslušný úřad stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí jakožto tzv. jiný právní úkon dle části 4. SprŘ. Takové stanovisko bylo dle dikce tehdejšího ust. § 10 odst. 3 ZPV odborným podkladem pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatřením podle zvláštních právních předpisů. Podstata odborného podkladu tkvěla v jeho tzv. procesní závaznosti. Bez stanoviska sice nebylo možné vydat navazující rozhodnutí, ale jeho obsah nebyl pro dále rozhodující správní úřady ve své podstatě nikterak závazný. Aby byla alespoň formálně deklarována určitá nepominutelnost stanoviska, stanovoval ZPV vágně formulovanou povinnost úřadu „*vždy vzít v úvahu*“ jeho obsah. Ve skutečnosti však nemusel dále rozhodující úřad požadavky a výhrady vyplývající ze stanoviska ve svém rozhodnutí jakkoliv zohlednit, a to za podmínky, že takový postup odůvodnil. Ve stejném smyslu se vyjádřil také Nejvyšší správní soud (dále „NSS“), když ve svém rozsudku¹¹⁷ uvedl,

¹¹⁵ Tj. záměrů, jichž se týkají požadavky směrnice EIA.

¹¹⁶ DVOŘÁK, Libor. Proces posuzování vlivů na životní prostředí – stanovisko EIA. *EIA – IPPC – SEA*. 2011, (4): 13.

¹¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. As 59/2005-136. *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*. 2006.

že „správní úřad tímto stanoviskem není vázán, neboť je oprávněn požadavky v něm uvedené do svého rozhodnutí nezahrnout, pokud to náležitě odůvodní“. V návaznosti na tuto povahu stanoviska NSS v tomto i dalších svých rozsudcích¹¹⁸ judikoval, že stanovisko samo o sobě nemůže představovat zásah do subjektivních veřejných práv a jako takové jej nelze samostatně přezkoumat ve správním soudnictví. Přezkum stanoviska EIA byl tedy dle dřívější právní úpravy umožněn pouze v rámci navazujícího rozhodnutí, jehož se stalo odborným podkladem.

Výše popsaná koncepce závěrečné fáze procesu EIA včetně s ní související problematiky navazujících řízení se stala jedním Evropskou komisí z nejvíce vytýkaných nedostatků dříve platné právní úpravy. Zásadní nesrovnalosti mezi českou a evropskou legislativou spatřovala Komise především v chápání pojmů „rozhodnutí“ (resp. povolení) a „řízení“ ve smyslu směrnice EIA. Dle výtek Komise bylo české chápání pojmu „povolení“, za který se dle předchozí úpravy považoval pouze závěr zjišťovacího řízení a stanovisko EIA, příliš úzký. Požadavky směrnice EIA by se totiž měly vztahovat na všechny správní akty, jež tvoří „povolení“ ve smyslu směrnice EIA. Stejná úvaha potom platila také pro výklad pojmu „řízení“, jehož obsahem dle názoru Komise není pouze proces popsaný v ZPV, ale každé řízení, kterým se daný záměr realizuje. S touto koncepční výhradou dále souvisely některé konkrétní nedostatky. Klíčovým problémem týkajícím se právě stanoviska EIA byla jeho faktická nezávaznost. Vzhledem k absenci výslovného ustanovení o způsobu zohlednění stanoviska v povolovacím řízení (ve smyslu směrnice EIA), mohl být výsledek celého procesu EIA nakonec zcela či částečně ignorován. Další sporný bod předcházející úpravy se vztahoval k eventuálním změnám v projektu. Komise poukazovala na potřebu vytvoření kontrolního mechanismu, který by zabránil vydání navazujícího povolení k záměru, jenž se z hlediska environmentálních vlivů liší od záměru posuzovaného v procesu EIA.

V souvislosti se snahou o odstranění problematických ustanovení ZPV přistoupili čeští zákonodárci k zavedení nové formy stanoviska EIA. Na základě dokumentace (resp. oznámení s náležitostmi dokumentace), posudku, veřejného projednání a k nim obdržených vyjádření vydává příslušný úřad nově **závazné**

¹¹⁸ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. As 39/2006-55. *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*. 2007.

stanovisko k posouzení vlivů provedených záměrů na životní prostředí. Obecná úprava tohoto úkonu vychází z ust. § 149 SprŘ, který závazné stanovisko charakterizuje jako „úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu“. Závaznost nynějšího stanoviska EIA tedy spočívá v povinnosti dále rozhodujícího správního úřadu takový podklad opatřit a zároveň jeho obsah v plném rozsahu zohlednit. Na rozdíl od dřívější podoby stanoviska EIA nelze využít zásady volného hodnocení důkazů dle ust. § 50 odst. 4 SprŘ a některé podmínky do navazujícího rozhodnutí nezahrnout.

Jelikož v případě vydávání závazného stanoviska jakožto úkonu dle části 4. SprŘ „je třeba na základě § 154 správního řádu přiměřeně použít ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí“¹¹⁹, došlo mimo jiné k přepracování přílohy č. 6 ZPV, která stanovuje náležitosti stanoviska EIA. Obsah stanoviska, který by se dle výše zmíněného rozsudku NSS měl alespoň v základních rysech odvíjet od požadavků kladených na odůvodnění rozhodnutí, je nyní tvořen dvěma oddíly. První část věnovaná **povinným údajům** zahrnuje kromě identifikace oznamovatele a záměru také výčet podmínek pro přípravu, realizaci, provoz a případně ukončení záměru včetně podmínek pro následný post-projektový monitoring. Druhou část stanoviska tvoří strukturované **odůvodnění**. Jeho obligatorní součástí je především popis úvah, kterými se správní úřad řídil při vydávání souhlasného, či nesouhlasného stanoviska, včetně zdůvodnění uvedených podmínek. Další body zahrnuté do odůvodnění odpovídají údajům uváděným v dříve vydaných stanoviscích. Jedná se o souhrnnou charakteristiku předpokládaných vlivů záměru, hodnocení technického řešení, pořadí variant, vypořádání vyjádření k dokumentaci a posudku a také seznam subjektů, jejichž vyjádření úřad zahrnul do svého stanoviska. Nová přehlednější struktura stanoviska spolu s náležitým odůvodněním obou jeho variant i stanovených podmínek by měla napomoci vyšší transparentnosti závěrečné fáze procesu.

Co se týká přezkoumatelnosti závazného stanoviska EIA, je potřeba vycházet ze skutečnosti, že jelikož vydáním tohoto stanoviska se v určité věci nezakládají, nemění, neruší ani nedeklarují práva nebo povinnosti jmenovitě

¹¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 21/2009. *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*. 2009.

určených osob¹²⁰, nejedná se ani nadále o správní rozhodnutí. Přezkum stanoviska EIA bude tedy stejně jako dříve možný pouze v rámci přezkumu navazujícího rozhodnutí. Pro případy odvolání motivovaného snahou dosáhnout změny závazného stanoviska upravuje SprŘ zvláštní postup. Odvolací orgán je v těchto situacích povinen vyžádat si od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu, jenž stanovisko původně vydal, potvrzení nebo změnu závazného stanoviska. Příslušný úřad tak může během odvolacího řízení svůj prvotní úsudek potvrdit, nebo eventuálně přehodnotit. Nemění se ani pravidla potenciálního soudního přezkumu, který se bude rovněž vztahovat pouze k navazujícímu rozhodnutí.

Zatímco stanoviska vydávaná podle předchozí právní úpravy mohl příslušný úřad sám zrušit či opravit postupem shodným pro úkony dle části 4. SprŘ, závazná stanoviska je v rámci dozorčího přezkumného řízení oprávněn rušit či měnit pouze nadřízený správní orgán. Podnět k takovému řízení smí kromě zákonem předvídaných „jiných správních orgánů“, které se o nezákonném stanovisku dozvěděly, podat v podstatě každý¹²¹.

Ke zpracování závazného stanoviska ZPV poskytuje lhůtu 30 dnů ode dne uplynutí lhůty pro vyjádření k posudku. Hotové stanovisko úřad zašle oznamovateli, dotčeným správním orgánům a dotčeným samosprávným celkům a zveřejní jej podle § 16 ZPV. Stanovisko EIA je platné po dobu pěti let ode dne jeho vydání. Do této doby se ovšem nezapočítává časový úsek počínající od chvíle zahájení navazujícího řízení. Platnost stanoviska lze za zákonem stanovených podmínek¹²² opakovaně prodloužit o dalších pět let.

Cílem procesu EIA je posoudit případné negativní environmentální vlivy záměru před vydáním povolení opravňujícího oznamovatele k jeho uskutečnění. Protože procedura EIA a řízení přímo povolující realizaci záměru tvoří v České republice dva samostatné procesy, je důležitým prvkem právě zajištění totožnosti posouzeného a následně uskutečňovaného záměru. Právě v této oblasti spatřovala Komise významné nedostatky. Konkrétně bylo české právní úpravě vytýkáno, že

¹²⁰ Viz vymezení správního rozhodnutí jakožto výsledku správního řízení dle ust. § 9 SprŘ.

¹²¹ Tedy nejen účastníci řízení (dle ust. § 94 a násl. SprŘ), ale v souladu s ust. § 37 SprŘ. ostatní osoby, které chtějí na nedostatky závazného stanoviska upozornit.

¹²² Povinností oznamovatele je písemně prokázat, že nedošlo k podstatným okolnostem měnícím realizaci záměru či podmínky v dotčeném území a že se neobjevily nové znalosti související s věcným obsahem dokumentace a s technologiemi využitelnými v záměru.

podoba posouzeného záměru se může lišit od podoby záměru povolovaného v rámci stavebního řízení. Jak uvádí důvodová zpráva, „*podle názoru Komise se mohou vyskytnout před vydáním povolení významné změny záměru, přičemž provádění změn, jež by mohly mít významný vliv na životní prostředí v již posuzovaných záměrech, aniž by se na změny vztahovaly požadavky Směrnice EIA, by tento právní akt zbavovalo jeho účelu*“¹²³. Problematikou, zda změny či rozšíření záměru podléhají dodatečné kontrole prováděné v rámci navazujícího řízení, se několikrát zabýval také Soudní dvůr EU. Jako výchozí otázku označil charakteristiku pojmu „záměr“. Záměrem, jenž musí dle směrnice EIA podléhat procesu posuzování, je potřeba podle výkladu použitého v rozsudku Soudního dvora EU ze dne 19. dubna 2012 ve věci C-121/11 rozumět také změnu nebo rozšíření záměru, která může mít závažný negativní vliv na životní prostředí. Takovou povahu pak mají zejména fyzické práce nebo zásahy, jež mění stav daného místa.¹²⁴

Vzhledem k výše popsané situaci byla do ZPV začleněna dvě nová ustanovení § 9a upravující institut **verifikačního závazného stanoviska**, tzv. „*coherence stamp*“. Úprava obsažená v odst. 4 a 5 zavádí mechanismus, který zajistí ověření totožnosti posuzovaného a následně povolovaného projektu. První krok oznamovatele, který předkládá návrh svého záměru do navazujícího řízení, bude nyní spočívat v předložení příslušné dokumentace, včetně popisu případných změn posouzeného projektu. Tyto dokumenty oznamovatel dodá příslušnému úřadu nejméně 30 dnů před podáním žádosti o zahájení navazujícího řízení. Úkolem příslušného úřadu je porovnat dokumenty vzešlé z procesu EIA s nově předloženou dokumentací a v závislosti na druhu a intenzitě změn (zejména s ohledem na zvýšení kapacity, rozsahu záměru či změně technologie, řízení provozu nebo způsobu užívání identity záměru) určit, zda popsané změny mohou mít významný negativní vliv na životní prostředí. Dojde-li příslušný úřad k závěru,

¹²³ Sněmovní tisk 299/0 – Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony: Důvodová zpráva. *PS PCŘ* [online]. 3. září 2014 [cit. 2015-05-23]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=110853>

¹²⁴ Rozsudek Soudního dvora (prvního senátu) ve věci C-275/09: Směrnice 85/337/EHS – Posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí – Letiště s hlavní rozjezdovou dráhou o délce 2 100 m nebo více – Pojem ‚výstavba‘ – Prodloužení platnosti provozního povolení. *Sbírka rozhodnutí Soudního dvora*. 2011.

že zamýšlené změny mohou takové negativní vlivy způsobit, nebo zjistí-li, že dokumentace nebyla podána včas či kompletně, vydá nesouhlasné **závazné stanovisko**. Potenciálně nebezpečné změny záměru, jež úřad v nesouhlasném stanovisku vymezení, se následně stanou předmětem nového fakultativního posuzování – budou podléhat kompletnímu posuzování, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení. Postup příslušného úřadu v případech, kdy vyhodnotí předložené změny jako nezávadné, se liší podle povahy navazujícího řízení. Souhlasné závazné stanovisko úřad vydá pouze, pokud je navazujícím řízením stavební řízení či řízení o změně stavby před jejím dokončením. V ostatních případech neučiní žádný úkon. Rozdíl mezi těmito dvěma okruhy navazujících řízení se projevuje také v časovém úseku, ve kterém je vydáváno verifikační stanovisko. Zatímco ve stavebním řízení a v řízení o změně stavby před jejím dokončením musí být souhlasné i nesouhlasné verifikační stanovisko vydáno ještě před podáním žádosti o navazující rozhodnutí (spolu s ostatními závaznými stanovisky jej pak oznamovatel připojí k žádosti o povolení), u ostatních typů navazujících řízení vydá příslušný úřad případně nesouhlasné stanovisko až po zahájení tohoto řízení (resp. celý proces ověřování zahájí až na základě oznámení o zahájení navazujícího řízení, jež mu zašle správní orgán příslušný k jeho vedení).

4.6 Navazující řízení

Celková koncepce povolování záměru, jejímž základním znakem je existence procedury EIA a na ni navazujících řízení¹²⁵, zůstává i po novele EIA nezměněna. Vzhledem k požadavkům Komise vztahujícím se především k účasti veřejnosti v povolovacích řízeních však novela EIA zavedla do ZPV několik ustanovení, která by měla komplexním způsobem upravit problematiku navazujícího řízení a účasti veřejnosti v něm. Jelikož otázce účasti veřejnosti bude věnován prostor v samostatné kapitole této práce, v této části se zaměřím pouze na objasnění pojmu „navazující řízení“ a na některé v něm uplatňované postupy.

Přestože se pojem „navazující řízení“ vyskytoval rovněž v dříve platném ZPV, chybělo v něm konkrétní zákonné vymezení. Novela EIA tuto situaci mění, když v ust. § 3 písm. g) ZPV obecně definuje navazující řízení jako řízení, ve

¹²⁵ Fáze povolování záměru může být tvořena více navazujícími řízeními, které se vztahují k jednomu konkrétnímu záměru. Všechna ustanovení týkající se vztahu mezi procedurou EIA a navazujícím řízením (a účasti veřejnosti v něm) se potom uplatní ve všech těchto řízeních.

kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů (v poznámce pod čarou je uveden jejich demonstrativní výčet), které povoluje umístění nebo provedení záměru posuzovaného podle ZPV. Z konkretizace těchto řízení na taková, která povolují umístění nebo provedení záměru, vyplývá, že „*v praxi tedy bude třeba za navazující řízení považovat správní řízení založená na stanovisku EIA, ve kterých se pro daný předmět řízení konečným způsobem rozhoduje o otázkách životního prostředí, tedy taková řízení, která se věcně překrývají s předmětem procesu EIA*“¹²⁶. Na rozdíl od stávajícího výkladu předkládaného v některých rozsudcích NSS¹²⁷, tak pod nově definovaná navazující řízení dle důvodové zprávy nespádají tzv. podkladová rozhodnutí (například povolení ke kácení dřevin vydávané podle ZOPK). Naopak za navazující řízení lze nadále považovat hlavně řízení podle stavebního zákona (především územní, stavební a společné územní a stavební řízení atd.) a další množství řízení podle zákonů o vodách, o lesích, o ochraně ovzduší atd. Eventuální problémy vyskytující se v souvislosti s chápáním pojmu „navazující řízení“ by mohlo být vyřešeno zavedením mechanismu, podle kterého by ve zvláštních zákonech bylo řečeno, zda konkrétní řízení spadá do kategorie navazujících řízení ve smyslu ZPV. Tato cesta se však právě s ohledem na panující nejasnosti i nutnost případného velkého množství novelizací jeví jako těžko realizovatelná. Domnívám se, že absence přesnějšího vymezení navazujících řízení může vzhledem k rozporu nově předkládaného pojetí s dosavadním vnímáním ze strany soudů v budoucnu působit nemalé potíže. Vyjasnění této otázky tak zřejmě přinese až nová judikatura.

V souladu s nynějším chápáním pojmu řízení, jež je dle výtek Komise nutné rozšířit na každé řízení, kterým se daný záměr realizuje, byly na navazující řízení vztaženy požadavky plynoucí z článků 6 až 9 směrnice EIA. Podstatným rysem nových ustanovení odrážejících úpravu těchto článků je zvýraznění informační povinnosti správních orgánů příslušných k vedení navazujících řízení. S cílem zakotvit jednotný postup správního orgánu, který bude korespondovat právě

¹²⁶ Sněmovní tisk 299/0 – Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony: Důvodová zpráva. *PS PCŘ* [online]. 3. září 2014 [cit. 2015-05-23]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=110853>

¹²⁷ Například rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 47/2012. *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*. 2012.

s informačními povinnostmi stanovenými v článku 6 odst. 2 směrnice EIA, přistoupil zákonodárce k zavedení obecné úpravy použitelné (s určitými odchylkami) pro všechna navazující řízení. V nových ustanoveních § 9b ZPV jsou uvedeny různé druhy informací a dokumentů zveřejňovaných v rámci navazujícího řízení (více v podkapitole 4.6.2 této práce). V zájmu zajištění náležité publicity všech důležitých údajů a zjednodušení celého procesu je navazující řízení považováno za řízení s velkým počtem účastníků podle ust. § 144 SprŘ. Díky této konstrukci odpadá především problém s doručováním písemností potenciálně velkému okruhu účastníků – dokumenty, včetně finálního rozhodnutí, jim lze doručit veřejnou vyhláškou. Uvedený způsob doručování se však nevztahuje na tzv. hlavní účastníky řízení dle ust. § 27 odst. 1 SprŘ.

Další ustanovení, které by mělo harmonizovat českou a evropskou právní úpravu, vychází z článku 8 směrnice EIA. Dříve stanovená povinnost správního orgánu zohlednit při svém rozhodování pouze stanovisko EIA nekorresponduje s požadavkem plynoucím z tohoto článku, aby výsledky jednání a informace shromážděné v průběhu procesu EIA byly brány v úvahu v povolovacím řízení. Vzhledem k této nevyhovující situaci obsahuje ust. § 9b odst. 5 ZPV novou formulaci, podle níž je správní orgán při svém rozhodování v navazujícím řízení povinen vycházet také z dokumentace, eventuálně z oznámení, připomínek veřejnosti, vyjádření dotčeného státu při mezistátním posuzování a výsledků veřejného ústního jednání.

4.7 Hodnocení důsledků záměrů na soustavu Natura 2000

Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí obsahuje ve své podstatě kompletní úpravu procesu posuzování vlivů koncepcí a záměrů na životní prostředí. Jisté odchylky v tomto procesu představuje tzv. naturové hodnocení, při kterém se posuzují důsledky koncepcí a záměrů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti (resp. na soustavu Natura 2000). Naturové hodnocení do českého právního řádu přinesla v roce 2004 novela zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“), jejímž cílem bylo zajistit implementaci dvou evropských směrnic – směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích¹²⁸. Podle

¹²⁸ Jedná se o směrnici Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a směrnici Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna

nových ustanovení § 45h a § 45i ZOPK se postupuje v případě, že záměr či koncepce může samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti.

Natura 2000 je podle § 3 odst. 1 písm. r) „*celistvá evropská soustava území se stanoveným stupněm ochrany, která umožňuje zachovat typy evropských stanovišť a stanoviště evropsky významných druhů v jejich přirozeném areálu rozšíření ve stavu příznivém z hlediska ochrany nebo popřípadě umožní tento stav obnovit*“. K vytvoření této soustavy došlo s cílem zajistit alespoň minimální ochranu těm živočichům, rostlinám a typům přírodních stanovišť, které je podle Evropské unie potřeba vzhledem k jejich vzácnosti či vysoké míře ohrožení nejvíce chránit. Mimo tento společný základ, mají členské státy „*právo chránit i další území podle svých tradic, potřeb a především zachovalosti své přírody. Soustava NATURA 2000 tedy „národní“ ochranu nenahrazuje, ale doplňuje.*“¹²⁹. Na území České republiky tvoří soustavu Natura 2000 vymezené ptačí oblasti (Special Protection Areas – SPA) a evropsky významné lokality (Sites of Community Importance – SCI). Ani v jednom případě však nelze hovořit o kategorii zvláště chráněných území (jakými jsou například národní parky či chráněné krajinné oblasti atd.), z formálního hlediska lze totiž uvést, že ani PO ani EVL nejsou uvedeny v § 14 ZOPK.

V rámci ptačích oblastí jsou chráněny mimořádně zranitelné druhy a poddruhy ptáků, jejichž seznam obsahuje příloha č. 1 směrnice o ptácích a dále pravidelně na území ČR se vyskytující stěhovavé druhy v příloze č.1 směrnice neuvedené (pro ČR je jich šest). Aby byla zajištěna náležitá ochrana těchto živočichů, stanovují jednotlivé státy konkrétní oblasti vhodné pro jejich výskyt a další rozmnožování. Ptačí oblasti v České republice vymezuje vláda ve svých nařízeních. Poslední dvě, z poměrně velkého množství navržených, bylo vyhlášeno v roce 2009 a zvýšilo počet ptačích oblastí na konečných (současných) 41.

Evropsky významné lokality jsou vyhlášovány za účelem ochrany evropsky významných přírodních stanovišť a evropsky významných druhů (s výjimkou ptáků). Na rozdíl od ptačích oblastí, jejichž vymezení provádí samostatně každý

1979, o ochraně volně žijících ptáků. Druhá zmíněná směrnice byla v důsledku velkého množství novelizací kodifikována směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/147ES ze dne 30. listopadu 2009, o ochraně volně žijících ptáků.

¹²⁹ STEJSKAL, Vojtěch. Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-720-1609-1, s. 498.

členský stát, seznam evropsky významných lokalit vytvořený jednotlivými státy (tzv. národní seznam) podléhá schválení Komisí. Směrnice o stanovištích navíc Komisi ponechává pravomoc vyhlásit za evropsky významnou lokalitu také oblast, jež považuje za tzv. prioritní a která v národním seznamu chybí.

Vzhledem ke zvýšenému zájmu o ochranu soustavy ptačích oblastí a evropsky významných lokalit, platí pro posuzování vlivů koncepcí a záměrů na tyto oblasti odlišná pravidla. Protože se v jistém ohledu jedná o přísnější podmínky, než ty, které platí pro záměry nespádající do kategorie naturového posuzování, „*velmi často se v posledních letech objevilo na veřejnosti z úst politiků celostátní i regionální a komunální úrovně i vlastníků pozemků či investorů tvrzení, že ochrana přírody v rámci soustavy NATURA 2000 zabraňuje investicím v území, realizacím ekonomických záměrů a koncepcí*“¹³⁰. Takový názor je však třeba „*důrazně odmítnout*“¹³¹, protože příslušné právní předpisy výstavbu regulují pouze v rozsahu nutném pro zachování biologické rozmanitosti. Evropským základem pro úpravu naturového hodnocení je článek 6 směrnice o stanovištích. Dle znění článku 6 odst. 3 směrnice o stanovištích „*jakýkoliv plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, musí být předmětem odpovídajícího hodnocení jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany*“. Případná realizace plánu nebo projektu (resp. koncepce nebo záměru) může být uskutečněna až v případě, že její hodnocení neukáže záporný vliv na celistvost příslušné lokality. Směrnice o stanovištích ovšem počítá také s negativním vymezením předmětu posuzování, když v článku 6 odst. 4 uvádí některé výjimečné situace, pro které neplatí výše uvedená pravidla¹³². Zvláštní postup posuzování plánů a projektů zakotvený ve směrnici o stanovištích se podle článku 7 této směrnice vztahuje také na hodnocení vlivů na ptačí oblasti.

¹³⁰ STEJSKAL, Vojtěch. Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-720-1609-1, s. 507.

¹³¹ Tamtéž.

¹³² Jedná se o situace, kdy musí být plán nebo projekt z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru přes svůj negativní vliv uskutečněn. V takových případech musí členský stát navíc zajistit kompenzační opatření nezbytná pro zabezpečení ochrany sítě NATURA 2000.

Hodnocení důsledků koncepcí a záměrů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti se v České republice provádí především podle článků 45h a 45i ZOPK. Pokud zvláštní úprava procesu posuzování vlivů obsažená v ZOPK nestanoví jiný postup, provádí se naturové hodnocení podle ZPV.

Posuzování dle speciální úpravy podléhají koncepce nebo záměry, které mohou samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Předmětem ochrany se pak rozumí konkrétní druhy chráněných ptáků, ostatních živočichů, rostlin a typů přírodních stanovišť. Celistvost evropsky významné lokality a ptačí oblasti je dle Metodického pokynu MŽP¹³³ třeba chápat jako „udržení kvality lokality z hlediska naplňování jejích ekologických funkcí ve vztahu k předmětům ochrany“. Narušení celistvosti tak může být způsobeno například ochuzením druhové diverzity jednotlivých biotopů či přerušením přirozených komunikačních kanálů a migračních cest.

Předkladatel záměru či koncepce je povinen jejich návrh podat orgánu ochrany přírody (krajský úřad příslušného kraje nebo správa příslušného NP či v případě CHKO Agentura ochrany přírody a krajiny ČR) ke stanovisku. Orgán ochrany přírody ve svém odůvodněném stanovisku významný vliv buď vyloučí, čímž zamezí provádění dalšího posuzování, nebo jej nevyloučí. Pokud významný vliv nelze vyloučit, následuje proces posuzování vlivů na životní prostředí prováděný dle ust. § 45i ZOPK a ZPV.

Předmětem posuzování vlivů **záměrů** na životní prostředí jsou stavby, činnosti a technologie, které podle výše uvedeného stanoviska mohou samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Tyto záměry však podléhají posuzování pouze v případě, stanoví-li se tak ve zjišťovacím řízení provedeném podle ZPV. Pokud je v rámci screeningu určeno, že záměr může samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit naturová území, prochází záměr dalšími fázemi procesu EIA. Úprava v ust. § 45i ZOPK však obsahuje některé podstatné odchylky.

Prokáže-li se v průběhu posuzování, že záměr bude mít významný negativní vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné

¹³³ Metodika hodnocení významnosti vlivů při posuzování podle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. *Věstník Ministerstva životního prostředí*. 2007, (11): 4.

lokality nebo ptačí oblasti a takovéto zjištění je obsahem závazného stanoviska dle ZPV, nelze v navazujících řízení realizaci takového záměru až na výjimky povolit.

Odlišný postup lze uplatnit pouze v případě, neexistuje-li variantní řešení¹³⁴ bez negativního vlivu a realizace varianty s nejmenším negativním vlivem je nutná z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu. Další podmínkou povolení takového záměru je současné uložení a zajištění kompenzačních opatření. Kompenzačním opatřením se dle dikce ZOPK rozumí vytvoření podmínek pro zachování nebo zlepšení záměrem ovlivněných předmětů ochrany ve stejné lokalitě nebo nahrazení lokality jinou lokalitou v obdobném rozsahu a kvalitě. Tato opatření stanovuje orgán ochrany přírody na základě dožádání orgánu schvalujícího záměr.

Ještě vyšší stupeň ochrany je poskytován lokalitám s prioritními typy stanovišť nebo prioritními druhy (typy stanovišť ohrožené vymizením a druhy vyžadující zvláštní územní ochranu, které jsou stanoveny ve směrnici o stanovištích). Záměry s negativním vlivem na tyto lokality mohou být bez dalšího povoleny pouze z důvodů týkajících se veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí. Z jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu lze záměry schválit pouze se souhlasným stanoviskem Evropské komise. Komise musí být v souladu s požadavky směrnice o stanovištích informována také o uložení a způsobu zajištění kompenzačních opatření.

Poslední významnou odchylku od obecné úpravy obsažené v ZPV představuje speciální typ autorizace osob příslušných ke zpracování těchto částí dokumentace a posudku týkajících se naturového hodnocení. Rozdíly oproti obecné EIA/SEA autorizaci „*spočívají v důrazu na přírodovědné vzdělání těchto osob a na vykonání zvláštní zkoušky odborné způsobilosti, která je také zaměřena na znalost problematiky vlivu činností člověka na stanoviště a existenční podmínky planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a na typy přírodních stanovišť*“¹³⁵.

¹³⁴ Pro předkladatele (resp. oznamovatele) záměru ZOPK stanovuje povinnost zpracovat varianty řešení, jejichž cílem je negativní vliv záměru na území vyloučit, či alespoň zmírnit.

¹³⁵ DVORÁK, Libor. Posuzování vlivů na životní prostředí a naturové hodnocení. *EIA – IPPC – SEA*. 2012, (3): 20.

4.6 Účast veřejnosti

4.6.1 Obecně k účasti veřejnosti

Jak je patrné z výše popsané úpravy posuzování vlivů na životní prostředí, prvek účasti veřejnosti patří mezi charakteristické rysy provázející celý tento proces. Protože procedura hodnocení záměrů z hlediska jeho vlivů a následná povolovací řízení často vyústí v realizaci záměrů, jež mohou přímo či nepřímo ovlivnit životy mnoha lidí, je nutné zakotvit právo veřejnosti podílet se efektivním způsobem na těchto procesech. Konečně v samotné Listině základních práv a svobod je v několika člancích zdůrazněno právo člověka (resp. občana) účastnit se správy věcí veřejných a obracet se na správní orgány se svými žádostmi, návrhy a stížnostmi. Stejně jako LZPS je i ZPV založen na principu dobrovolné participace veřejnosti, když různým subjektům deklaruje možnost, nikoliv však povinnost, využít nabízených forem účasti. V souladu s obecnou zásadou *vigilantibus iura* (práva svědčí bdělým) záleží vždy na konkrétních subjektech, zda se rozhodování, jež se dotýká prostředí, v němž žijí, zúčastní, či nikoliv.

Otázkou ovšem zůstává, zda platná právní úprava poskytuje skutečnou příležitost k efektivní účasti veřejnosti. Ačkoliv je české zákonodárství v oblasti životního prostředí významně ovlivňováno evropskou legislativou, jejíž standardy participace veřejnosti jsou v současnosti nastaveny poměrně vysoko, úplná a včasná transpozice evropských předpisů obzvláště v této sféře představuje pro Českou republiku dlouhodobý problém. Nesoulad ustanovení ZPV upravující účast veřejnosti s evropskými požadavky vyústil v celou řadu výtek ze strany Evropské unie. Tyto výhrady se potom staly příčinou několika novelizací ZPV.

Evropská unie, resp. Komise však není jediným orgánem, který upozornil na nedostatky v českém pojetí participace veřejnosti v otázkách životního prostředí. Nedodržování některých závazků vyplývajících pro Českou republiku z Aarhuské úmluvy namítal také Výbor pro kontrolu dodržování Úmluvy (dále jen „Výbor“). V nálezů přijatém v červnu roku 2012 upozornil Výbor Českou republiku na několik problémů týkajících se nedostatečného zakotvení článků 3, 6 a 9 Úmluvy, které nacházejí odraz mimo jiné v národní právní úpravě procesu EIA. Za nedostatečně zohledněnou je například považována povinnost správních orgánů brát ve svých rozhodnutích v úvahu výsledek účasti veřejnosti, když připomínky podané v procesu EIA nebývají správními orgány skutečně zohledněny. Výbor

navíc uvedl, že pojem „připomínky“ nelze zužovat na takové, jež se týkají pouze dopadů na životní prostředí, nýbrž je nutné umožnit veřejnosti podat jakékoliv názory a informace relevantní z hlediska realizace záměru a jeho souladu se životním prostředím. Další výhrady Výboru se z velké části kryjí s nedostatky, jež byly České republice vytýkané v rámci *infringement procedure*. Jedná se především o potřebu soudního přezkumu závěru zjišťovacího řízení, nutnost vztáhnout pravidla pro účast dotčené veřejnosti při environmentálním rozhodování také na navazující řízení a absenci odpovídající definice dotčené veřejnosti.¹³⁶

Nález Výboru může v případě neodstranění v něm vytýkaných porušení Úmluvy, resp. v případě ignorování Výborem schválených doporučení, vyústit až v prohlášení o nedodržování Úmluvy. Taková situace by mohla mít za následek dokonce i pozastavení účasti České republiky na Úmluvě.

Na řadu výtek v oblasti účasti veřejnosti reagovali zákonodárci přijetím novely EIA, zákona č.39/2015 Sb. Zatímco koncepční změny budou popsány v následujících podkapitolách, v této části práce považuji za vhodné zmínit nově zakotvené definice pojmů veřejnost a dotčená veřejnost, které jsou důležité především pro rozlišení práv v navazujících řízeních. Vymezení veřejnosti jakožto jedné nebo více osob (a to jak právnických, tak fyzických) nepřineslo do ZPV prakticky nic nového. Možnost zapojení „každého“ do procesu EIA v rovině konzultativní účasti zůstává nadále zachována. Oproti tomu definice dotčené veřejnosti, tak jak ji požadovala Komise i Výbor, souvisí s koncepčními změnami účasti veřejnosti v procesu EIA (konkrétně možnost některých subjektů napadnout závěr zjišťovacího řízení) a v navazujících řízeních. Dotčenou veřejností se po novele EIA rozumí:

- **Osoby, které mohou být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení dotčeny ve svých právech a povinnostech.** Se žádnými zvláštními právy těchto osob však ZPV ve svých ustanoveních nepočítá, a tudíž se ve skutečnosti bude (stejně jako doposud) jednat o účastníky navazujících řízení, jejichž oprávnění upravují zvláštní právní předpisy. Restriktivní pojetí pojmu dotčená veřejnost, resp. jejího „dotčení na právech a povinnostech“, které bylo České republice vytýkáno Výborem i Komisí, by se však mělo v praxi změnit, jelikož „*již nadále nebude udržitelný*“

¹³⁶ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, s. 19-23. ISBN 978-80-87439-16-6.

výklad, že se jedná pouze o dotčení vlastnického práva a že dotčení mohou být potažmo pouze vlastníci“¹³⁷. Do této skupiny dotčené veřejnosti by tak měli být zařazováni také kupříkladu nájemci potenciálně ovlivněných nemovitostí, „tedy osoby, které jsou v místě dlouhodobě usazené, mají k němu určitý vztah a realizací záměru mohou být dotčeni, byť nikoliv na právu věcném“¹³⁸.

- **nepodnikatelské právnické osoby soukromého práva, jejichž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví,**
 - které buď vznikly alespoň tři roky před zveřejněním informací o navazujícím řízení, případně před vydáním pozitivního závěru zjišťovacího řízení (tzv. „**etablované environmentální nevládní organizace**“), nebo
 - kterou svými podpisy podporuje nejméně 200 osob (tzv. „**ad hoc environmentální nevládní organizace**“); podporu tato právnická osoba prokáže prostřednictvím podpisové listiny s 200 neověřenými podpisy, která bude platit pro všechna navazující řízení vztahující se k jednomu konkrétnímu záměru.

Zavedení etablovaných a společností podporovaných nevládních organizací (dále jen „privilegované nevládní organizace“) do kategorie dotčené veřejnosti je v souladu s úpravou obsaženou ve směrnici EIA. Podle směrnice EIA se pro účely dotčené veřejnosti jakožto veřejnosti, která má na rozhodovacích řízeních zájem, předpokládá, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující vnitrostátní požadavky mají na environmentálním rozhodování zájem. Vnitrostátní požadavky, které Česká republika pro nevládní organizace stanovila, byly předmětem mnoha diskuzí. Objevily se například názory, že podpora dvou set osob vyjádřená na počátku řízení nemusí korespondovat se souhlasem k podání

¹³⁷ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, s. 39. ISBN 978-80-87439-16-6.

¹³⁸ Sněmovní tisk 299/0 – Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony: Důvodová zpráva. *PS PCŘ* [online]. 3. září 2014 [cit. 2015-05-23]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=110853>

soudní žaloby.¹³⁹ Poněkud problematičtější situace však podle mého názoru mohou nastat spíše vzhledem k absenci ustanovení zpřesňující vztah osob k místu realizace záměru. Nově vzniklá organizace je oprávněna „sbírat“ podpisy kdekoliv, a to dokonce i v zahraničí. S přihlédnutím k několika kauzám, které se v České republice odehrávaly například v souvislosti s obchodováním s volebními hlasy, by bylo vhodnější konkretizovat požadavky na získání příslušného počtu podpisů. Především by se tak omezil argumentační prostor pro některé kritiky, kteří ad hoc nevládní organizace považují za účelově vzniklé entity, jejichž cílem je pouze vyvolání ničím nepodložených obstrukcí.

4.6.2 Konzultativní účast veřejnosti

Jednu ze dvou základních rovin zapojení veřejnosti do rozhodovacích procesů představuje tzv. konzultativní účast. Protože se v procesu EIA a v navazujících řízeních často setkávají více či méně protichůdné zájmy, je snaha o co možná nejotevřenější komunikaci v zájmu všech zúčastněných subjektů. Podstata konzultativní účasti veřejnosti spočívá v možnosti každého seznámit se s povahou konkrétního záměru, podávat připomínky a vyjádření a účastnit se veřejného projednání (více o veřejném projednání v podkapitole 4.5.6 této práce).

Informace o záměru, resp. o jednotlivých dokumentech pořízených v průběhu posuzování jsou z důvodu zajištění co možná největší publicity zveřejňovány podle ust. § 16 ZPV na úředních deskách dotčených územně samosprávných celků a na internetu. V případě oznámení, dokumentace a posudku zveřejňuje příslušný úřad pouze informace o místě a času, ve kterém je možné do těchto dokumentů nahlížet. Závěr zjišťovacího řízení a závazné stanovisko jsou naopak vzhledem ke své důležitosti zpřístupňovány v kompletní podobě.

Novelou EIA zavedená obecná úprava navazujícího řízení stanovuje taktéž poměrně širokou informační povinnost správního orgánu příslušného k vedení navazujícího řízení. Postupem dle ust. § 25 SprŘ, jež upravuje doručování veřejnou vyhláškou, je tento orgán povinen zveřejňovat mimo jiné informace o tom, že se jedná o realizaci záměru posuzovaného podle ZPV, o místě, na kterém se lze seznámit s dokumenty pořízenými během procesu EIA či o možném způsobu zapojení veřejnosti v navazujícím řízení. V průběhu navazujícího řízení musí být

¹³⁹ LEHKÝ, Jan. Tohle evropská komise nechtěla. In: E15 Euro [online]. 2014 [cit. 2015-06-28]. Dostupné z: <http://euro.e15.cz/archiv/tohle-evropska-komise-nechtela-1129598>

zpřístupněna také vyjádření a závazná stanoviska dotčených orgánů, eventuálně jiné podklady pro navazující rozhodnutí.

Právo každého vznášet v průběhu procesu EIA připomínky (v podstatě v jakékoliv podobě) je součástí procedury posuzování vlivů v podstatě od počátku a ani novela EIA nepřinesla do této úpravy žádné převratné změny. O určitých limitech v poměrně široce pojaté možnosti veřejnosti vyjádřit své názory či obavy lze hovořit vzhledem k zákonným lhůtám pro podání připomínek. Jak vyplývá z jednotlivých kapitol této práce věnovaných konkrétním etapám celého procesu, nejsou tyto lhůty stanoveny jednotně pro všechny fáze. Jako nedostačující bývá označována doba 30 dní, kterou ZPV poskytuje pro vyjádření k dokumentaci.

Jako poněkud problematická se jeví také praxe vypořádávání připomínek, jejichž účelem není jen zjištění postojů veřejnosti, ale také případné zohlednění těchto názorů v počáteční fázi celého rozhodovacího procesu. Povinnost přihlídnout k připomínkám (v závěru zjišťovacího řízení) nebo je vypořádat (v posudku a závazném stanovisku) by se však neměla omezit jen na zdánlivé splnění zákonných požadavků. Problémem totiž je, že *„pokud příslušný orgán (obec, úřad) ve skutečnosti nemá o aktivní účast veřejnosti zájem a celý proces pojme čistě formálně (resp. nerespektuje nic nebo jen velmi málo z připomínek a podnětů), neexistuje proti tomu prakticky žádná účinná obrana, celý proces účasti se stává pouhou formalitou či přímo fraškou“*¹⁴⁰. V ideálním případě by podání relevantních připomínek a jejich patřičné zohlednění mělo vést k objasnění učiněných kroků, zvýšení transparentnosti celého procesu a především k dosažení konsenzu.

Zatímco konzultativní účast veřejnosti v procesu EIA byla v ZPV upravena již dříve, novela EIA zavedla také obecnou úpravu **konzultativní účasti v navazujících řízeních**. S cílem odstranit transpoziční deficit české právní úpravy vzhledem k požadavkům včasné a účinné účasti veřejnosti stanovených v člancích 6 až 9 směrnice EIA došlo k vymezení základních prvků této účasti, které budou platit pro následná povolovací řízení dle zvláštních zákonů. Podle důvodové zprávy lze konzultativní účast veřejnosti na povolovacích řízeních rozčlenit do

¹⁴⁰ DOHNAL, Vítězslav. Mýty o účasti veřejnosti: Příspěvek na konferenci „Občanská společnost v zemích střední Evropy, aspekty spolupráce mezi neziskovými organizacemi a státem“, Praha, Poslanecká sněmovna Parlamentu, 2002. *Econnect* [online]. 2002 [cit. 2015-04-21]. Dostupné z: http://aa.ecn.cz/img_upload/213998dd557a6ecf241d80d7748bd811/myty_o_ucasti_verejnosti.pdf

několika okruhů. První aspekt účasti veřejnosti tvoří obecné zpřístupňování informací uvedených výše v této podkapitole a podávání informací na žádost (například další informace, které jsou dostupné až po informování dotčené veřejnosti). Druhým typem oprávnění je právo veřejnosti podávat připomínky a vyjádření v době, kdy jsou všechny možnosti otevřené. Konečně ve finální fázi povoloovacího procesu ukládá ZPV správnímu orgánu povinnost zveřejnit vydané rozhodnutí, a to včetně odvodnění, které obsahuje vypořádání uplatněných připomínek.

Protože v reálných situacích rozhodují konkrétní úřední osoby, jejichž přístup k zákonným postupům nelze v praxi při nejlepší vůli stoprocentně korigovat, bude uplatňování účinné participace veřejnosti vždy do jisté míry záviset na lidském faktoru. Ke zvýšení odborné úrovně zaměstnanců veřejné správy by pak mohlo napomoci jejich průběžné vzdělávání včetně vydávání včasných a podrobných metodických pokynů. Obecně by se však dle mého názoru dalo říci, že na legislativní úrovni je současná česká koncepce konzultativní účasti veřejnosti v procesu EIA a v navazujících řízeních upravena poměrně kvalitně a že odpovídá evropským a mezinárodním standardům.

4.6.3 Plnoprávná účast veřejnosti v navazujících řízeních a přístup k soudní ochraně

V případě této druhé roviny účasti veřejnosti se zjednodušeně řečeno jedná „o takovou formu účasti, která v sobě zahrnuje veškerá práva, jež jsou typická pro účast konzultativní, ale zároveň i možnosti se těchto práv účinně domáhat, pokud nejsou respektována“¹⁴¹.

Úprava přímé účasti dotčené veřejnosti v povolovacím řízení (označována jako „plnoprávná účast“) a následného přístupu k soudní ochraně prošla v České republice složitým vývojem. Jelikož tento vývoj utváří celkový pohled na dle mého názoru nejméně propracovaný aspekt českého zákonodárství v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí, považuji za vhodné se mu v této kapitole věnovat.

Původní zákon č. 244/1992 Sb. obsahoval v ust. § 8 pravidla účasti některých vybraných subjektů z řad veřejnosti v procesu EIA a v následném správním řízení. Občanská iniciativa, kterou se pro účely zákona č. 244/1992 Sb. rozuměla skupina nejméně 500 fyzických osob starších 18 let písemně

¹⁴¹ Tamtéž.

podporujících vyjádření veřejnosti k dokumentaci, byla oprávněna k účasti na projednání dokumentace a na veřejném projednání. Účast takové občanské iniciativy probíhala prostřednictvím společného zmocněnce. Účastníkem navazujícího správního řízení o povolení stavby, činnosti a technologie (respektive záměru) se pak mohlo stát nově vzniklé občanské sdružení založené většinou osob podporující výše zmíněnou občanskou iniciativu. Za podmínky podání vyjádření k dokumentaci se účastníkem navazujícího řízení smělo stát také již existující občanské sdružení. Institutu účasti veřejnosti tak, jak jej upravoval zákon č. 244/1992 Sb. bylo vytýkáno několik nedostatků. Za nejzásadnější lze považovat nastavení vysoké početní hranice pro podporu občanské iniciativy, respektive založení občanského sdružení.

V souvislosti s chystaným vstupem České republiky do Evropské unie a se snahou zakomponovat do českého právního řádu závazky z již přijatých (Úmluva z Espoo) či k ratifikaci připravovaných (Aarhuská úmluva) mezinárodních smluv, došlo přijetím nového ZPV také ke změně koncepce plnoprávné účasti veřejnosti v navazujících řízeních. Nové ustanovení § 23 odst. 9 ZPV přiznávalo právo stát se účastníkem navazujícího řízení těm občanským sdružením nebo obecně prospěšným společnostem (dále jen „občanským sdružením“), jejichž předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů a dále pak obci záměrem dotčené. Všechny tyto subjekty se mohly účastnit navazujících řízení za splnění několika kumulativních podmínek. Zaprvé musely podat v zákonem stanovených lhůtách vyjádření k oznámení, dokumentaci nebo posudku. Zadruhé bylo nutné, aby příslušný úřad ve svém závěrečném stanovisku uvedl, že takové vyjádření zcela nebo zčásti do svého stanoviska zahrnul. Třetí podmínkou byla absence rozhodnutí úřadu rozhodujícím v navazujícím řízení, že veřejné zájmy, které občanské sdružení hájí, nejsou v tomto řízení dotčeny. Až na prvně uvedený požadavek aktivní účasti subjektů však žádná z těchto podmínek nenacházela oporu v evropské legislativě, ba naopak byla s širokým pojetím plnoprávné účasti veřejnosti podle tehdejšího článku 10a směrnice 85/337/EHS přímo v rozporu. Na první pohled nejproblematictější se jevil fakt, že nezahrnutí své připomínky do závěrečného stanoviska nemohlo být potenciálními účastníky navazujícího řízení při nejlepší vůli ovlivněno. Stejně tak rozhodnutí, ve kterém úřad nedovodil dotčení hájeného zájmu, záviselo téměř výhradně na jeho libovůli.

Na rozdíl od nevyhovujícího stavu, který v této oblasti panoval u nás, v Evropské unii se právní úprava participace veřejnosti vyvíjela přesně opačným směrem. Ve snaze dostat závazkům plynoucím pro Evropskou unii z Aarhuské úmluvy byly směrnicí 2003/35/ES zavedeny výrazně vyšší standardy účasti veřejnosti. Nejvýraznější posun představoval již zmíněný článek 10a směrnice 85/337/EHS, který upravoval právě přístup veřejnosti k právní ochraně.¹⁴² Přestože lhůta pro transpozici směrnice 2003/53/ES uplynula 25. 6. 2005, výše popsaná pravidla pro účast veřejnosti v navazujícím řízení, tak jak je obsahovalo ust. § 23 odst. 9 ZPV, zůstávala nezměněna. V důsledku toho přistoupila Komise k podání žaloby k Evropskému soudnímu dvoru, který následně rozhodl o porušení povinnosti České republiky ve věci nesprávné transpozice směrnice 85/337/EHS. Úsilí českých zákonodárců odvrátit řízení o porušení povinnosti, které vyústilo v přijetí zákona č. 436/2009 Sb., nemělo na rozsudek Evropského soudního dvora vliv, protože ten vždy rozhoduje podle stavu legislativy členského státu ve chvíli, kdy uplynula lhůta pro splnění povinnosti stanovená odůvodněným stanoviskem Komise.

Nesoulad českého a evropského pojetí účasti veřejnosti měl být vyřešen pomocí nového ust. § 23 odst. 10 ZPV, který přinesl zmíněný zákon č. 436/2009 Sb. Na základě tohoto ustanovení došlo k založení aktivní legitimace vybraným subjektům z řad dotčené veřejnosti k podání žaloby proti rozhodnutí vydanému v navazujícím správním řízení.¹⁴³ Právě soudní ochrana poskytovaná občanským sdružením před přijetím novely byla odbornou veřejností dlouhodobě shledávána jako nedostačující. Vzhledem k absenci zvláštní úpravy v ZPV, mohla občanská sdružení dle tehdy vcelku konstantní judikatury podat žalobu proti rozhodnutí v navazujícím řízení pouze na základě ust. § 65 odst. 2 soudního řádu správního (dále „SŘS“), což jim umožňovalo hájit pouze svá procesní práva porušená v rámci správního řízení. Podle převažujícího názoru soudu totiž právnické osoby nemohou být rozhodnutím správního orgánu na svém právu na životní prostředí zkráceny,

¹⁴² Více viz kapitola 3.2 této práce.

¹⁴³ Dle ust. § 23 odst. 10 ZPV se 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, mohly žalobou z důvodu porušení tohoto zákona domáhat zrušení navazujícího rozhodnutí vydaného v řízení podle zvláštních právních předpisů, postupem podle SŘS.

jelikož toto právo náleží pouze biologickým organismům – fyzickým osobám.¹⁴⁴ V důsledku toho právnické osoby nemají možnost domáhat se svých práv žalobou podle ust. § 65 odst. 1 SŘS¹⁴⁵ a napadat tak procesní i hmotnou stránku rozhodnutí (resp. podávat věcné námitky). Ústavního soud v nedávné době vyjádřil odlišný názor, když ve svém nálezu ze dne 30. 5. 2004, č. j. I.ÚS 59/14, o kterém jsem se zmínila v podkapitole 2.2.3 této práce, za určitých podmínek přiznal právo na příznivé životní prostředí také právnickým osobám.

Pokud chtěli zákonodárci vložением nového ust. § 23 odst. 10 posunout možnosti občanských sdružení směrem k evropské úpravě, lze s odstupem času říci, že tento jejich pokus nebyl úspěšný. Poněkud nelogickým se jeví především ponechání ust. § 23 odst. 9, jehož dvě ze tří podmínek shledala Komise jako restriktivní a nekorespondující s právy dotčené veřejnosti podle článku 10a směrnice 85/337/EHS. Snahu o řešení Komisí vytýkaných pravidel účasti veřejnosti pouze skrze zavedení nové možnosti soudního přezkumu navazujícího rozhodnutí namísto zrušení či pozměnění nevyhovujících podmínek účastenství v řízení je tak možné označit za přinejmenším nedostatečnou. Za největší vadu této úpravy tak lze považovat to, že novelizací změněný ZPV řešil „*nedostatek právní úpravy spočívající v tom, že dotčená veřejnost nemá přístup k právní ochraně v rámci správních řízení navazujících na proces posuzování vlivů na životní prostředí tak, že dotčené veřejnosti umožnil, aby rozhodnutím soudu bylo napraveno něco, k čemu nemuselo dojít, kdyby příslušná ustanovení v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí umožňovala účastenství dotčené veřejnosti ve správních řízeních navazujících na proces posuzování vlivů na životní prostředí tak, jak to předpokládá článek 10a směrnice o posuzování některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí*“¹⁴⁶. Dalším nešťastným prvkem, který z celého ustanovení dřívějšího § 23 odst. 10 ZPV činil prakticky nefunkční

¹⁴⁴ Viz například nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. Ús 282/97, usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č.j. 6 A 25/2002-42, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, č.j. 6 As 18/2008-107 aj.

¹⁴⁵ Zrušení rozhodnutí se může žalobou podle ust. § 65 odst. 1 SŘS domáhat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, resp. správním rozhodnutím.

¹⁴⁶ SOBOTKA, Michal a Petra HUMLÍČKOVÁ. Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2010, (1): 98.

mechanismus, představovalo vyloučení odkladného účinku výše popsaných žalob. Díky tomu mohla celá nekoncepční úprava soudní ochrany vést k situacím, kdy se záměr investora začal realizovat již v průběhu řízení o správní žalobě, následkem čehož hrozil vznik nevratného poškození životního prostředí a (v případě úspěchu žalobců) také vznik zbytečných nákladů na straně investora. Paradoxně ve výhodnějším postavení se tak nacházela ta občanská sdružení, kterým se přes veškerá úskalí podařilo podat žalobu v důsledku svého účastenství v předchozím správním řízení, než občanská sdružení, jimž tehdejší ust. § 23 odst. 10 ZPV umožnilo žalovat přímo. Žalobám účastníků navazujících řízení podle ust. § 65 a násl. SŘS totiž soudy začaly přiznávat žalobcem navrhovaný odkladný účinek, „aby nemohlo docházet k situacím, kdy v době rozhodování o správní žalobě již byl povolený záměr nevratně realizován (typicky provedením stavby). Pokud by návrhu na přiznání odkladného účinku vyhověná nebylo, došlo by k porušení čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy a čl. 10a Směrnice 85/337/EHS, neboť poskytovaná soudní ochrana by nebyla včasná a spravedlivá“¹⁴⁷.

Právě výslovné vyloučení odkladného účinku patří mezi jeden z Komisí kritizovaných prvků účasti veřejnosti, tak jak ji dříve upravoval ZPV. Obecně by se však dalo říci, že změna, kterou musel ZPV v této oblasti projít bylo nutné pojmout komplexně. Kromě absence odkladného účinku žaloby a celkového nedostatečného pojetí soudní ochrany vyzývala Komise také k odstranění výše zmíněných podmínek tehdejšího ust. § 23 odst. 9 ZPV, které omezovaly účast dotčené veřejnosti v navazujícím řízení. V souladu s ustanovením článku 11 odst. 1 směrnice EIA, který zaručuje možnost přezkumu hmotné nebo procesní zákonnosti jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti v procesu EIA, požadovala Komise rovněž zakotvení soudního přezkumu negativního závěru zjišťovacího řízení.

Novela EIA změnila koncepci plnoprávné účasti veřejnosti a přístup k soudní ochraně následujícím způsobem:

Účast dotčených subjektů v navazujícím řízení

¹⁴⁷ Rozsudek Krajského soudu v Plzni, č. j. 57 Ca 14/2004-40. *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*. 2005. 455/2005.

V návaznosti na zrušení ust. § 23 odst. 9 ZPV upravuje novela EIA novou podobu účastenství v navazujících řízeních. Kromě standardních účastníků navazujících řízení, jejichž postavení vyplývá ze zvláštních zákonů (například stavebník a další stavbou dotčené osoby v případě stavebního řízení), nyní ZPV přiznává právo stát se plnoprávným účastníkem řízení také privilegovaným nevládním organizacím a obci dotčené záměrem. Podmínkou účasti těchto subjektů je písemné přihlášení správnímu orgánu, který navazující řízení vede. Oznámení o zamýšlené účasti musí být správnímu orgánu podáno do 30 dnů od zveřejnění oznámení o zahájení navazujícího řízení. Výhody plnoprávného účastenství spočívají zejména v nejrůznějších oprávněních, která vyplývají ze SprŘ, SŘS či zvláštních zákonů. Patří mezi ně právo být informován o zahájení řízení, právo navrhnout důkazy, účastnit se ústního jednání, nahlížet do spisu, namítat podjatost úředních osob a v neposlední řadě také právo využít opravných prostředků či možnosti soudní ochrany.

Právo podat odvolání proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení tak náleží privilegované nevládní organizaci a obci dotčené záměrem z pozice účastníka navazujícího řízení. Novela EIA však v zájmu zajištění co možná nejširší účasti dotčené veřejnosti zavedla rovněž možnost privilegovaných nevládních organizací podat odvolání proti rozhodnutí i v případě, že nebyly účastníky řízení v prvním stupni, resp. na tomto řízení vůbec neparticipovaly. Podá-li privilegovaná nevládní organizace odvolání proti rozhodnutí v prvním stupni, stává se účastníkem odvolacího řízení.

Žaloba proti rozhodnutí v navazujícím řízení

Novela EIA spolu se zrušením nešťastné úpravy aktivní žalobní legitimace obsažené v ust. § 23 odst. 10 ZPV nastavila nová pravidla soudní ochrany. V souladu s rozhodnutím Evropského soudního dvora, podle kterého nelze environmentálním nevládním organizacím odpírat možnost žalovat rozhodnutí o povolení záměru vzhledem k „*porušení pravidla vyplývajícího z práva Unie, jehož cílem je ochrana životního prostředí, z toho důvodu, že toto pravidlo chrání pouze obecné zájmy, a nikoli zájmy jednotlivců*“, bylo nutné zavést možnost soudního přezkumu hmotné i procesní stránky rozhodnutí. Podle nynější úpravy tak privilegovaným nevládním organizacím přísluší právo podat žalobu proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení a napadat tak hmotnou nebo procesní

zákonnost tohoto rozhodnutí. Aby se v případných soudních sporech předešlo řešení problematiky práva právnických osob na příznivé životní prostředí, přichází ZPV s konstrukcí, podle které se pro účely těchto žalob má za to, že privilegované nevládní organizace mají práva, na kterých mohou být navazujícím rozhodnutím zkrácena (vzhledem k požadavkům aktivní žalobní legitimace stanovených v ust. § 65 odst. 1 SŘS).

Vzhledem ke snaze zajistit včasnou ochranu a nezvyšovat nepřiměřeně náklady, které soudní spory přináší oběma stranám, přistoupili zákonodárci ke stanovení lhůty pro rozhodnutí o podané žalobě. V původním návrhu předkládaná 150 denní lhůta byla nakonec zkrácena na 90 dní od doručení žaloby k soudu. Stejná maximální délka soudního řízení je v SŘS stanovena například pro řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.

Další změnou prošel vládní návrh v bodě týkajícím se odkladného účinku žaloby. Absence odkladného účinku stanovená v ust. § 23 odst. 10, která byla předmětem oprávněné kritiky ze strany Komise i odborné veřejnosti, měla být nahrazena přesně opačnou koncepcí – stanovením automatického odkladného účinku žalob podaných proti navazujícímu rozhodnutí. Na návrh Senátu ČR však v průběhu legislativního procesu došlo ke změně spočívající v možnosti soudu přiznat i bez návrhu odkladný účinek či nařídit předběžné opatření, hrozí-li nebezpečí, že realizací záměru může dojít k závažným škodám na životním prostředí. Domnívám se, že tato „střední cesta“ umožní, aby nezávislé soudy v konkrétních případech určily, zda je nutné odkladný účinek přiznat a zamezit tak vzniku škod na životním prostředí, nebo je vhodné jej vzhledem k zjevné neexistenci reálného nebezpečí škody naopak nepřiznávat.

Odvolání a žaloba proti negativnímu závěru zjišťovacího řízení

Negativním závěrem screeningové fáze zjišťovacího řízení, ve kterém příslušný úřad rozhodne, že záměr nebude dále posuzován podle ZPV, končí celý proces posuzování vlivů na životní prostředí. Protože realizace záměru dále nepodléhá režimu ZPV, není možné uplatnit práva veřejnosti v navazujícím řízení ani následnou soudní ochranu. Možnost využít práv veřejnosti v navazujícím řízení je totiž podmíněna existencí navazujícího řízení předvídaného ZPV, tedy řízení, které povoluje umístění nebo provedení záměru posuzovaného v kompletním procesu EIA. Přitom podle Soudního dvora EU „*třetí osoby a rovněž zúčastněné*

správní orgány musí mít možnost zjistit, zda příslušný orgán v souladu s vnitrostátní právní úpravou řádně ověřil, zda bylo provedení posuzování vlivů na životní prostředí nutné, či nikoliv¹⁴⁸, a to s cílem zajistit soudní ochranu již v počátečních fázích rozhodování o záměru.

V návaznosti na výše uvedené zavedla novela EIA novou formu negativního závěru zjišťovacího řízení – správní rozhodnutí. Právo podat odvolání proti tomuto rozhodnutí má oznamovatel záměru a privilegované nevládní organizace. Oba tyto subjekty mohou z pozice účastníků odvolacího řízení proti negativnímu závěru zjišťovacího řízení podat rovněž žalobu ke správnímu soudu. Příslušná ustanovení směrnice EIA požadující soudní přezkum hmotné i procesní zákonnosti rozhodnutí, platí kromě žaloby proti navazujícímu rozhodnutí také pro soudní přezkum negativního závěru zjišťovacího řízení. Také v tomto případě ZPV hovoří o existenci práv privilegovaných nevládních organizací, jež mohou být rozhodnutím vydanému v zjišťovacím řízení zkrácena. Stejná pravidla platí i pro rychlost soudního řízení, jehož délku ZPV omezuje na 90 dní od doručení žaloby. Právě včasné rozhodnutí o žalobě je stěžejním předpokladem k zajištění odpovídajících práv veřejnosti v navazujícím řízení, respektive k určení, zda se uplatní režim účasti veřejnosti stanovený ZPV.

Na rozdíl od původního návrhu novely EIA, ve které se počítalo s odkladným účinkem žaloby proti rozhodnutí ve zjišťovacím řízení, platné znění žádné takové ustanovení neobsahuje. U případných žalob bude tedy nutné vycházet z obecné úpravy v SŘS a přiznání odkladného účinku podmiňovat kromě příslušného návrhu žalobce také tím, že „by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem“¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Rozsudek Soudního dvora EU (druhého senátu) ve věci C-75/08: Směrnice 85/337/EHS – Posuzování vlivů záměrů na životní prostředí – Povinnost zpřístupnit veřejnosti odůvodnění rozhodnutí o tom, že záměr nepodléhá posouzení. *Sbírka rozhodnutí Soudního dvora*. 2009.

¹⁴⁹ Ust. § 73 odst. 2 SŘS.

4.8 Přejídná ustanovení novely EIA

V neposlední řadě je třeba objasnit, zda a do jaké míry se výše popsané změny zavedené novelou EIA dotýkají již ukončených či probíhajících procesů a řízení.

Podle ustálené zásady se v případě změn právních předpisů upravujících procesní aspekty určitého řízení nová pravidla vztahují i na řízení zahájená před nabytím účinnosti nové úpravy. Je-li úmyslem zákonodárce upravit uvedená pravidla jiným způsobem, musí tak stanovit v přechodných ustanoveních. Vzhledem k absenci takového ustanovení v novele EIA, platí nová právní úprava i pro řízení zahájená za účinnosti dřívější podoby ZPV. Novela EIA zrušila také dříve platné přechodné ustanovení, podle kterého se posouzení zahájená před účinností ZPV dokončovala v souladu s pravidly původního zákona č. 244/1992 Sb.

Kromě zajištění aplikace nových pravidel na probíhající procesy EIA požadovala Komise také prověření souladu již vydaných stanovisek s požadavky směrnice EIA, resp. novelizovaného ZPV. Tato podmínka našla odraz v existenci nového tzv. ověřovacího závazného stanoviska, které vydá příslušný úřad ještě před zahájením navazujícího řízení. Podstatou ověřovacího stanoviska je zjištění souladu závěrečného stanoviska EIA s požadavky právních předpisů, které zapracovávají směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU. Součástí ověřovacího stanoviska je také určení podmínek uvedených v závěrečném stanovisku EIA, které budou správní úřady příslušné k vedení navazujících řízení povinny zahrnout do svých rozhodnutí. Tímto způsobem se zajistí „zezávaznění“ podmínek obsažených v původním nezávazném stanovisku EIA. Nelze-li z důvodu zjištěného nesouladu původního závěrečného stanoviska s novou právní úpravou ověřovací stanovisko vydat, musí se celý proces EIA opakovat podle nově stanovených pravidel. Novela ZPV pro tuto variantu nestanoví žádné formální požadavky, což pravděpodobně vyústí ve vydávání neformálních sdělení. Taková praxe se v kontextu přelomové změny, jakou toto „rozhodnutí“ znamená pro oznamovatele, dle mého názoru jeví jako poněkud nedostačující.

Novelizovaná podoba ZPV, zejména pak ustanovení týkající se zveřejňování informací a účasti veřejnosti, se podle přechodných ustanovení vztahuje také na již zahájená navazující řízení. Zveřejnění nově zpřístupňovaných

informací muselo být zajištěno do 30 dnů ode dne nabytí účinnosti novely EIA. Výjimku z tohoto pravidla bylo možné učinit pouze v případě, pokud již uplynula lhůta pro uplatnění ostatních závazných stanovisek, námitek a připomínek.

Naopak soudní řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti novely EIA se dokončí podle dříve platných právních předpisů.

Až praxe ukáže, jak se se příslušné úřady dokáží vyrovnat s jednotlivými přechodnými ustanoveními. Zajímavé bude sledovat především četnost výskytu ověřovacích stanovisek či naopak nově prováděných procesů EIA. Protože nutnost kompletně nového posouzení vlivu záměru na životní prostředí znamená značný zásah do celkových plánů na realizaci záměru, bude na příslušné úřady kladena poměrně velká zodpovědnost.

5 Připravovaná koncepční změna procesu EIA

O současné koncepci procesu posuzování vlivů na životní prostředí v České republice již bylo v předešlých kapitolách této práce řečeno mnoho. Charakter procesu EIA jakožto samostatného „řízení“, jehož závěrečný výstup v podobě (dnes již závazného) stanoviska tvoří jeden z podkladů pro navazující řízení, není v kontextu ostatních evropských států nijak ojedinělý. Například srovnání české právní úpravy procesu EIA se slovenským zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí¹⁵⁰ přináší několik shodných prvků. Také slovenská úprava posuzování vlivů, která stejně jako ta naše prošla v nedávné době významnou změnou,¹⁵¹ je založena na principu odděleného procesu. Konečný výstup ze slovenské procedury EIA má po novele z roku 2010 formu správního rozhodnutí a představuje jedno z několika rozhodnutí potřebných pro realizaci určitého záměru.¹⁵²

Naprosto odlišný systém povolování záměrů naopak funguje v jiném sousedním státu – Rakousku. Jeho úpravu charakterizuje existence jednoho

¹⁵⁰ Zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov. *Zbierka zákonov Slovenskej republiky*. 2006.

¹⁵¹ Jak uvádí důvodová zpráva k návrhu novely EIA, také slovenská úprava procesu EIA byla předmětem kritiky ze strany Evropské komise. Největší nedostatky spatřovala Komise podobně jako u nás v oblasti účasti veřejnosti. V reakci na hrozící opatření přistoupilo Slovensko v roce 2010 k poměrně rozsáhlé novelizaci celého slovenského zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

¹⁵² Viz. ust. § 37 zákona č. 24/2006 Z.z.

integrovaného řízení a následného rozhodnutí, jehož součástí je (v případě kdy záměr podléhá posuzování vlivů na životní prostředí) také příčinně zohledněný výsledek procesu EIA. Takové finální rozhodnutí v sobě zahrnuje dílčí povolení potřebná k uskutečnění a zprovoznění konkrétního záměru. K provedení celého povoloovacího řízení je až na výjimky zmocněna místně příslušná zemská vláda.¹⁵³

Právě rakouská úprava se stala do jisté míry vzorem k připravované novele stavebního zákona (dále jen „StavZ“). Snaha o zavedení nové podoby povolovacích řízení je motivována zejména skutečností, že Česká republika patří podle dlouhodobých zjištění k evropským státům s nejpomalejším tempem realizace velkých staveb. S cílem zrychlit a zjednodušit povolovací řízení začaly v polovině roku 2014 na Ministerstvu pro místní rozvoj přípravy komplexní novely StavZ. Jelikož se návrh novely StavZ k datu uzavření této práce nachází ve stádiu meziresortního připomínkového řízení, není vyloučené, že se bude v některých více či méně zásadních aspektech měnit. O problematice povaze některých navrhovaných změn svědčí i počet podaných připomínek. Ve lhůtě jejich uplatnění (21. 7. 2015) bylo Ministerstvu pro místní rozvoj doručeno celkem 2 300 připomínek. Také z toho důvodu dochází již v současné době k prodlužování plánu legislativních prací. Původně avizovaná platnost novely StavZ byla z počátku roku 2016 posunuta nejdříve na druhou polovinu roku 2016. Právě vzhledem k počátečnímu stádiu legislativního procesu považuji za vhodné uvést pouze základní teze navrhované novely.

Základní myšlenkou připravované integrace povolovacích procesů je spojení dvou stěžejních řízení – územního a stavebního, a to v duchu zásady „jedna stavba, jedno rozhodnutí“. Společné územní a stavební řízení se objevuje již v úpravě obsažené v platném StavZ, ale jeho existence je podmíněna příslušností jediného stavebního úřadu k vedení obou navazujících řízení. Podle navrhovaného znění StavZ by se společné řízení mohlo konat také v situacích, kdy je pro územní a stavební řízení prozatím stanovena příslušnost více úřadů. Právě otázka stanovení úřadu příslušného k vedení společného řízení představuje jedno z nejvíce diskutovaných témat. Soustava stavebních úřadů je v současné době tvořena obecnými stavebními úřady, speciálními stavebními úřady (pro letecké, silniční

¹⁵³ ŠKRABALOVÁ, Kristina. *Posuzování vlivu na životní prostředí v právu unijním, rakouském a českém*. Praha, 2011. Str. 40-41. Diplomová práce. Právnická fakulta Univerzity Karlovy. Dostupné také z: [file:///C:/Users/Sandra/Downloads/DPTX_2010_1__0_38706_0_96770%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Sandra/Downloads/DPTX_2010_1__0_38706_0_96770%20(1).pdf).

a další stavby), vojenskými stavebními úřady a jinými stavebními úřady (Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra a některá další ministerstva). V případě jednotného řízení vedeného pro soubor různých druhů staveb by musel jednotné rozhodnutí vydat jeden stavební úřad příslušný k vedení řízení o hlavní stavbě (na podkladě závazných stanovisek ostatních úřadů), zatímco podle současného stavu vydávají všechny úřady samostatná rozhodnutí. Stanovení stavebního úřadu příslušného k vydání těchto složitých rozhodnutí by se tak významně dotklo znění mnoha dalších zákonů (například zákona o pozemních komunikacích, energetického zákona atd.). Stejně jako tyto ani další novelou StavZ navrhované alternativy určení příslušného úřadu zatím nemají jednoznačnou podporu. Novela navíc počítá rovněž s možností žadatele zvolit, zda bude povolení svého záměru získávat v jednotlivých řízeních, či zažádá o jednotné povolení. Variantu oddělených řízení může žadatel zvolit, jestliže usoudí, že pro jeho záměr „*bude postupné projednávání, postupné upřesňování a zpracování projektové dokumentace výhodnější a jistější*“¹⁵⁴. Stávající struktura orgánů vykonávajících veřejnou správu v oblasti územního a stavebního řízení tak musí rovněž zůstat zachována.

Další zjednodušení povolovacího procesu by mělo přinést začlenění procesu EIA do výše popsaného jednotného řízení, případně též do samostatného územního řízení. Taková úprava by odpovídala rovněž požadavkům směrnice EIA, která počítá s variantou zakomponování procesu posuzování vlivů na životní prostředí do již existujících povolovacích řízení.¹⁵⁵ Úřad příslušný k posuzování vlivů na životní prostředí podle platného ZPV by vydával závazné stanovisko jako podklad pro koordinované povolení na základě posouzení v koordinovaném řízení (společné územní a stavební řízení spojené s procesem EIA). Celé koordinované řízení by pak provázela vzájemná součinnost stavebního úřadu a úřadu příslušného k vydání závazného stanoviska. Stejná pravidla by pak platila pro územní řízení spojené s posouzením vlivů na životní prostředí.

Velké nejasnosti panují ohledně integrace některých dalších řízení na úseku ochrany životního prostředí. Právě samostatná rozhodnutí vydávána podle zákonů

¹⁵⁴ *Informace o připravované novele stavebního zákona a o časovém harmonogramu legislativních prací*. Ministerstvo pro místní rozvoj, 2015. Dostupné také z: [http://www.ospzv-
aso.cz/addons/117%20RHSD/Informace-o-pripravovane-novele-stavebniho-zakona.pdf](http://www.ospzv-
aso.cz/addons/117%20RHSD/Informace-o-pripravovane-novele-stavebniho-zakona.pdf)

¹⁵⁵ Viz článek 2 odst. 2 směrnice EIA.

na ochranu životního prostředí jsou v praxi příčinou větší časové náročnosti povolovacích procesů. Přesto ani v otázce začlenění řízení dle jednotlivých složkových zákonů, resp. jejich výstupů do společného rozhodnutí nepanuje jednotný přístup. Obavy z této nové úpravy jsou způsobeny zejména potřebou velkého množství novelizací.

V rámci jednání mezi jednotlivými resorty i v rámci spolupráce s nevládními ekologickými organizacemi, zástupci Svazu průmyslu a dopravy, Hospodářské komory ČR a dalšími subjekty dochází k neustálému vyjasňování a konkretizaci plánovaných změn. Přestože se v zájmu včasného přijetí plánovaných změn tvůrci přiklonili k variantě novelizace namísto přípravy kompletně nového stavebního zákona, domnívám se, že se celý legislativní proces protáhne o mnoho déle, než je v současné době plánováno.

Závěr

Účelem institutu posuzování vlivů na životní prostředí je ochrana životního prostředí a veřejného zdraví před možnými nežádoucími vlivy způsobenými realizací staveb, činností a technologií, které mají potenciál takové negativní vlivy způsobit. Charakteristickým rysem, který celý proces posuzování vlivů v praxi provází, je snaha o vyvážení ekonomických a sociálních zájmů se zájmem na ochraně celkové kvality životního prostředí. Zatímco na jedné straně je patrné úsilí investorů o co možná nejrychlejší a tedy i nejméně nákladný průběh celého procesu, za jakousi nepřátelskou protistranu jsou pak často označována nejrůznější ekologická sdružení a spolky snažící se naopak o nastavení nejvyšších možných standardů ochrany životního prostředí. Takovéto zjednodušené vidění skutečnosti, které je často podporováno zkreslenými informacemi podávanými médii, však neodpovídá podstatě institutu posuzování vlivů na životní prostředí. Cílem celého procesu EIA totiž není svévolné omezování a brždění výstavby, nýbrž zavedení takových pravidel, která umožní realizaci záměrů za podmínek trvale udržitelného rozvoje. Konečně zájem na zachování kvalitního a zdravého životního prostředí pro současné i budoucí generace je – nebo by měl být – společný všem lidem, včetně těch, kteří jsou v konkrétním případě v pozici investorů. Nelehký úkol potom stojí před národními, respektive evropskými zákonodárci, kteří by měli legislativně zajistit efektivní a nestranné působení tohoto průřezového nástroje ochrany životního prostředí.

Protože v moderních demokratických státech nejsou jednotlivé právní řády tvořeny izolovaně a ochrana životního prostředí patří mezi oblasti, kterým je na mezinárodním poli věnovaná značná pozornost, je na českou právní úpravu institutu posuzování vlivů na životní prostředí potřeba nahlížet v kontextu úpravy evropské i mezinárodní.

Ve vývoji procesu EIA v mezinárodním právu, jemuž je věnována první kapitola této práce, jsou významným mezníkem především dvě (pro Českou republiku závazné) mezinárodní smlouvy. První z nich je označována jako Úmluva z Espoo a upravuje oblast mezistátního posuzování vlivů na životní prostředí, jehož vymezení nebylo pro přílišnou rozsáhlost předmětem této práce. Proto také samotné Úmluvě z Espoo není věnován příliš velký prostor.

Naopak klíčovým prvkem provázejícím celou proceduru posuzování vlivů je účast veřejnosti v jeho jednotlivých fázích. Základy pro evropskou i národní úpravu participace veřejnosti položila jedna z nejvýznamnějších mezinárodních smluv upravujících ochranu životního prostředí – Aarhuská úmluva. Ačkoliv dle evropské i české judikatury nejsou ustanovení této úmluvy přímo aplikovatelná, představují základní inspirační zdroj pro oblast úpravy práv veřejnosti v environmentálních otázkách. K provedení jednotlivých ustanovení Aarhuské úmluvy přijala či novelizovala Evropská unie řadu sekundárních právních předpisů, jejichž cílem je zajistit práva veřejnosti ve třech oblastech – přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

Povinnost příslušných úřadů zpřístupnit informace, a to především formou pasivního zpřístupňování, provází také úpravu procesu posuzování vlivů na životní prostředí, a to od jeho počáteční fáze (oznámení záměrů) až do samotného závěru (stanovisko EIA). Novela EIA navíc přímo v ZPV zakotvila informační povinnost úřadu rozhodujícího v řízeních navazujících na proces EIA, což lze z hlediska souladu s Aarhuskou úmluvou hodnotit veskrze pozitivně.

Také druhá forma účasti veřejnosti v záležitostech životního prostředí upravená Aarhuskou úmluvou, jejíž podstatou je participace veřejnosti na environmentálním rozhodování, nalézá odraz v procesu EIA. Nejvýznamnějším právem veřejnosti vycházejícím právě z druhého pilíře Aarhuské úmluvy je možnost kohokoliv podávat ve stanovených lhůtách připomínky k jednotlivým dokumentům vytvořeným v souvislosti s posuzováním vlivů na životní prostředí.

Poslední aspekt účasti veřejnosti, tak jak jej garantuje třetí pilíř Aarhuské úmluvy, představuje právo veřejnosti na přístup k právní ochraně v otázkách životního prostředí. Pro proces EIA je stěžejní povinnost smluvního státu Úmluvy zajistit určitým subjektům z řad dotčené veřejnosti¹⁵⁶, možnost přezkumu rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti týkající se účasti veřejnosti na rozhodování o činnostech, jež mohou mít významný vliv na životní prostředí. Právě ustanovení ZPV upravující správní či soudní přezkum rozhodnutí vydaných během procesu EIA a vymezení k tomu legitimovaných subjektů doznalo přijetím novely EIA významných změn.

¹⁵⁶ Jedná se o příslušníky dotčené veřejnosti, kteří mají dostatečný důvod nebo u nichž trvá porušení práva.

Změny provedené novelou EIA však nemají přímou souvislost s požadavky Aarhuské úmluvy, přestože její porušení je České republice vytýkáno. Hlavním zdrojem pravidel zakotvených v českém právním řádu je od vstupu naší země do Evropské unie, především unijní legislativa. Z toho důvodu obsahuje třetí kapitola této práce nastínění vývoje a základních prvků procesu EIA tak, jak jej obsahují evropské právní předpisy. Protože charakteristickým nástrojem evropské právní regulace v oblasti životního prostředí jsou tradičně sekundární právní předpisy zvané jako směrnice, rovněž proceduru posuzování vlivů na životní prostředí upravuje několik evropských směrnic, respektive jejich novelizací.

Z celého vývoje evropské legislativy v této oblasti je patrná snaha o zdokonalování a upřesňování pravidel procesu EIA směrem k účinnější ochraně životního prostředí. Přestože v některých fázích ponechává určitý prostor členským státům (například určení předmětu posuzování u záměrů z přílohy II. směrnice EIA), změny prováděné průběhu existence obou stěžejních směrnic (směrnice 85/337/EHS a směrnice 2011/92/EU) svědčí o tendenci podrobnějšího vymezení otázek, které ochranu životního prostředí v praxi činily nebo činí neefektivní. Za jeden z klíčových momentů správného fungování celého procesu považuje Evropská unie zajištění reálné účasti veřejnosti v něm. Východiskem při tvorbě těchto ustanovení byla především pravidla nastavená Aarhuskou úmluvou, jejíž je Evropská unie smluvní stranou. V souvislosti se zajištěním většího zapojení veřejnosti do procesu, i v souvislosti se zkvalitňováním procesu EIA obecně, dochází v evropské legislativě především k rozšiřování okruhu informací uváděných v jednotlivých dokumentech. Naopak nedávná snaha o zavedení podrobného rozsahu posuzování, který by byl povinný pro všechny členské státy, nebyla pro odmítavý postoj většiny z nich úspěšná.

Právě vysoké evropské standardy ochrany životního prostředí, které zajistí realizaci záměrů v souladu s principy trvale udržitelného rozvoje, nebyly v dřívějším ZPV zcela reflektovány. V důsledku toho se Česká republika dostala do situace, kdy proti ní bylo zahájeno řízení o porušení povinnosti Smlouvy o fungování EU ve věci nesprávné transpozice směrnice EIA (tzv. *infringement*). Potřeba koncepčních i dílčích změn ZPV, které by zajistily odstranění vytýkaných nedostatků, vyústila v dubnu roku 2015 v přijetí novely EIA. V kapitole čtvrté věnované české právní úpravě posuzování vlivů na životní prostředí jsem proto

u jednotlivých fází procesu popsala také případný posun, ke kterému v souvislosti s novelou EIA došlo.

Jeden z nejzásadnějších převratů nastal v charakteru závěru zjišťovacího řízení, v rámci něhož příslušný orgán na základě informací obsažených v oznámení rozhoduje o konání či nekonání dalších etap procedury posuzování vlivů na životní prostředí. Na negativní závěr zjišťovacího řízení, jímž celý proces končí, bylo dle požadavků Evropské komise nutné vztáhnout ustanovení směrnice EIA upravující práva veřejnosti na přezkum hmotné i procesní zákonnosti některých rozhodnutí, aktů či nečinnosti. Vzhledem k povaze negativního závěru zjišťovacího řízení jakožto konečného kroku v rozběhnutém procesu a vzhledem ke skutečnosti, že příslušný úřad rozhoduje v zjišťovacím řízení v podstatě pouze na základě oznámení, což je dokument, jehož zpracování je plně v rukou oznamovatele, se zakotvení možnosti přezkumu jeví jako nanejvýš účelné. V souvislosti se zavedením práva na odvolání a soudní přezkum došlo ke změně formy negativního závěru zjišťovacího řízení z úkonu podle části 4. SpŘ na správní rozhodnutí, které musí splňovat některé obecné i zvláštní náležitosti. Tato úprava s sebou jistě ponese určité zvýšení administrativních nákladů, které však dle mého názoru plně odpovídá potřebě zajištění účinných kontrolních mechanismů.

Další změnou, která by měla pomoci zajistit skutečné splnění účelu posuzování vlivů na životní prostředí, prošla podoba závěrečného stanoviska EIA. Tento akt, dříve vydávaný jakožto jiný úkon dle části 4. SpŘ, se s účinností novely EIA stal závazným stanoviskem k posouzení vlivů provedených záměrů na životní prostředí. Jak vyplývá ze samotného názvu nové podoby stanoviska (na jehož obsahové a formální náležitosti je nutné vztáhnout pravidla týkající se správních rozhodnutí), je zásadním rysem tohoto výstupu právě jeho závaznost. Závaznost stanoviska EIA pak spočívá v konkrétní povinnosti dále rozhodujícího správního úřadu takový podklad opatřit a zároveň jeho obsah v plném rozsahu zohlednit. Je skutečně s podivem, že zákonodárci k této úpravě nepřistoupili již dříve, neboť absence závaznosti stanoviska EIA zcela odporovala smyslu celého procesu a činila z něj pouhou formální záležitost.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Dříve vydávané stanovisko představovalo odborný podklad pro vydání navazujících rozhodnutí, pro něž je charakteristická tzv. procesní závaznost – bez stanoviska sice nebylo možné vydat navazující rozhodnutí, ale jeho obsah nebyl pro dále rozhodující správní úřady ve své podstatě nikterak závazný.

Podpořit reálnou závaznost stanoviska má také další novelou zavedený institut – tzv. coherence stamp. Pomocí tohoto verifikačního závazného stanoviska bude docházet k zjišťování totožnosti posuzovaného a následně povolovaného projektu. Cílem nové úpravy je zamezit případům, kdy investor v průběhu procesu EIA „pracuje“ s určitými parametry plánovaného projektu, které však neodpovídají parametrům předkládaným v žádostech o navazující (zejména pak stavební) povolení. Ověřování totožnosti povolovaného projektu má na starosti orgán rozhodující v navazujícím řízení. Jeho úkolem je porovnat dokumenty vzešlé z procesu EIA s dokumentací nově předloženou žadatelem a v závislosti na charakteru případných změn určit, zda mohou mít významný negativní vliv na životní prostředí. Jsou-li nově vymezené parametry záměru způsobilé vyvolat významný negativní vliv na životní prostředí, vydá úřad negativní závazné stanovisko. Inkriminované změny záměru se následně stanou předmětem dalšího fakultativního posuzování vlivů.

Nutnost explicitně stanovit závaznost stanoviska EIA i potřeba ověřovat totožnost předkládaných záměrů se odvíjí od několikrát popisované české koncepce vztahu mezi procesem EIA a navazujícími řízeními. Protože současná právní úprava, jejíž podstata zůstala i po novele EIA nedotčena, vychází z existence dvou (či několika) samostatných řízení (respektive procedur), důležitou otázkou zůstává vymezení pojmu navazujícího řízení. O definici tohoto pojmu se zákonodárce pokusil v úvodních ustanoveních novelizovaného ZPV, avšak místo žádoucího vyjasnění vnesl do stávající úpravy spíše zmatek. Nově podaná definice se totiž s největší pravděpodobností dostává do rozporu s dosavadní judikaturou českých soudů, když v sobě nezahrnuje tzv. podkladová rozhodnutí, která mezi navazující rozhodnutí několikrát zařadil také Nejvyšší správní soud. Možným nejasnostem při zařazování jednotlivých řízení mezi řízení navazující by se dalo předejít například označením navazujícího řízení přímo v příslušných zvláštních zákonech. Takový postup se však jeví jako legislativně poměrně náročný.

Zařazení konkrétního řízení, ve kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, mezi navazující řízení ve smyslu ZPV, je stěžejním momentem pro určení dalších práv a povinností jednotlivých subjektů. Zásadní převrat v úpravě těchto práv a povinností nastal především ve vztahu k účasti veřejnosti. Novela EIA v tomto směru reagovala na kritiku Evropské komise, podle které dřívější česká úprava vykazovala významný koncepční nedostatek. Pod

pojmy řízení a rozhodnutí ve smyslu směrnice EIA byla před novelou zahrnována pouze procedura posuzování vlivů a výstupy z ní. Podle evropského výkladu bylo však nutné povinnosti plynoucí z příslušných článků směrnice EIA rozšířit na každé řízení, kterým se daný záměr realizuje. Uvedený požadavek byl v ZPV reflektován zakotvením několika nových ustanovení, která obsahují obecnou úpravu navazujícího řízení. Větší transparentnosti navazujícího řízení a usnadnění přístupu veřejnosti k relevantním údajům napomůže podrobně stanovená informační povinnost orgánu vedoucího navazující řízení. Pro navazující řízení platí nově také možnost kohokoliv podávat připomínky, která byla doposud upravena pouze pro jednotlivé fáze procesu EIA. Přestože zavedení této formy konzultativní účasti veřejnosti v navazujícím řízení je nepochybně krok správným směrem, nelze se omezovat pouze na určení legislativních pravidel. Reálné uplatňování této, dle mého názoru vyhovující, zákonné úpravy by v praxi mělo být sledováno a podporováno. Pouhé formální vyřizování podaných připomínek totiž nespĺňuje účel institutu – objasnění jednotlivých sporných bodů a ideálně nalezení konsenzu všech zainteresovaných subjektů. Prostředkem k naplnění zákonných ustanovení by se mohlo stát například průběžné vzdělávání zaměstnanců veřejné správy, včetně vydávání včasných a podrobných metodických pokynů.

Podstatné změny doznala také úprava tzv. plnoprávné účasti dotčené veřejnosti v navazujících řízeních a následného přístupu k soudní ochraně. Přes veškeré v minulosti slýchané kritické hlasy, které volaly po kvalitní a mezinárodně i evropsky konformní úpravě této problematiky, zůstávala úprava v ZPV (i po nejrůznějších novelizacích) zcela nevyhovující. Účast dotčené veřejnosti v navazujících řízeních byla limitována splněním několika omezujících podmínek, což mělo za následek také výrazné zúžení okruhu aktivně legitimovaných žalobců, kteří chtěli brojit proti rozhodnutím vydaným v navazujících řízeních. Naprosto nelogickým se jevílo také vyloučení odkladného účinku případných správních žalob.

Novelizovaná podoba ZPV počítá s plnoprávnou účastí některých subjektů z řad dotčené veřejnosti v navazujícím řízení, a dokonce s možností těchto subjektů podat odvolání proti navazujícímu rozhodnutí. Odvolání mohou podat i v případě, že nebyly účastníky řízení v prvním stupni, resp. na tomto řízení vůbec neparticipovaly. Dalším oprávněním, kterým tyto subjekty disponují, je podat žalobu proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení a napadat tak hmotnou

nebo procesní zákonnost tohoto rozhodnutí. Co se týká odkladného účinku žalob, jeho přiznání je v rukou soudu, který musí v konkrétní situaci uvážit, zda hrozí nebezpečí, že realizací záměru může dojít k závažným škodám na životním prostředí. V takovém případě soud odkladný účinek i bez návrhu přizná. Domnívám se, že svěřením rozhodnutí o přiznání odkladného účinku do rukou soudu je šťastným řešením, které umožní zohlednit specifika konkrétních soudních řízení. Naopak původně navrhovaná koncepce automatického odkladného účinku těchto správních žalob by mohla mít v některých případech za následek neodůvodněné pozastavení realizace záměru.

Diskutovaným prvkem nové podoby účasti veřejnosti v navazujících řízeních bylo vymezení okruhu k tomu oprávněných subjektů. V souladu s oprávněním členských států deklarovaným ve směrnici EIA určit okruh osob, které mají dostatečný zájem a mohou tak napadat hmotnou i procesní zákonnost rozhodnutí, vznikla nová kategorie tzv. privilegovaných subjektů z řad dotčené veřejnosti. Jedná se o nevládní neziskové organizace podporující ochranu životního prostředí, jejichž privilegované postavení vyplývá buď z určité zavedenosti (podmínka tříleté existence) nebo z jim vyjadřované podpory (podmínka 200 podpisů na podpisové listině). Právě druhé kritérium se stalo předmětem mnoha diskuzí, v nichž zaznívá kritika směřující k příliš liberálnímu pojetí potřebné podpory, respektive absenci jakéhokoliv mechanismu, který by ověřoval existenci opravdového zájmu osob o místní problematiku. Je zřejmé, že některé projekty mohou svým rozsahem ovlivňovat rozsáhlé území, na druhou stranu se však podle mého názoru jeví poněkud nelogické, proč by například podporu v hájení zájmu na zachování obecního parku (na úkor plánovaného parkoviště) měly vyjadřovat osoby žijící 100 km od dotčeného území. Otázkou ovšem je, zda by nastavení limitů potřebné podpory obstálo vzhledem k evropským požadavkům na absenci nedůvodných omezujících opatření kladeným veřejnosti v přístupu k účasti na environmentálním rozhodování.

V samotném závěru je vhodné podotknout, že ačkoliv novela významným způsobem přiblížila českou právní úpravu k úpravě evropské, efektivitu některých nových ustanovení ukáže až praxe. Případné nedostatky bude možné napravit kupříkladu v rámci připravované velké novely stavebního zákona, která by měla do značné míry změnit současný koncept procedury EIA jakožto samostatného procesu přecházejícímu navazujícím řízením.

Novelizované znění ZPV nicméně představuje významný krok směrem ke snaze o zachování příznivého životního prostředí, na který jsme bohužel až příliš dlouho čekali a z něhož je na několika místech patrný nedostatečný časový prostor k pečlivější úpravě nově tvořených ustanovení.

Seznam zdrojů

Literatura

Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci. Překlad 2. vydání do češtiny. Organizace spojených národů, 2013. 228 s.. Dostupné také z:

http://mzp.cz/cz/prirucka_implementace_aarhuske_umluvy

BAHÝL, Ján, Lenka BAHÝLOVÁ a Tomáš KOCOUREK. *Příklady a judikatura z práva životního prostředí*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2010, 208 s. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-46-2.

DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010, xlvii, 629 s. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7.

DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. Vyd. 1. Praha: ABF - Arch, 2005, 187 s. Stavební právo. ISBN 80-86905-01-2.

EIA: Rukověť oznamovatele záměru. Praha: MŽP, 2011, 121 s. Dostupné také z:

http://www.mzp.cz/cz/rukovet_oznamovatele

MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, 98 s. ISBN 978-80-87439-16-6.

PETRŽÍLEK, Petr, Jiří GUTH a Gabriela TÝCOVÁ. *Předpisy o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. Praha: ABFARCH, 2002, 149 s. Stavební právo. ISBN 80-861-6542-6.

STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-720-1609-1.

ŠTURMA, Pavel a Milan DAMOHORSKÝ. *Mezinárodní právo životního prostředí*. 1. vyd. Beroun: IFEC, 2004, sv. 1. 193 s. ISBN 80-903409-2-X.

Časopisy

ADAMEOVÁ, Zuzana. Účast veřejnosti v procesu EIA – případ České republiky. *České právo životního prostředí*. 2011, (30): 7-16.

DVOŘÁK, Libor. Proces posuzování vlivů na životní prostředí – posudek. *EIA – IPPC – SEA*. 2011, (2): 10.

DVOŘÁK, Libor. Proces posuzování vlivů na životní prostředí – posudek. *EIA – IPPC – SEA*. 2011, (3): 19-20.

DVOŘÁK, Libor. Proces posuzování vlivů na životní prostředí – stanovisko EIA. *EIA – IPPC – SEA*. 2011, (4): 13.

DVOŘÁK, Libor. Posuzování vlivů na životní prostředí a naturové hodnocení. *EIA – IPPC – SEA*. 2012, (3): 20.

JANČÁŘOVÁ, Ilona. Pokrok v proceduře EIA? *České právo životního prostředí*. 2001, (2): 6-14.

Metodika hodnocení významnosti vlivů při posuzování podle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. *Věstník Ministerstva životního prostředí*. 2007, (11): 1-23.

PAVELKA, Ivan. Nešťastná změna zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2010, (27): 96-100.

SMUTNÝ, Martin et al. SEA – co přinesla změna legislativy? *EIA – IPPC – SEA*. 2006, (3): 6-7.

SOBOTKA, Michal a Petra HUMLÍČKOVÁ. Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2010, (1): 98.

Elektronické zdroje

DOHNAL, Vítězslav. Mýty o účasti veřejnosti: Příspěvek na konferenci „Občanská společnost v zemích střední Evropy, aspekty spolupráce mezi neziskovými organizacemi a státem“, Praha, Poslanecká sněmovna Parlamentu, 2002. *Econnect* [online]. 2002 [cit. 2015-04-21]. Dostupné z:

http://aa.ecn.cz/img_upload/213998dd557a6ecf241d80d7748bd811/myty_o_ucasti_verejnosti.pdf

Informace o připravované novele stavebního zákona a o časovém harmonogramu legislativních prací. Ministerstvo pro místní rozvoj, 2015. Dostupné také z:

<http://www.ospzv-aso.cz/addons/117%20RHSD/Informace-o-pripravovane-novele-stavebniho-zakona.pdf>

LEHKÝ, Jan. Tohle evropská komise nechtěla. In: E15 Euro [online]. 2014 [cit. 2015-06-28]. Dostupné také z: <http://euro.e15.cz/archiv/tohle-evropska-komise-nechtela-1129598>

Sněmovní tisk 299/0 – Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony: Důvodová zpráva. *PS PCR* [online]. 3. září 2014 [cit. 2015-05-23]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=110853>

Deklarace, smlouvy a úmluvy

Deklarace z Rio de Janeiro o životním prostředí a rozvoji a Agenda 21. 1992.

Úmluva z Espoo – Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 91/2001 Sb. m. s., o Úmluvě o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států. *Sbírka mezinárodních smluv.* 2001.

Aarhuská úmluva – Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s. o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. *Sbírka mezinárodních smluv.* 2004.

Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie - Smlouva o Evropské unii (konsolidované znění) - Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění). *Úřední věstník Evropské unie.* 2012.

Legislativní zdroje

Směrnice Rady č. 85/337/EHS, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. *Úřední věstník Evropských společenství*. 1985.

Směrnice Rady č. 97/11/ES, kterou se mění směrnice 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. *Úřední věstník Evropské unie*. 1997.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí. *Úřední věstník Evropské unie*. 2001.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/4/ES, o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS. *Úřední věstník Evropské unie*. 2003.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/35/ES, o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně. *Úřední věstník Evropské unie*. 2003.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2009/31/ES, o geologickém ukládání oxidu uhličitého a o změně směrnice Rady 85/337/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES, 2001/80/ES, 2004/35/ES, 2006/12/ES a 2008/1/ES a nařízení (ES) č. 1013/2006. *Úřední věstník Evropské unie*. 2009.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2010/75/EU, o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění). *Úřední věstník Evropské unie*. 2010.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. *Úřední věstník Evropské unie*. 2012.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském

námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006. *Úřední věstník Evropské unie*. 2013.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/52/EU, kterou se mění směrnice Rady 2011/92/EU o posuzování některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. *Úřední věstník Evropské unie*. 2014.

Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky. *Sbírka zákonů*. 1993.

Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. *Sbírka zákonů*. 1998.

Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. *Sbírka zákonů*. 1992.

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. *Sbírka zákonů*. 1997.

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. *Sbírka zákonů*. 1999.

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí). *Sbírka zákonů*. 2001.

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon). *Sbírka zákonů*. 2001.

Zákon č. 93/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí). *Sbírka zákonů*. 2004.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). *Sbírka zákonů*. 2006.

Zákon č. 216/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů. *Sbírka zákonů*. 2007.

Zákon č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. *Sbírka zákonů*. 2015.

Zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov. *Zbierka zákonov Slovenskej republiky*. 2006.

Rozsudky a nálezy soudů

Rozsudek Soudního dvora (prvního senátu) ve věci C-87/02: Komise Evropských společenství proti Italské republice. Porušení povinnosti státem – Životní prostředí – Směrnice 85/337/EHS – Posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů – Záměr ‚Lotto zero‘. *Sbírka rozhodnutí Soudního dvora*. 2004.

Rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ve věci C-75/08: Směrnice 85/337/EHS – Posuzování vlivů záměrů na životní prostředí – Povinnost zpřístupnit veřejnosti odůvodnění rozhodnutí o tom, že záměr nepodléhá posouzení. *Sbírka rozhodnutí Soudního dvora*. 2009.

Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci C-240/09: Lesoochranárske zoskupenie VLK vs. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky (rozhodnutí o předběžné otázce). *Sbírka rozhodnutí Soudního dvora*. 2011.

Rozsudek Soudního dvora (prvního senátu) ve věci C-275/09: Směrnice 85/337/EHS – Posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí – Letiště s hlavní rozjezdovou dráhou o délce 2 100 m nebo více – Pojem ‚výstavba‘ – Prodloužení platnosti provozního povolení. *Sbírka rozhodnutí Soudního dvora*. 2011.

Nález Ústavního soudu I. ÚS 59/14. *Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu*. 2014.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. As 59/2005-136. *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*. 2006.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. As 39/2006-55. *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*. 2007.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 21/2009. *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*. 2009.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 47/2012. *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*. 2012.

Rozsudek Krajského soudu v Plzni, č. j. 57 Ca 14/2004-40. *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*. 2005. 455/2005.

Seznam zkratk

EIA	Vyhodnocení vlivů na životní prostředí (Environmental Impact Assessment)
ESD	Evropský soudní dvůr
ESI	Evropské strukturální a investiční fondy
CHKO	Chráněná krajinná oblast
LZPS	Listina základních práv a svobod
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NP	Národní park
NSS	Nejvyšší správní soud
SEA	Strategické posuzování vlivů na životní prostředí (Strategic Environmental Assesment)
SprŘ	Správní řád
SŘS	Soudní řád správní
StavZ	Stavební zákon
ZOPK	Zákon o ochraně přírody a krajiny
ZPV	Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí

Abstrakt

Tématem diplomové práce je proces posuzování vlivů záměrů na životní prostředí v návaznosti na příslušnou evropskou legislativu. Diplomová práce si klade za cíl podat ucelený rozbor platné právní úpravy institutu posuzování vlivů na životní prostředí, a to včetně jejího historického, mezinárodního a evropského kontextu. Diplomová práce je rozčleněna do pěti základních kapitol. První kapitola práce je věnována obecné charakteristice institutu posuzování vlivů na životní prostředí a zásadám, který tento proces ovládají. Druhá kapitola pojednává o vývoji procesu posuzování vlivů v mezinárodním právu s důrazem na Aarhuskou úmluvu. Třetí kapitola je zaměřena na zakotvení institutu v evropském právu. Jádrem práce je její čtvrtá část, ve které dochází k vymezení jednotlivých fází procesu posuzování vlivů na životní prostředí tak, jak jej upravují české právní předpisy. V poslední kapitole práce jsou nastíněny očekávané koncepční změny v pojetí institutu posuzování vlivů na životní prostředí.

Abstract

The subject of this dissertation is the process of the Environmental Impact Assessment in relation to the respective European legislation. The dissertation aims at providing a comprehensive analysis of the current Environmental Impact Assessment legislation, including its historical, international and European contexts. The dissertation proceeds in five chapters. Chapter One outlines the general characteristics of the Environmental Impact Assessment procedure and the principles that govern it. Chapter Two examines the development of the Environmental Impact Assessment process in international law, with emphasis on the Aarhus Convention. Chapter Three focuses on the anchoring of the procedure in European law. The core part, then, is Chapter Four, which delineates the separate phases of the Environmental Impact Assessment process as defined in Czech legislation. In the last chapter, the expected changes in the concept of the Environmental Impact Assessment are sketched.

Summary

This dissertation offers a comprehensive examination of the development and current state of the Environmental Impact Assessment regulation not only in Czech, but also in international and European legislations. Since the Environmental Impact Assessment procedure is an important tool of environment protection, the interest in its efficient functioning is highlighted in a number of European regulations. Consequently, a substantive part of the dissertation is devoted also to the European and international contexts of the current Czech legislation. Chapter One offers an introductory outline of the Environmental Impact Assessment, as well as clarification of some of the principles characteristic for this process. Chapter Two is devoted to the anchoring of the EIA process in international law, putting emphasis on the key document in the area of environment protection – the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters. In Chapter Three, key European legislation is described, including historical development thereof. These European directives exercise considerable influence over Czech legislation in the area of Environmental Impact Assessment, and they were also a factor behind the most recent comprehensive novelisation of the Environmental Impact Assessment Act. The regulation of the separate phases of the EIA process, as defined in the current Environmental Impact Assessment Act, is analysed in Chapter Four. The respective subchapters cover also the changes introduced in the abovementioned novelisation. One of the most important turning points occurred in the legislation of public participation rights, which play a part in the whole EIA process and the procedures that follow from it. These issues are discussed throughout the dissertation in considerable detail. The last chapter briefly describes the expected development of the relationship between the EIA process and the following procedures, which are about to be significantly altered in the context of the novelisation of the Czech Building Act that is currently in preparation.

Legal regulation of the Environmental Impact Assessment (EIA) in relation to European legislation

KLÍČOVÁ SLOVA

- posuzování vlivů záměrů
- ochrana životního prostředí
- účast veřejnosti

KEY WORDS

- Environmental Impact Assesment
- environmental protection
- public participation