



# MASARYKOVA UNIVERZITA PRÁVNICKÁ FAKULTA

Vojtěch Vomáčka,  
Dominik Židek a kolektiv

## POSUZOVÁNÍ VLIVŮ ZÁMĚRŮ A KONCEPCÍ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS

---

IURIDICA  
Editio Scientia

vol. 561

SPISY PRÁVNICKÉ FAKULTY  
MASARYKOVY UNIVERZITY

---

řada teoretická, Edice Scientia  
svazek č. 561

# POSUZOVÁNÍ VLIVŮ ZÁMĚRŮ A KONCEPCÍ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Vojtěch Vomáčka,  
Dominik Židek a kolektiv

Masarykova univerzita  
Brno 2016

CIP - Katalogizace v knize

Vomáčka, Vojtěch

Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí / Vojtěch Vomáčka, Dominik Židek a kolektiv. --1. vydání. -- Brno: Masarykova univerzita, 2016. 336 stran. -- Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, svazek č. 561. ISBN 978-80-210-8343-1 (brož.)

349.6\* 347.951\* 502/504\* 504\* (048.8:082)\*

- právo životního prostředí
- soudní rozhodnutí a stanoviska
- životní prostředí
- ohrožení životního prostředí
- kolektivní monografie

349 – Pracovní, sociální, stavební právo. Právo životního prostředí. [16]

Tato publikace vznikla na Masarykově univerzitě v rámci projektu „Publikace vědeckých monografií IV“ č. MUNI/A/1203/2015 podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v roce 2016.

Recenzent: doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

© 2016 Vojtěch Vomáčka, Dominik Židek a kolektiv

© 2016 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-8343-1

---

# OBSAH

Seznam použitých zkratk	13
Právní předpisy	13
Ostatní zkratky	15
Úvod	17

## Novelizace procesu posuzování vlivů na životní prostředí

<b>1 Posuzování vlivů na životní prostředí po novele č. 39/2015 Sb. – základní přehled</b>	20
1.1 Důvody vedoucí k přijetí novely a reakce na její schválení	21
1.1.1 Judikatura jako faktor způsobující legislativní změny	23
1.1.2 Reakce na schválení novely č. 39/2015 Sb.	26
1.2 Změny ve významu jednotlivých institutů v zákoně o posuzování vlivů	28
1.2.1 Změny v institutu navazujícího řízení	28
1.2.2 Závaznost výstupu z procesu EIA a coherence stamp	33
1.2.3 Změny týkající se dotčené veřejnosti	38
1.2.4 Změny týkající se zjišťovacího řízení (screening)	42
1.2.5 Ostatní změny v zákoně EIA a v dalších souvisejících předpisech	43
1.3 Závěr	45
<b>2 Poznámky k novele zákona EIA a dodatečnému povolování staveb</b>	47
2.1 Východiska právní úpravy dodatečného povolování staveb	48
2.2 Poznámky k některým dopadům novely zákona EIA	50
2.2.1 Zavedení definice navazujícího řízení a posílení práv veřejnosti	50
2.2.2 Nepochybnost novely s dodatečným povolením stavby	51
2.2.2.1 <i>Kam až mohla (nebo snad měla) novela zákona EIA zajít?</i>	51
2.2.2.2 <i>K závaznosti a verifikaci stanoviska EIA z pohledu dodatečného povolení stavby</i>	54
2.2.2.3 <i>Drobná poznámka k legislativní nedůslednosti</i>	57
2.3 Závěr	58

<b>3 Co nás čeká? Jaké změny přinese novela směrnice EIA od roku 2017</b> .....	59
3.1 Hodnocení účinnosti směrnice EIA .....	60
3.1.1 Problémy zjišťovacího řízení .....	60
3.1.2 Problémy kvality posuzování .....	61
3.1.3 Problémy účasti veřejnosti.....	61
3.1.4 Problém koordinace s dalšími směrnici a politikami .....	62
3.1.5 Problém přeshraničního posuzování .....	62
3.2 Legislativní proces .....	63
3.3 Hlavní změny přinesené směrnicí 2014/52/EU.....	63
3.3.1 Změny v úpravě zjišťovacího řízení .....	64
3.3.1.1 <i>Podmínky zjišťovacího řízení</i> .....	64
3.3.1.2 <i>Odůvodnění závěru zjišťovacího řízení</i> .....	64
3.3.1.3 <i>Lhůta pro zjišťovací řízení</i> .....	64
3.3.2 Záběr, rozsah a dopady posuzování vlivů.....	65
3.3.2.1 <i>Definice procesu posuzování vlivů</i> .....	65
3.3.2.2 <i>Nové faktory k posuzování vlivů</i> .....	65
3.3.2.3 <i>Obsah povolujičho rozhodnutí</i> .....	65
3.3.2.4 <i>Zjištění provedení opatření k vyloučení negativních vlivů</i> .....	66
3.3.2.5 <i>Povinné monitorování</i> .....	66
3.3.3 Odbornost a kvalita posuzování.....	66
3.3.3.1 <i>Požadavek odbornosti</i> .....	67
3.3.3.2 <i>Informace pro zjišťovací řízení</i> .....	67
3.3.3.3 <i>Obsah dokumentace</i> .....	67
3.3.3.4 <i>Ověření aktuálnosti stanoviska resp. rozhodnutí na jeho základě vydaného</i> ... 67	
3.3.4 Účast veřejnosti.....	68
3.3.4.1 <i>Posílení role veřejnosti</i> .....	68
3.3.4.2 <i>Lhůta pro vyjádření veřejnosti</i> .....	69
3.4 Požadavky na úpravu českého zákona EIA.....	69
3.5 Závěr.....	70

## Díličí aspekty procesu posuzování vlivů

<b>4 Faktory ovlivňující odborný posudek</b> .....	72
4.1 Objektivní faktory.....	72
4.1.1 Inherentní neúplnost přírodovědného poznání.....	72
4.1.2 Principiální nemožnost dlouhodobé predikce .....	73
4.2 Subjektivní faktory.....	73
4.2.1 Finanční zájem a prestiž posuzovatele .....	73
4.2.2 Podjatost posuzovatele.....	74
4.3 Závěr.....	74

<b>5</b>	<b>Zjišťovací řízení: „malá“ EIA?</b> .....	76
5.1	Východiska.....	76
5.2	Podklady pro vydání rozhodnutí.....	78
5.3	Rozhodnutí příslušného úřadu .....	80
5.4	Závěr.....	83
<b>6</b>	<b>Pojem „navazující řízení“ a související procesní otázky</b> .....	84
6.1	Vymezení pojmu – před a po novele 39/2015 Sb. ....	84
6.2	Navazující řízení a stanovisko EIA .....	88
6.3	Povinnosti orgánů vedoucích navazující řízení .....	89
6.4	Poznámky k účasti veřejnosti v navazujících řízeních.....	91
6.5	Závěr.....	93
<b>7</b>	<b>Poznatky ombudsmana v oblasti posuzování vlivů záměrů na životní prostředí</b> .....	95
7.1	Institut ombudsmana v českém právním řádu.....	96
7.1.1	Podněty.....	96
7.1.2	Zvláštní oprávnění.....	98
7.1.2.1	<i>Doporučení na přijetí, změnu nebo zrušení právních předpisů</i> .....	98
7.1.2.2	<i>Účast ochránce v pracovních skupinách</i> .....	99
7.1.2.3	<i>Ochránce jako připomínkové místo</i> .....	99
7.2	Nedostatky právní úpravy v této oblasti podle ombudsmana .....	99
7.2.1	Nedůsledné prověřování účinků velkých staveb.....	99
7.2.2	Chybějící EIA při rozšiřování provozu .....	100
7.2.3	Schvalování záměrů po částech .....	101
7.2.4	Nedostatečné přebírání preventivních opatření do závěru zjišťovacího řízení .....	101
7.2.5	Nedostatečné odůvodnění závěru zjišťovacího řízení.....	101
7.2.6	Nejasné omezení platnosti závěru zjišťovacího řízení.....	102
7.2.7	Neposuzování různých variant řešení.....	102
7.2.8	Nezveřejňování úplné dokumentace na internetu.....	103
7.2.9	Nedostatečná soudní ochrana dotčené veřejnosti .....	103
7.2.10	Shrnutí.....	104
7.3	Infringement.....	105
7.4	Ombudsman a jeho připomínky k novele zákona EIA.....	106
7.4.1	Připomínka související se závěrem zjišťovacího řízení.....	107
7.4.2	Připomínky související s coherence stamp .....	108
7.4.3	Připomínka související s účastí veřejnosti .....	108
7.5	Připomínky ochránce k novele stavebního zákona .....	109
7.6	Závěr.....	110



<b>8 Posuzování vlivů na životní prostředí v aktuální judikatuře Soudního dvora EU</b> .....	113
8.1 Vývoj řízení pro nesplnění povinnosti a rozhodnutí Soudního dvora EU .....	114
8.2 Rozhodnutí ve věci C-137/14.....	121
8.3 Rozhodnutí ve věci C-43/10.....	127
8.4 Závěr.....	138
<b>9 Výjimky z procesu EIA: Kudy (ne)vede cesta</b> .....	140
9.1 Zrychlený režim a další výjimky .....	142
9.2 Obecně k výkladu výjimek podle směrnice EIA .....	145
9.3 Stanovení prahových hodnot nebo kritérií .....	145
9.4 Záměry určené pro účely obrany nebo reagující na mimořádné civilní události .....	146
9.5 Výjimečné případy a hrozba nepříznivého ovlivnění účelu záměru.....	147
9.6 Přijetí záměru zvláštním legislativním aktem .....	148
9.7 První podmínka aplikace čl. 2 odst. 5 směrnice EIA.....	151
9.8 Druhá podmínka aplikace čl. 2 odst. 5 směrnice EIA .....	159
9.9 Závěr.....	161

## **Posuzování vlivů v jednotlivých oblastech životního prostředí**

<b>10 Posuzování vlivů na životní prostředí v oblasti zemědělství</b> .....	164
10.1 Základní vymezení zemědělství.....	166
10.1.1 Zemědělská výroba podle zákona o zemědělství.....	167
10.1.2 Klasifikace zemědělství podle CZ-NACE .....	169
10.2 Posuzované záměry .....	170
10.2.1 Záměry závodů zpracovatelského průmyslu .....	171
10.2.2 Záměry sloužící k odstraňování vybraného zemědělského odpadu	172
10.2.3 Záměry sloužící k výrobě a skladování látek v zemědělství využívaných.....	173
10.2.4 Záměry související s lesním hospodářstvím .....	174
10.2.5 Záměry související s hospodařením s vodou.....	175
10.2.6 Záměry související s intenzivním chovem hospodářských zvířat.....	175
10.2.7 Záměry uvedené výlučně v kategorii II.....	178
10.3 Závěr.....	178

<b>11 Posuzování vlivů na životní prostředí v oblasti energetiky</b> .....	179
11.1 ZPV a energetická infrastruktura .....	180
11.2 SEA: Aktualizovaná státní energetická koncepce .....	182
11.3 Povolení umístění 3. a 4. bloku jaderné elektrárny Temelín a NSS .....	184
11.4 Závěr .....	185
<b>12 Posuzování vlivů na veřejné zdraví</b> .....	188
12.1 Poznámky k procesu HIA v rámci procedury EIA .....	189
12.2 Poznámky k procesu HIA v rámci procedury SEA .....	192
12.3 Vybraná inspirativní zahraniční právní úprava procesu HIA .....	193
12.4 Závěrečné poznámky k vynutitelnosti procesu HIA .....	196
<b>13 Posuzování vlivů na životní prostředí v hornictví</b> .....	199
13.1 Historie procesu EIA ve vztahu k těžbě nerostů .....	200
13.2 Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí .....	202
13.3 Novela zákona EIA (zákon č. 39/2015 Sb.) a její dopady na těžební záměry .....	205
13.4 Navazující správní řízení .....	206
13.5 Judikatura SDEU .....	210
13.5.1 Rakouské právo .....	211
13.5.2 Spor v původním řízení a předběžné otázky .....	212
13.5.3 Závěry SDEU .....	214
13.6 Závěr .....	218

## **Postavení obcí, dotčených správních orgánů a veřejnosti v procesu posuzování vlivů**

<b>14 Postavení „obce“ v rámci posuzování vlivů na životní prostředí</b> .....	222
14.1 Posuzování vlivů jako odraz environmentálních principů .....	224
14.2 Variabilita postavení obce v procesu posuzování vlivů (EIA, SEA) a v navazujících řízeních .....	226
14.2.1 Samostatná a přenesená působnost obce .....	226
14.2.2 Posuzování vlivů „EIA – SEA“ a navazující řízení .....	228
14.3 Obecně k postavení obce dle zákona č. 100/2001 Sb. ....	231
14.4 Obec v rámci procesu EIA .....	234

14.5	Obec jako oznamovatel .....	235
14.5.1	Oznámení záměru .....	235
14.5.2	Zjišťovací řízení .....	235
14.5.2.1	<i>Zpracování dokumentace</i> .....	238
14.5.2.2	<i>Zpracování posudku</i> .....	239
14.5.2.3	<i>Závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí</i> .....	239
14.5.3	Obec jako dotčený územní samosprávný celek, dotčený správní úřad a „věřejnost“ .....	241
14.5.3.1	<i>Oznámení záměru</i> .....	241
14.5.3.2	<i>Zjišťovací řízení</i> .....	242
14.5.3.3	<i>Zpracování dokumentace</i> .....	243
14.5.3.4	<i>Zpracování posudku</i> .....	244
14.5.3.5	<i>Závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí</i> .....	245
14.6	Obec v rámci procesu SEA .....	245
14.6.1	Obec jako předkladatel oznámení koncepce .....	246
14.6.1.1	<i>Oznámení koncepce</i> .....	246
14.6.1.2	<i>Zjišťovací řízení</i> .....	246
14.6.1.3	<i>Vyhodnocení koncepce</i> .....	248
14.6.1.4	<i>Návrh koncepce</i> .....	248
14.6.1.5	<i>Stanovisko k návrhu koncepce</i> .....	249
14.6.1.6	<i>Sledování a rozbor vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví</i> .....	250
14.6.2	Obec jako dotčený územní samosprávný celek, dotčený správní úřad a „každý“ .....	250
14.6.2.1	<i>Oznámení koncepce</i> .....	250
14.6.2.2	<i>Zjišťovací řízení</i> .....	251
14.6.2.3	<i>Vyhodnocení koncepce</i> .....	251
14.6.2.4	<i>Návrh koncepce</i> .....	251
14.6.2.5	<i>Stanovisko k návrhu koncepce</i> .....	252
14.6.2.6	<i>Sledování a rozbor vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví</i> .....	252
14.6.3	Specifika posuzování vlivů koncepce dle § 10i zákona č. 100/2001 Sb. ....	253
14.6.4	Specifika při posuzování vlivů, kdy je koncepce zpracovávána ústředním správním úřadem .....	255
14.7	Obec – společná úprava pro proces posuzování vlivů .....	256
14.8	Obec v navazujících řízeních .....	258
14.9	Postavení obce v procesu posuzování vlivů a v navazujících řízeních – riziko podjatosti .....	261
14.10	Závěr .....	262

<b>15</b>	<b>Posuzování vlivů záměrů na životní prostředí a dotčené správní úřady</b> .....	<b>265</b>
15.1	Východiska a pojem dotčeného správního úřadu .....	265

15.2	Dotčené správní úřady a předběžné projednání záměru a právo na informace o životním prostředí .....	268
15.3	Vyjádření dotčených správních úřadů v procesu posuzování záměrů .....	269
15.4	Dotčené správní úřady a navazující řízení.....	271
15.5	Závěr.....	273
<b>16</b>	<b>Vybrané otázky soudního přezkumu navazujících rozhodnutí na proces EIA.....</b>	<b>274</b>
16.1	Žalobní legitimace environmentálních spolků .....	275
16.1.1	Stávající stav.....	275
16.1.2	Předchozí právní úprava a judikaturní obrat .....	277
16.2	Podmínka vyčerpání řádných opravných prostředků pro přípustnost žaloby .....	281
16.3	Závěr.....	283
 <b>Slovenská úprava posuzování vlivů na životní prostředí</b>  		
<b>17</b>	<b>Právne postavenie verejnosti v právnej úprave posudzovania vplyvov na životné prostredie v Slovenskej republike .....</b>	<b>286</b>
17.1	Právne postavenie verejnosti podľa zákona č. 24/2006 Z. z. účinného do 31. 12. 2014 .....	289
17.2	Účast' verejnosti v postupoch environmentálneho rozhodovania podľa zákona č. 24/2006 Z. z. účinného do 31. 12. 2014.....	293
17.3	Právne postavenie verejnosti podľa zákona č. 24/2006 Z. z. účinného do 31. 12. 2014 .....	295
17.4	Účast' verejnosti a dotknutej verejnosti v konaní podľa zákona č. 24/2006 Z. z. účinného od 1. 1. 2015 .....	298
17.5	Záver.....	301
<b>18</b>	<b>Posudzovanie vplyvov činnosti na Slovensku a prístup verejnosti k spravodlivosti vo veciach životného prostredia .....</b>	<b>303</b>
18.1	Vývoj právnej regulácie posudzovania vplyvov na životné prostredie na Slovensku v rokoch 1992 - 2015 .....	303
18.2	Ťažkosti s transpozíciou požiadaviek Aarhuského dohovoru do 1. januára 2015.....	306

18.3	Posudzovanie vplyvov na životné prostredie na Slovensku po 1. januári 2015.....	308
18.4	Právne postavenie dotknutej verejnosti podľa Občianskeho súdneho poriadku .....	313
18.5	Právne postavenie zainteresovanej verejnosti podľa Správneho súdneho poriadku .....	316
<b>19</b>	<b>Verejnosť a posudzovanie vplyvov v Slovenskej republike .....</b>	<b>320</b>
19.1	Zmeny právnej úpravy .....	321
19.2	Záver.....	324
	Literatura a ďalší použité zdroje .....	327
	Monografie .....	327
	Odborné články, príspevky ve sborníkách a ďalší odborné zdroje.....	330
	Kolektiv autorů.....	335

---

# SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

## PRÁVNÍ PŘEDPISY<sup>1</sup>

<b>Aarhuská úmluva</b>	Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí ( <i>Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters</i> ; také jako „Aarhuský dohovor“), vyhlášena pro Českou republiku sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 124/2004 Sb. m. s.
<b>AtomZ</b>	zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů
<b>HZ</b>	zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)
<b>LesZ</b>	zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)
<b>MinroG</b>	spolkový zákon o nerostných surovinách z roku 1999 ( <i>Mineralrohstoffgesetz</i> )
<b>NEPA</b>	zákon o národní politice životního prostředí ( <i>National Environmental Policy Act</i> )
<b>OdpZ</b>	zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů
<b>SFEU</b>	Smlouva o fungování Evropské unie
<b>SEU</b>	Smlouva o Evropské unii
<b>směrnice SEA</b>	směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. 6. 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí směrnice

---

<sup>1</sup> Není-li v textu uvedeno jinak, jsou všechny zmíněné předpisy ve znění pozdějších předpisů.

<b>směrnice EIA</b>	směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. 12. 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. 4. 2014
<b>směrnice IPPC</b>	směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích
<b>SŘ</b>	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
<b>SŘS</b>	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
<b>StZ</b>	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
<b>USG</b>	spolkový zákon na ochranu životního prostředí ( <i>Umweltschutzgesetz</i> )
<b>UVP-G</b>	spolkový zákon o posuzování vlivů na životní prostředí z roku 2000 ( <i>Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz</i> )
<b>Ústava</b>	zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
<b>VZ</b>	zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)
<b>zákon EIA</b>	zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí
<b>zákon IPPC</b>	zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci)
<b>ZoO</b>	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
<b>ZOPK</b>	zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
<b>ZoZem</b>	zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství
<b>ZoŽP</b>	zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí

## OSTATNÍ ZKRATKY

<b>ASEK</b>	aktualizovaná státní energetická koncepce
<b>ČBÚ</b>	Český báňský úřad
<b>ČIŽP</b>	Česká inspekce životního prostředí
<b>ČR</b>	Česká republika
<b>EC</b>	European commission
<b>EU</b>	Evropská unie
<b>EU Pilot</b>	neformální předžalobní postup Komise s cílem dosažení rychlé dohody s členským státem
<b>EHS</b>	Evropské hospodářské společenství
<b>EP</b>	Evropský parlament
<b>ES</b>	Evropské společenství
<b>HIA</b>	posuzování vlivů na veřejné zdraví ( <i>Health Impact Assessment</i> )
<b>HRA</b>	hodnocení zdravotních rizik ( <i>Health Risk Assessment</i> )
<b>LVS</b>	lokalita významná pro společenství
<b>MMR</b>	Ministerstvo pro místní rozvoj
<b>MŽP</b>	Ministerstvo životního prostředí
<b>NACE</b>	statistická klasifikace ekonomických činností
<b>NGO</b>	nestátní nezisková organizace ( <i>non-governmental organization</i> )
<b>NSS</b>	Nejvyšší správní soud
<b>proces EIA</b>	proces posuzování vlivů záměrů na životní prostředí
<b>proces SEA</b>	proces posuzování vlivů koncepcí, plánů a programů na životní prostředí
<b>USA</b>	Spojené státy americké
<b>ÚS</b>	Ústavní soud



<b>WHO</b>	Světová zdravotnická organizace ( <i>World Health Organization</i> )
<b>Soudní dvůr EU</b>	Soudní dvůr Evropské unie
<b>SDEU</b>	Soudní dvůr Evropské unie
<b>SÚJB</b>	Státní úřad pro jadernou bezpečnost
<b>ZCHÚ</b>	zvlášť chráněné území

---

# ÚVOD

Vážené čtenářky a čtenáři, milí kolegové,

do rukou se Vám dostává monografie zaměřená na aktuální otázky problematiky posuzování vlivů na životní prostředí.

Proces posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí patří mezi klíčové nástroje prevence, neboť identifikuje dopad realizace různých zatěžujících činností na okolí již ve fázi jejich plánování a povolování, a to při zohlednění kumulativních a synergických účinků. Jeho výstupy jsou určující pro rozvoj území a realizaci jednotlivých záměrů – a v důsledku přispívají i ke snižování nákladů na odstraňování možných budoucích škod na životním prostředí. Zároveň se jeho prostřednictvím podílí veřejnost na tvorbě plánů a programů i na rozhodování o činnostech, které mohou ohrozit životní prostředí a lidské zdraví. Není proto divu, že jsou dílčí aspekty procesů EIA a SEA častým předmětem soudního rozhodování i odborných diskuzí.

Výběr tématu nebyl náhodný, v roce 2015 uplynulo třicet let od přijetí první směrnice EIA, která zásadním způsobem přispěla a v kodifikovaném znění přispívá k formování unijního práva životního prostředí. Nadto se v důsledku přijetí zákona č. 39/2015 Sb. objevily nové, dosud neřešené otázky, a nabízí se i úvahy *de lege ferenda* o dalším směřování právní úpravy procesů EIA a SEA a jejímu vztahu k právní úpravě související. Změnám se ostatně v poslední době nevyhnula ani slovenská právní úprava účasti veřejnosti v procesu EIA. Je proto pochopitelné, že v publikaci převahuje problematika posuzování vlivů záměrů na životní prostředí, nicméně ani posuzování vlivů koncepcí nezůstává zcela stranou. Mnohé kapitoly reflektují rovněž praktické zkušenosti s aplikací konkrétních institutů posuzování vlivů na životní prostředí, případně se soustředí na posuzování vlivů specifické kategorie koncepcí či záměrů.

Sami tedy posuďte (sic!), jakým způsobem jsme se s vybranými aktuálními otázkami vypořádali. Oceníme i Vaši případnou zpětnou reakci.

Vojtěch Vomáčka, Dominik Židek

*za kolektiv autorů*



**NOVELIZACE PROCESU  
POSUZOVÁNÍ VLIVŮ  
NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ**

# 1 POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ PO NOVELE Č. 39/2015 SB. – ZÁKLADNÍ PŘEHLED

*Dominik Židek*

Dne 24. února 2015 byl úspěšně díky podpisu prezidenta republiky završen legislativní proces Parlamentu České republiky, na jehož konci byla přijata novela zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů zákon o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon EIA“). Zákon pod číselným označením č. 39/2015 Sb. je v současné době již třináctou novelou zákona EIA (po němž následovala ještě nejnovější novela č. 268/2015 Sb.) během 15 let jeho účinnosti, z čehož by se dalo vyvozovat, že změny jeho znění nejsou ničím novým, a že se jedná pouze o kosmetickou (či legislativně-technickou) úpravu několika segmentů zákona. Nicméně nic nemůže být vzdáleno od reality více, než tato domněnka. Tato kapitola přináší základní přehled zásadních změn, které s účinností předmětné novely (tedy od 1. dubna 2015), až revolučním způsobem změnilý institut posuzování vlivů na životní prostředí. Mým cílem není pouhá komparace právní úpravy před a po novele č. 39/2015 Sb., i když i tato je obsahem této kapitoly, ale cílem je také poukázat na problematické aspekty přijaté právní úpravy, a také na důležitost judikatury jako základního interpretačního vodítka při aplikaci institutu posuzování vlivů. V kapitole je vycházeno z aktuální odborné literatury, ale také jsem se odvážil na několika místech zmínit své, někdy i kritické, názory na upravovanou oblast. Nejprve kapitola rozebere důvody vedoucí k přijetí novely, a to jak zákonodárcem přiznané (formální výtky Komise), tak také faktické (tlak judikatury správních soudů) a také se v krátkosti zaměřím na politické reakce na její schválení. V hlavní části kapitoly pak budou rozebrány konkrétní změny ve významu jednotlivých institutů a procesů v zákoně EIA, a to postupně se zaměřením na změnu ve fenoménu navazujících řízení, otázku závaznosti výstupu z procesu EIA, změny týkající se zapojení dotčené veřejnosti a konečně se zaměřím na změny týkající se zjišťovacího řízení (tzv. „screening“), závěrem pak budou ve stručnosti shrnuty ostatní

změny v zákoně EIA a v dalších předpisech. Je mi jasné, že jsem nepostihl všechny změny a konotace související s předmětnou novelou, ale v kapitole uvedenými změnami se snažím poskytnout čtenáři základní přehled nyní účinné právní úpravy v jejich problematických aspektech, na který bude snad moci, v případě svého zájmu, čtenář plynule navázat, a to v dalších kapitolách této monografie, nebo i v dalším odborném bádání.

## 1.1 Důvody vedoucí k přijetí novely a reakce na její schválení

Úvodem této kapitoly je podle mého názoru nutné uvést základní důvody vedoucí k přijetí novely č. 39/2015 Sb. Česká republika je v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí vázána především dvojicí směrnic evropského práva, a to jednak směrnicí Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. 12. 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. 4. 2014 („směrnice EIA“), která nahradila původní směrnicí Rady ze dne 27. 6. 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí; a za druhé směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ ES ze dne 27. 6. 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, ve znění pozdějších změn („směrnice SEA“). Při interpretaci a zejména aplikaci vnitrostátní právní úpravy je tak nutno reflektovat závazky České republiky plynoucí z jejího přistoupení k Evropské unii, resp. ke Smlouvě o fungování EU (nejnověji ve znění tzv. Lisabonské smlouvy) a s nutností respektovat závaznost pramenů sekundárního unijního práva.<sup>2</sup>

A právě nutnost respektování závaznosti těchto pramenů byla klíčovým důvodem vedoucím k přijetí předmětné novely, i když podle mě lze nalézt důvody (resp. faktory konečného znění předmětné novely) i jinde. Evropská komise ve svém formálním upozornění ze dne 25. 4. 2013, č. j. C(2013) 228, vytkla České republice tzv. transpoziční deficit vůči směrnici EIA, a učinila tak první krok v institutu „infringement procedure“ ve smyslu článku 258

<sup>2</sup> Pro více informací k historii právní úpravy a k mezinárodním závazkům České republiky v této oblasti srov. např. BAHÝŤOVÁ, L., KOCOUREK, T. a VOMÁČKA, V. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, 306 s. ISBN 978-80-7400-589-3.

Smlouvy o fungování EU, který by mohl skončit až případně potrestáním České republiky u Soudního dvora EU. V této formální výzvě Komise namítala neprovedení, resp. neúplné či nesprávné provedení, článků 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11 a 13 a příloh I, II, III a IV směrnice EIA do českého právního řádu. Za nejpodstatnější pochybení Komise považovala: nedostatečnou závaznost výstupů z procesu EIA a možné změny záměru během navazujících povolovacích řízení (typicky územní a stavební řízení), resp. mezi procesem EIA a navazujícími řízeními; dále skutečnost, že jednotlivá ustanovení směrnice EIA by měla být aplikována nejen na proces EIA, ale i na navazující povolovací řízení, v rámci kterých je záměr definitivně schválen, což platná právní úprava před přijetím novely nezajišťovala; dále nedostatečnou účast veřejnosti v navazujících řízeních; a konečně nezajištění včasné a účinné soudní ochrany příslušníkům dotčené veřejnosti. Dle požadavku Komise vzneseného na jednání se zástupci České republiky, které proběhlo dne 21. ledna 2014 v Bruselu, bylo třeba napravit všechny nedostatky obsažené ve výzvě Komise do konce roku 2014 s tím, že k 1. lednu 2015 by měly být příslušné legislativní změny účinné. Jak správně poznamenal předkladatel novely: „*Ačkoli dle ustáleného názoru Soudního dvora Evropské unie není podmínkou řádné transpozice doslovné přejímání jednotlivých termínů transponované unijní úpravy, nýbrž za rozhodující se považuje řádné promítnutí požadavků práva EU co do jejich obsahu, je v zájmu vyloučení dalších průtahů a komplikací spojených s Výzvou Komise vhodné přistoupit i ve sporných případech k legislativní úpravě českých právních předpisů tak, aby byly výtky Komise jednoznačně vyvráceny.*“<sup>3</sup> Termín 1. ledna 2015, jak již známe z historicky nedávného vývoje, dodržen nebyl, jelikož předmětná novela nabyla účinnosti až k 1. dubnu 2015, nicméně obsahovým požadavkům Komise bylo, a toto konstatování opět činíme již se znalostí historického vývoje, učiněno v klíčových otázkách zadost, i když zůstává sporné, jestli tyto změny byly provedeny zcela správně a účelně pro institut posuzování vlivů, a jestli nedojde v historicky krátké době k jejich dalším zásadním změnám. Narážím zejména jak na skutečnost politické i odborné kritiky schválené novely, tak také na fakt, že do 16. 5. 2017 by mělo dojít k transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU, novelizující směr-

<sup>3</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 39/2015, změna zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

nici EIA, na základě čehož lze předpokládat další proměny právní úpravy, přičemž však zůstává otázkou, zda tyto proměny zachytí ještě stávající zákon o posuzování vlivů či zda dojde k přijetí zcela nového zákona<sup>4</sup>. Nelze také opomenout, že další legislativní turbulenci v této oblasti pak bezpochyby způsobí také připravovaná velká novela stavebního zákona.

### 1.1.1 Judikatura jako faktor způsobující legislativní změny

Nicméně za faktor způsobující konečné znění novely (a bude to faktor důležitý i pro budoucí změny) lze podle mého mínění považovat také judikatorní vývoj a to zejména v oblasti účasti environmentálních spolků při soudním přezkumu rozhodnutí a dalších správních aktů vydávaných v této oblasti<sup>5</sup>, přičemž je třeba úvodem odkázat na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu (např. rozhodnutí ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009-80; rozhodnutí ze dne 2. 9. 2009, č. j. 1 As 40/2009-251 nebo rozhodnutí ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005-118 a další) a také ustálenou judikaturu Ústavního soudu (např. usnesení ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97 nebo usnesení ze dne 10. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 3118/07), ze kterých vyplývá, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší pouze osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organismy, které, na rozdíl od právnických osob (tedy i environmentálních spolků), podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí. Tento názor stále není podle mého názoru překonán, a ze své logiky překonán být ani nemůže, jelikož environmentální spolek příkladně dýchat zplodiny či pít závadnou vodu z logiky věci prostě nedokáže a nemůže negativními vlivy být ani ohrožen (jeho členové však ano, ale to je již otázka jiná), tedy je nutné se podle mého přesvědčení jednoznačně přiklonit, a to i u environmentálních spolků, k pojetí tzv. teorie fikce právnických osob (Fiktionstheorie) od Friedricha C. von Savigny, ze které vychází i nová soukromoprávní kodifikace, i když ne zcela konzistentně a jednoznačně.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> BAHÝŤOVÁ, L., KOCOUREK, T. a VOMÁČKA, V. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí*. op. cit.

<sup>5</sup> Pro zasazení do evropského rámce srov. např. ŽIDEK, Dominik. Přístup k soudům v otázkách ochrany životního prostředí na úrovni Evropské unie – je současný stav udržitelný? In: *České právo životního prostředí*. 2015, roč. 38/XV, 2/2015, s. 58–68. ISSN 1213-5542.

<sup>6</sup> Srov. např. RUBAN, Radek. K právní subjektivitě, povaze a jednání právnických osob. In: *Časopis pro právní vědu a praxi/Časopis pro právní vědu a praxi*, Brno: Masarykova univerzita, 2013, roč. 21, č. 3, s. 388–397. ISSN 1210-9126.



Nicméně je třeba při posouzení daných případů také vycházet z nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14. Je sice pravdou, že Ústavní soud se zabýval toliko aktivní žalobní legitimací spolků (občanských sdružení) v návrzích na zrušení územního plánu jakožto opatření obecné povahy<sup>7</sup> dle § 101a s.ř.s., nicméně i v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (tedy typickým aktům, které jsou výsledkem navazujících řízení po procesu EIA a řízení souvisejících, které nejsou považovány za řízení navazující ve smyslu zákona EIA) se judikatura Nejvyššího správního soudu nově přiklání k možnosti posouzení dotčení hmotných práv žalobce, a to konkrétně v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-298, kde Nejvyšší správní soud konstatoval s odkazem na nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, následující: „*Nejvyšší správní soud si je vědom, že výše citovaná judikatura se týká oblasti přezkumu opatření obecné povahy, avšak závěry ohledně dotčenosti ve hmotněprávní sféře potenciálního navrhovatele a nezbytnosti lokálního prvku lze použít i na otázku možné aplikace § 65 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud posoudil, zda mohl být stěžovatel, který má sídlo v Brně, avšak působí v rámci území celé České republiky, napadeným rozhodnutím zasazen do své hmotněprávní sféry, což je předpokladem pro existenci jeho aktivní věcné legitimace. Ústavní soud v nálezu ze dne 30. května 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14 konstatoval, že „... aktivní legitimace spolků, které byly založeny za účelem ochrany přírody a krajiny, nemůže být bez hranic.“ Touto hranicí je již zmíněný lokální prvek, resp. možná dotčenost na hmotných právech. Pokud by tento závěr nebyl správný, bylo by hypoteticky možné přiznat aktivní legitimaci ke vznášení věcných námitek každému spolku, který má předmět činnosti stanoven bez dalšího jako ochranu přírody a krajiny či životního prostředí. V takovém případě by byl teoreticky jakýkoli spolek s uvedeným předmětem činnosti oprávněn vznášet věcné námítky proti příslušnému záměru bez ohledu, zda může být reálně dotčen na hmotných právech, tedy i spolek se sídlem mimo Českou republiku či na jiném kontinentě. Smyslem vnitrostátní právní úpravy i interpretačního vodítka v podobě Aarhuské úmluvy je poskytnutí soudní ochrany dotčeným osobám, nikoli však neomezeně. Proto není možné paušalizovat presumpci dotčenosti ve hmotných právech spolků u všech záměrů, nýbrž je nutné vždy posuzovat každý pří-*

<sup>7</sup> Pro více informací srov. např. STEJSKAL, Vojtěch. Ústavní soud ČR přiznal občanskému sdružení (spolku) aktivní žalobní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu obce. In: *České právo životního prostředí*. 2014, č. 35, s. 69–81. ISSN 1213-5542.

*pad individuálně.* “Podle mého názoru (který je souladný s již užívanou praxí některých krajských soudů<sup>8</sup> vydaných po citovaném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je třeba ve smyslu výše uvedeného právního názoru, posoudit, jestli žalobce naplňuje kritéria uvedená v nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14 (rozvedena v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 A os 3/2012-70), tak, aby měl aktivní žalobní legitimaci hmotnou, a to i v případě soudních řízeních proti rozhodnutí správních orgánů (nikoliv jen proti opatření obecné povahy). Těmito kritérii jsou pak především dotčení na subjektivních právech spolku, dále místní vztah spolku k lokalitě či zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění. Takto nově judikatorně široce pojatá účast veřejnosti se musí logicky odrazit také v pozitivně-právní úpravě, což lze také v přijaté novele č. 39/2015 Sb. do jisté míry vypožorovat, a je otázkou, jak na tyto judikatorní změny bude reagovat zákonodárce v budoucnu.

Důležité je podle mého názoru také odkázat na ustálenou judikaturu správních soudů, která před účinností novely č. 39/2015 Sb. stavěla určitou pomyslnou zeď za užití de facto institutu koncentrace řízení při uplatňování námitek proti stanovisku EIA, což bylo kritizováno Komisí stran nedostatečné závaznosti výstupů z procesu EIA a možné změny záměru během navazujících povolovacích řízení (typicky územní a stavební řízení). Podle právního názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřeného v rozsudku ze dne 14. 6. 2007, č. j. 1 As 39/2006-55: „*Stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle § 10 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví. V souladu s čl. 9 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice 85/337/EHS lze toto stanovisko přezkoumávat až v rámci konečného rozhodnutí, jehož je stanovisko podkladem.*“ Judikatura k tomu navíc dovozovala, že námitku proti stanovisku EIA bylo třeba uplatnit již v územním řízení (a nikoliv až v řízení stavebním), jelikož stanovisko EIA bylo v první řadě podkladem pro územní řízení, v němž se také rozhoduje o umístění stavby na přesně dané pozemky (k tomu např. také srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2004, č. j. 5 A 137/2000-37 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2010, č. j. 8

<sup>8</sup> Např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 7. 2015, č. j. 31 A 42/2013-120, nebo rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 10. 9. 2015, č. j. 31 A 82/2012-148.

As 2/2010-67). Obsahové námitky žalobce ke stanovisku EIA tak musely být předmětem územního řízení a jejich posouzení ze strany správních orgánů mohlo být přezkoumáno správním soudem pouze v souvislosti s žalobou proti územnímu rozhodnutí. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2013, č. j. 1 As 164/2012-54, je třeba zdůraznit, že mezi územním řízením a stavebním řízením, ačkoliv jejich výstupy představují řetězcí se správní akty, existuje z hlediska věcného bariéra striktně oddělující tato územní a stavební řízení. Správní soudy se podle judikatury mohly při přezkumu stavebního povolení zabývat toliko těmi námitkami, které měly přímý vztah k předmětu stavebního řízení. Nemohly posuzovat zákonnost stavebního povolení z pohledu otázek, které se věcně neupínaly k předmětu stavebního řízení, tedy ani otázek stran posuzování vlivů na životní prostředí.<sup>9</sup> Tato judikatura byla institutem navazujícího řízení a jeho vymezení v procesu EIA (viz další části této kapitoly) v těchto konkrétních věcech částečně překonána, ale dle mého mínění pouze v zavedení institutu verifikačního závazného stanoviska, tedy v tom, že v navazujícím řízení (což je tedy typicky řízení stavební) se musí ověřit soulad předmětného záměru se stanoviskem EIA, ale obsahové námitky proti samotnému stanovisku EIA mohou být podle mého přesvědčení stále předkládány pouze v územním řízení a zde se podle mého mínění stále bude aplikovat výše uvedená judikatura.

### 1.1.2 Reakce na schválení novely č. 39/2015 Sb.

Přijatá novela č. 39/2015 Sb. způsobila značný odpor u části politické reprezentace i v oblasti podnikatelsko-stavební lobby (i když tlaku z této oblasti si nešlo při legislativním procesu nevšimnout). Jako názorné příklady lze uvést výroky ministra dopravy Dana Ťoka o možnostech environmentálních aktivistů pozdržet probíhající řízení: „*Tady se vyjadřuje opravdu půl procenta nebo promile lidí ke věcem, které ovlivňují sto procent lidí. Podle mě to není fér.*“<sup>10</sup>, Milana Urbana, poslance z České strany sociálně demokratické, který doslova řekl:

<sup>9</sup> Srov. také např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 6. 8. 2014, č. j. 31 A 6/2013-153; potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2015, č. j. 10 As 211/2014-43.

<sup>10</sup> *Novela ELA měla zajistit miliardy, stavby ale může zadržnout.* ČeskaTelevize.cz. [online]. Publikováno 3. 4. 2015 [cit. 16. 1. 2016]. Dostupné z: <<http://www.ceska televize.cz/ct24/domaci/304806-novela-eia-mela-zajistit-miliardy-stavby-ale-muze-zadrhnout/>>.

„Riziko je příliš velké, abychom vystavili Českou republiku stopce z hlediska budoucího rozvoje.“<sup>11</sup> a novelu zákona EIA označil vysloveně za smrtící koktejl, či také uveďme výrok člena expertního týmu Svazu průmyslu a dopravy České Republiky Jakuba Víta: „Návrh novely zavádí nové administrativní překážky do povolování významných staveb jak na straně investorů, tak na straně orgánů státní správy.“<sup>12</sup> Nicméně klasický názorový střet nastal i mezi advokáty zabývající se danou oblastí, kdy např. advokát v advokátní kanceláři Weil Martin Kramář konstatoval: „Vedle samotné délky jednotlivých řízení je přitom v praxi velkým problémem právě zneužívání práv ze strany některých nevládních organizací.“<sup>13</sup>, na což kontroval advokát dlouhodobě chránící zájmy environmentálních spolků Pavel Černý z konsorcia Frank Bold (dříve Ekologický právní servis), který konstatoval, že „Dnes [před zněním novely – pozn. autora] je řízení poměrně složité, jenže na jeho konci je téměř vždy kladné stanovisko. Proces by měl být rychlý, ale verdikt by mohl znít jak ano, tak ne.“<sup>14</sup> Je tedy patrné, že přijatá novela způsobila značný ohlas a také poměrně velkou dávku emocí, což ostatně v této oblasti není nic nového, jelikož už v době přijímání zákona v roce 2001 s sebou zákon o posuzování vlivů přinesl celou řadu nesouhlasů, místy dokonce zuřivé kritiky, přičemž zjevný argument nespokojených subjektů byl založen na tvrzení, že zákon poskytuje vyšší míru ochrany subjektům, které mají za zájem ochranu přírody (zejména tedy ekologické organizace a zájmové subjekty s vazbou na ochranu krajiny) a nebáli se dokonce označit zákon za nevyvážený. Už tehdy upozorňovali odpůrci zákona na téměř neomezenou možnost ekologických subjektů, kterou jim zákon svými paragrafy poskytoval, k zneužití zákonných ustanovení a k páchání obstrukcí<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Kopecký J. *Zelený zákon EIA prošel. Developer není nadávka, zlobil se poslanec ODS.* Idnes.cz. [online]. Publikováno 12. 12. 2014 [cit. 16. 1. 2016]. Dostupné z: <[http://zpravy.idnes.cz/poslanci-schvalili-novelu-zakona-cia-dso-/domaci.aspx?c=A141212\\_120045\\_domaci\\_kop](http://zpravy.idnes.cz/poslanci-schvalili-novelu-zakona-cia-dso-/domaci.aspx?c=A141212_120045_domaci_kop)>.

<sup>12</sup> *Nová krize má zkratku EIA.* Enviweb.cz [online]. Publikováno 11. 11. 2014 [cit. 16. 1. 2016]. Dostupné z: <<http://www.enviweb.cz/clanek/cia/101199/nova-krize-ma-zkratku-cia>>.

<sup>13</sup> *Schvalování staveb se ještě zkomplikuje, novela nerespektuje realitu.* Česká pozice [online]. Publikováno 2. 5. 2014. [cit. 16. 1. 2016]. Dostupné z: <[http://ceskapozice.lidovky.cz/schvalovani-staveb-se-jeste-zkomplikuje-novela-nerespektuje-realitu-1ke-/forum.aspx?c=A140502\\_151410\\_pozice-forum\\_paja](http://ceskapozice.lidovky.cz/schvalovani-staveb-se-jeste-zkomplikuje-novela-nerespektuje-realitu-1ke-/forum.aspx?c=A140502_151410_pozice-forum_paja)>.

<sup>14</sup> *Schvalování staveb se ještě zkomplikuje, novela nerespektuje realitu.* op. cit.

<sup>15</sup> TONIKOVÁ Z. *Návrh nového zákona EIA – splní naděje a očekávání?* In: *EIA – posuzování vlivů na životní prostředí*. 2000, roč. 5, č. 2, s. 2. ISSN 1211-7269.

Nicméně v následujících částech kapitoly bude provedena toliko komparace novelou č. 39/2015 Sb. přijatých změn, a to striktně bez politického či světonázorového hodnocení.

## 1.2 Změny ve významu jednotlivých institutů v zákoně o posuzování vlivů

V této části kapitoly jsem se zaměřil na jednotlivé změny v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí s přijetím předmětné novely č. 39/2015 Sb. s tím, že ani zdaleka není mým záměrem okomentovat jednotlivé změny do těch největších podrobností a nuancí, jak už ostatně zevrubně učinili jiní<sup>16</sup>, ale spíše upozornit na nejzávažnější změny v pojetích základních institutů předmětného zákona. Proto bude nejprve rozebrána jen v úvodních konotacích otázka navazujících řízení, která je také předmětem samostatné kapitoly Lenky Bahýřové v této monografii, kde je jí věnována zasloužená a obsáhlejší pozornost; dále bude část kapitoly věnována otázce závaznosti výstupu z procesu EIA; dále pak bude dán prostor otázce změn týkající se zapojení dotčené veřejnosti, které se prolíná celou monografií i v dalších kapitolách jako pomyslná červená nit a je v neustálém dlouhodobém zájmu odborné veřejnosti<sup>17</sup> a konečně se zaměřím na změny týkající se zjišťovacího řízení (tzv. „screening“), jehož důkladné rozebrání je předmětem samostatné kapitoly Petry Humlíčkové a Michala Sobotky v této monografii; závěrem pak budou ve stručnosti shrnuty ostatní změny v zákoně EIA a v dalších předpisech.

### 1.2.1 Změny v institutu navazujícího řízení

Jak již bylo uvedeno výše, problematika tohoto institutu je důkladně rozebrána v kapitole Lenky Bahýřové v této monografii. Úvodem je přesto nutné

<sup>16</sup> BAHÝŘOVÁ, L., KOCOUREK, T. a VOMÁČKA, V. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, 306 s. ISBN 978-80-7400-589-3.

<sup>17</sup> Srov. např. BAHÝŘOVÁ, L. *Judikatura NSS: Účast veřejnosti ve správním a soudním řízení*. In: *Soudní rozhledy*. 3/2013, s. 82 a násl. Nebo srov. VOMÁČKA, V. *Nástroje prosazování unijního práva životního prostředí* [online]. 2014. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Ilona Jančářová. Dostupné z: <[http://is.muni.cz/th/134608/pravf\\_d/](http://is.muni.cz/th/134608/pravf_d/)>, s. 283–294. Nebo srov. ŠVARCOVÁ, K. *Posuzování vlivů na životní prostředí – účast veřejnosti*. In: *České právo životního prostředí 1/2015 (37)*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2015, s. 37 an.

uvést, že novelou č. 39/2015 Sb. je dána v ustanovení § 3 písm. g) zákona EIA zákonná definice navazujících řízení a to tak, že se jedná o takové řízení, ve kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, které povoluje umístění nebo provedení záměru posuzovaného podle tohoto zákona. Za tyto zvláštní právní předpisy pak zákon výslovně v blanketním odkaze označuje (a to formou demonstrativního výčtu!) stavební zákon; zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě; zákon o vodách; zákon o drahách; zákon o integrované prevenci (IPPC) a zákon o civilním letectví. Nicméně již nechává na právní praxi, jednak které z procesů např. dle stavebního zákona budou navazujícími řízeními a které nikoliv – doktrinální názory se zřejmě shodnou, že jimi bezpochyby budou územní a stavební řízení, ale zůstává otázkou pohled na řízení o dodatečném povolení stavby či řízení o kolaudačním souhlasu – a za druhé, jak se v praxi budou posuzovat procesy např. dle zákona o ochraně přírody a krajiny (dále také „ZOPK“), a to konkrétně příkladně řízení o povolení ke kácení dřevin ve smyslu ustanovení § 8 ZOPK, případně řízení o udělení výjimek ve smyslu ustanovení § 43 či § 56 ZOPK.

Stanovení co je a co již není navazujícím řízením ve smyslu zákona EIA, je velmi důležité, a to jak z pohledu účasti dotčené veřejnosti v navazujících řízeních, tak zejména z důvodu nutnosti pořizování tzv. verifikačního závazného stanoviska (tzv. coherence stamp) ve smyslu nového ustanovení § 9a odst. 4 zákona EIA<sup>18</sup>, jehož existence nám však podle mého mínění poskytuje také interpretační vodítko k tomu, co je a co již není navazujícím řízením.

Na tomto místě je třeba uvést toliko to, že mám za to (a pro zachování právní jistoty jsem hluboce přesvědčen), že by se ve výkladu měla co nejvíce

<sup>18</sup> § 9a odst. 4 zákona EIA: „Nejméně 30 dnů před podáním žádosti o zahájení navazujícího řízení předloží oznamovatel příslušnému úřadu dokumentaci pro příslušné navazující řízení včetně úplného popisu případných změn oproti záměru, ke kterému bylo vydáno stanovisko. Příslušný úřad ověří na základě oznámení o zahájení řízení zaslaneho tomuto úřadu správním orgánem příslušným k vedení navazujícího řízení každý záměr a vydá nesusouhlasné závazné stanovisko, jestliže došlo ke změnám záměru, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí, zejména ke zvýšení jeho kapacity a rozsahu nebo ke změně jeho technologie, řízení provozu nebo způsobu užívání. Tyto změny jsou předmětem posuzování podle § 4 odst. 1 písm. f). Jestliže nedošlo ke změnám záměru podle věty druhé, příslušný úřad závazné stanovisko nerydá. Nesusouhlasné závazné stanovisko může příslušný úřad vydat také tehdy, pokud dokumentace podle věty první nebyla předána včas nebo pokud popis případných změn není úplný.“

užívat ustálená judikatorní praxe Nejvyššího správního soudu, ale nikoliv doslova, ale s ohledem na účel právní úpravy. Ve vztahu k povolení ke kácení dřevin je vhodné odkázat na rozsudek kasačního soudu ze dne 17. 4. 2014, č. j. 3 As 67/2013-21, kde je trefně shrnuta judikatura k problému následovně: „[...] jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 91/2009-83 kde zdejší soud dospěl k závěru, že stanovisko ELA musí být závazným podkladem pro rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny („stanovisko ELA musí být v posuzovaném případě závazným podkladem pro rozhodnutí orgánu ochrany přírody“ [...] „obsah stanoviska ELA v části hodnotící dopad zamýšlené stavby do krajinného rázu a v části zabývající se hodnocením vlivů stavby na zvláště chráněné území, měl být zahrnut a zohledněn v napadeném rozhodnutí“) a ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2013, č. j. 1 As 19/2010-133 (zde jako obiter dictum), rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2013, č. j. 1 As 89/2010-152 a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2013, 1 As 68/2012-32, ve kterých zdejší soud shodně judikoval, že se tento výklad vztahuje také na § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny („jestliže tak stavba předmětné části pražského městského okruhu je záměrem, který podléhá posuzování podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, pak stanovisko ELA mělo být jedním z podkladů rozhodnutí rovněž v nynějším správním řízení. V nynějším případě sice nejde o rozhodování podle § 12 a § 44, ale podle § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny, citované závěry však lze bezpochyby aplikovat také na toto řízení.“). A závěrem pak dodal, že „Z toho důvodu Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že pro rozhodnutí o povolení kácení dřevin dle ustanovení § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, v případě, že navazující stavba je záměrem podléhajícím posuzování podle [zákona ELA], je nezbytné zohlednit závěry stanoviska ELA jako závazného podkladu pro toto rozhodnutí, jelikož závěry formulované v tomto stanovisku mají být podkladem v každém navazujícím správním řízení probíhajícím podle zvláštních (tzv. složkových) zákonů.“

Nicméně je třeba si klást otázku, jestli pojem „navazující řízení“, jak je používá Nejvyšší správní soud ve své (již) ustálené judikatuře uvedené výše, je shodný s pojmem „navazující řízení“, jak jej použil zákonodárce v novele č. 39/2015 Sb. Podle mého názoru je nutné dojít k závěru, že nikoliv. Nejvyšší správní soud totiž podle mého přesvědčení vykládá tento pojem širěji, a to tak, že je jim každé řízení, ve kterém je nezbytné zohlednit závěry

stanoviska EIA, ale v žádném případě nedovozuje, že je v těchto řízeních toto stanovisko možné přezkoumávat (či jej jakkoliv jinak verifikovat) z hlediska jeho obsahu. Naopak zákonodárce v novele č. 39/2015 Sb. položil zákonnou definici tak, že navazujícím řízením, je řízení, které, a to je podle mého mínění primární zákonný regulativ, „**povoluje umístění nebo provedení záměru**“, což řízení ve smyslu ustanovení § 8 ZOPK, ale ani ve smyslu § 12 či § 44 ZOPK (která jsou ostatně závaznými stanovisky) nejsou.

Typickým rozhodnutím, které bude povolovat umístění záměru je územní rozhodnutí, tím, které bude záměr provádět, je právě stavební povolení. Rozhodnutí o povolení ke kácení dřevin ve smyslu ustanovení § 8, ale také rozhodnutí o výjimce dle § 56 ZOPK (a obdobně také rozhodnutí o výjimce podle § 43 ZOPK) je „pouze“ podkladovým rozhodnutím (řetězícím se správním aktem) pro konečné územní rozhodnutí; je tedy v úplně stejné pozici (z hlediska časové posloupnosti) jako závazné stanovisko EIA. Tento právní názor je v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu – srov. např. rozsudek ze dne 25. 2. 2010, č. j. 6 As 42/2008-509, kde: *„Ke skutečnosti, že rozhodnutí o povolení výjimky z ochrany kriticky ohrožených druhů je podkladem (a řetězícím se) rozhodnutím pro územní řízení, se Nejvyšší správní soud v minulosti ve své judikatuře již jasně vyjádřil. V rozhodnutí č. j. 1 As 37/2005-154 ze dne 14. 2. 2008, Nejvyšší správní soud vyslovil závěr, že „rozhodnutí o povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. musí být vydáno již před vydáním rozhodnutí o umístění stavby.“ Od tohoto právního názoru neshledal důvod se odchýlit ani první senát v rozhodnutí č. j. 1 As 47/2007 - 134 ze dne 2. 9. 2009, který vyšel z toho, že umístění stavby je podle § 32 odst. 1 písm. a) stavebního zákona (zákon č. 50/1976 Sb.) možné jedině na základě pravomocného rozhodnutí o umístění stavby. [...] Je-li umístění stavby možné pouze na základě pravomocného rozhodnutí o umístění stavby, přičemž v tomto rozhodnutí se určí konkrétní stavební pozemek a podmínky pro umístění stavby, mj. i požadavky na ochranu životního prostředí, vyplývá z toho nutnost předchozího povolení výjimky podle § 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, má-li být stavba umístěna v místě s výskytem zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin. Pokud by výjimka podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny nebyla povolena, nemohla by na daném území ani být umístěna stavba. První senát v citovaném rozhodnutí dospěl k závěru: „Musí-li dle konstantní judikatury Nejvyššího správního*



soudu rozhodnutí o povolení výše uvedené výjimky předcházet vydání územního rozhodnutí a být podkladem pro toto rozhodnutí, tím spíše je třeba trvat na tom, že územnímu rozhodnutí musí předcházet podrobný biologický průzkum (podmínka č. 16 stanoviska EIA), kterým by bylo zjištěno, zda posuzovaná stavba zasahuje do biotopů zvláště chráněných rostlin a živočichů či nikoliv. “ Rovněž k otázce statutu rozhodnutí o povolení výjimky z ochrany kriticky ohrožených druhů jako podkladového rozhodnutí pro územní řízení o umístění stavby se tedy judikatura již vyjádřila jasně a konzistentně a šestý senát neshledal důvod se od citovaného ustáleného právního názoru odchýlit. “ Za situace, kdy k tomu aplikuji ustálený závěr kasačního soudu, že stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí je možné přezkoumávat až v rámci konečného rozhodnutí, jehož je stanovisko podkladem, což je dle judikatury územní řízení – k tomu např. také srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2004, č. j. 5 A 137/2000-37 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2010, č. j. 8 As 2/2010-67 (závazné stanovisko EIA je tedy typickým subsumovaným správním aktem k územnímu rozhodnutí<sup>19)</sup> – je z výše uvedeného (tedy z posloupnosti procesů) podle mě patrné, že bylo by chybné dovozovat, že za „navazující řízení“ ve smyslu novely č. 39/2015 Sb. budeme považovat také řízení o povolení ke kácení dřevin (§ 8 ZOPK) a výjimečná řízení (§ 43 a § 56 ZOPK), protože by došlo k absurdní situaci, že by muselo dojít k verifikaci závazného stanoviska EIA (coherence stamp) předtím, než bych mohl napadnout samotné znění tohoto závazného stanoviska EIA, což mohu učinit až v rámci územního řízení. Jinými slovy řečeno, mám tedy za to, že za „navazující řízení“ ve smyslu novely č. 39/2015 Sb. mohou být považovány pouze ta řízení,

<sup>19)</sup> Právní teorie zná v případech, kdy se rozličné úkony vydávají jako podklad pro další správní akty, dvojí právní povahu těchto úkonů. V prvé řadě se jedná o tzv. řetězení správních aktů, kdy každý akt vystupuje navenek samostatně a vydání jednoho aktu je předpokladem pro vydání aktu navazujícího. O každém jednotlivém aktu se pak vede samostatně správní řízení s výsledkem, který bezprostředně působí navenek. Druhou možností je pak subsumpce správních aktů, o kterou se jedná tehdy, kdy vydání finálního správního rozhodnutí je podmíněno vydáním podkladových správních aktů s důrazem na jejich obsah. Klíčové je, že tyto subsumované správní akty nevystupují vůči účastníkům řízení samostatně, nýbrž až prostřednictvím finálního správního aktu, s jehož právní moci se i tyto správní akty stávají pravomocné; následují tedy osud finálního správního aktu. Tyto subsumované správní akty tedy nelze považovat za správní rozhodnutí, jelikož právně nezavazují individuálně určené subjekty, ale toliko orgán veřejné správy vedoucí řízení o finálním aktu, kterýžto tedy má zpravidla povahu správního rozhodnutí. (srov. např. PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 411 s. ISBN 978-80-210-5362-5. S. 88-89.)

jejichž výsledkem jsou řetězící se správní akty vydávané až po územním rozhodnutí, nikoliv před ním. Uzavřeme tedy, že podle mého názoru v případě, kdy bude po závazném stanovisku EIA vydáváno územní rozhodnutí, nelze považovat řízení ve smyslu ustanovení § 8, 12, 43, 44 a 56 ZOPK za „navazující řízení“ ve smyslu předmětné novely č. 39/2015 Sb.; jsou to tedy spíše řízení „související“. Ve zbytku pak je třeba odkázat na kapitulu Lenky Bahýřové v této monografii.

### 1.2.2 Závaznost výstupu z procesu EIA a coherence stamp

Podle ustanovení § 10 odst. 1 zákona EIA, ve znění před novelou č. 39/2015 Sb., příslušný úřad vydal na základě dokumentace, popřípadě oznámení, posudku a veřejného projednání podle § 9 odst. 9 a vyjádření k nim uplatněných stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (dále jen „stanovisko“) ve lhůtě do 30 dnů ode dne uplynutí lhůty pro vyjádření k posudku. Náležitosti stanoviska byly uvedeny v příloze č. 6 k tomuto zákonu. Ustanovení § 10 odst. 3 věta první zákona EIA, ve znění před novelou č. 39/2015 Sb., pak stanovilo, že stanovisko je odborným podkladem pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů. Jednalo se tedy výhradně o odborný podklad a jeho závaznost, ve smyslu závazného stanoviska dle ustanovení § 149 správního řádu, dána nebyla, což mohlo vést k neblahým důsledkům v řízeních dle stavebního zákona, i když i v nich byla dána možnost toto stanovisko jako odborný podklad přezkoumávat<sup>20</sup>; a to, v souladu s výše citovanou judikaturou, pouze v přezkumu územního rozhodnutí (nikoliv stavebního povolení).

Tato právní povaha výstupu z řízení EIA byla, jak je výše uvedeno, také jednou z podstatných výtek Komise. Proto, s účinností od 1. ledna 2015, má tento výstup povahu závazného stanoviska ve smyslu ustanovení § 149 správního řádu. Tedy podle nyní účinného ustanovení § 9a odst. 1 zákona

<sup>20</sup> K tomu srov. např. také závěr Veřejného ochránce práv ze dne 26. 6. 2013, sp. zn. 414/2013/VOP/JCZ, ve kterém: „I. Stanovisko EIA je toliko odborným podkladem pro další povolení řízení (zejména územní a stavební). Je vyloučeno, aby bylo samostatně přezkoumáno nadřízeným orgánem v rámci řízení o odvolání (§ 81 a násl. správního řádu), případně v přezkoumaném řízení (§ 94 a násl. správního řádu). II. Stanovisko EIA není rozhodnutím ve smyslu soudního řádu správního, a nelze se proti němu bránit samostatnou žalobou ke správnímu soudu. Přezkoumáno, ať již z hlediska věcného, nebo z hlediska procesních postupů, může být k námítkám účastníků řízení až v tzv. navazujícím procesu, v rámci soudního přezkoumání následného rozhodnutí správního orgánu.“

EIA platí, že příslušný úřad vydá na základě dokumentace, popřípadě oznámení, posudku a veřejného projednání podle § 17 a vyjádření k nim uplatněných závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (dále jen „stanovisko“) ve lhůtě do 30 dnů ode dne uplynutí lhůty pro vyjádření k posudku. Náležitosti stanoviska jsou uvedeny v příloze č. 6 k tomuto zákonu. Zachována je pětiletá platnost stanoviska s možností jeho prodloužování, a to i opakovaného, za splnění zákonem daných podmínek. Zajímavé je ustanovení § 9a odst. 3 věta poslední zákona EIA, které stanoví, že tato lhůta (myšleno platnost stanoviska) se přerušuje, pokud bylo zahájeno navazující řízení podle zvláštních právních předpisů. Navazující řízení zde musí být vykládáno jako „navazující řízení“ ve smyslu definice zákona EIA (viz výše). Osobně mám problém s přerušením předmětné lhůty, protože dle mého mínění by mnohem lepším institutem bylo stavení běhu lhůty, a to jednoduše z toho důvodu, že institutem přerušování lhůty (tedy, že lhůta začíná běžet s každým navazujícím řízením vždy od počátku) může dojít k situaci, že stanovisko vydané před klidně 20 lety bude stále účinné a aktuální (navíc za situace, kdy zákon EIA výslovně nestanoví celkovou dobu jeho platnosti). Zajímavé je, že komentář<sup>21</sup> vykládá toto ustanovení tak, že se lhůta staví, i když zákon výslovně hovoří o jejím přerušení. Souhlasím s jeho autory v tom, že jejich výklad je rozumnější a lhůta takto měla být nastavena, na druhou stranu je jejich výklad *contra legem*, a budeme muset zřejmě vyčkat rozhodovací praxe správních soudů, případně je to jednoznačný podnět pro novelu předmětného ustanovení.

Považuji na tomto místě za vhodné uvést několik základních informací obecně k institutu závazného stanoviska, jak se nyní budou projevovat právě i v řízení EIA. Krom výše uvedeného stran soudního přezkumu je nutné uvést obecnější výklad a vlastně již notorietu, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu „*závazná stanoviska nejsou rozhodnutím podle § 67 správního řádu, jelikož sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně*

21 Srov. BAHÝELOVÁ, L., KOCOUREK, T. a VOMÁČKA, V. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, 306 s., s. 84. ISBN 978-80-7400-589-3: „*Pokud bylo navazující řízení vás zahájeno, avšak oznamovatel v něm řádně nepokračuje, např. nepředloží potřebné podklady, a řízení je tak zastaveno, nebo neodstraní vady žádosti, pak takové „nezdařené“ navazující řízení nemůže mít účinky stavení běhu lhůty platnosti stanoviska EIA.*“

*neurčují práva a povinnosti.*<sup>22</sup> Nicméně tato skutečnost neznamená, zvláště s ohledem na to, že jejich obsah je závazný pro výrokovou část finálního rozhodnutí, že není třeba klást důraz na jejich řádné odůvodnění. Nejvyšší správní soud dokonce v případě negativních závazných stanovisek hovoří o přiměřeném použití ustanovení o obsahu, formě a náležitostech správního rozhodnutí (§ 67 a 68 správního řádu), především § 68, odst. 3 správního řádu, který stanoví náležitosti odůvodnění rozhodnutí.<sup>23</sup> Vzhledem k faktu, že pozitivní závazné stanovisko EIA povoluje negativní zásah do krajiny, mám za to, že je nutné klást zvýšený důraz na odůvodnění i v těchto případech. Závazná stanoviska se tedy sice odlišují od správního rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu, ale i s ohledem na výše uvedené a především vzhledem ke vzájemné formální i materiální podmíněnosti, nelze než konstatovat, že i když závazné stanovisko podmiňuje vydání konečného (finálního) aktu, ve své podstatě se oba tyto akty doplňují.<sup>24</sup> Je pak třeba v souladu s Poláčkovou<sup>25</sup> konstatovat, že závazné stanovisko je nejúčinnějším administrativně právním nástrojem, kterým se dotčené orgány způsobem a v rozsahu dle zákona vyjadřují k předmětu řízení vedeného u jiného správního orgánu a hodnotí v nich možné důsledky řešení s ohledem na veřejný zájem. Nejtypičtější způsoby jeho využití pak nalezneme v procesech dle stavebního zákona.

Klíčovým pro vydávání závazných stanovisek v procesech dle stavebního zákona je ustanovení § 4 odst. 2, písm. a) stavebního zákona, které stanoví povinnost vydávat závazná stanoviska dotčenými orgány, které chrání veřejné zájmy podle zvláštních zákonů (nikoliv tedy těm dotčeným orgánům, jejichž pravomoc se odvozuje ze stavebního zákona). Jak trefně poznamenává Macháčková, tak toto ustanovení „nelze číst pouze gramaticky, ale je nutné jej chápat jako významový celek“<sup>26</sup> s tím, že argument vazby na zvláštní zákony

<sup>22</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113.

<sup>23</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150.

<sup>24</sup> POLÁČKOVÁ, Marie. *Závazná stanoviska ve vztahu k ochraně životního prostředí* [online]. 2013 [cit. 17. 1. 2016]. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Milan Pekárek. Dostupné z: [http://is.muni.cz/th/108122/pravf\\_d/](http://is.muni.cz/th/108122/pravf_d/), s. 17.

<sup>25</sup> POLÁČKOVÁ op. cit.

<sup>26</sup> MACHÁČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. 899 s. ISBN 978-80-7400-492-6. S. 37.

podpírá zákonodárce jejich demonstrativním výčtem v poznámce pod čarou č. 4, kde zákon EIA nepřekvapivě (vzhledem k tomu, že závazné stanovisko pro institut EIA je novinkou) chybí. Zdůrazněme fakt, že podle Nejvyššího správního soudu „není v pravomoci stavebního úřadu přezkoumávat stanoviska dotčených orgánů. Dotčené orgány se v nich vyjadřují ke specializovaným otázkám, které si z důvodu nedostatku odbornosti nemůže posoudit stavební úřad sám.“<sup>27</sup> Tato skutečnost však nic nemění na faktu, že je stále zodpovědností stavebního úřadu zabezpečit soulad jeho rozhodnutí s veřejnými zájmy a za tímto účelem je to právě on, kdo má povinnost vyžádat si v konkrétním případě závazné stanovisko dotčeného orgánu<sup>28</sup>, a to v procesu EIA typicky tak, že žadatelé o územní rozhodnutí sdělí, že tento závazný podklad pro rozhodnutí absentuje. Kdyby tak neučinil, mohl by v důsledku dokonce nést za toto své nekonání právní důsledky, které by mohly vyústit až v uplatnění odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci.<sup>29</sup> Zvláštním případem závazného stanoviska je tzv. koordinované závazné stanovisko dle § 4 odst. 7 stavebního zákona, které zahrnuje požadavky na ochranu více dotčených veřejných zájmů a přichází v úvahu tehdy, když je dotčeným orgánem ve více směrech ochrany jeden a tentýž orgán, tedy typicky na úrovni obecních úřadů obcí s rozšířenou působností nebo krajských úřadů. Na tomto koordinovaném stanovisku se pak podílí specializované odbory dotčeného úřadu společně.<sup>30</sup> Mám však za to, že vzhledem ke specifčnosti řízení EIA a značné specialitě jeho výstupu se institut koordinovaného závazného stanoviska v něm využít nemůže.

Dalším důležitým institutem je tzv. coherence stamp, tedy verifikační závazné stanovisko, ve smyslu ustanovení § 9a odst. 4 zákona EIA, o kterém již byla částečně řeč výše v této kapitole. Samotný institut je podle mě precizně popsán v komentáři, se kterým zcela ztotožňuji, a na který odkazuji, a který jej definuje jako „*samostatné kvazirřízení, jehož účelem je ověřit, že záměr, ke němuž bylo vydáno stanovisko EIA, a záměr, pro nějž bylo na základě tohoto stanoviska zahájeno tzv. navazující řízení, jsou totožné. Nejedná se o absolutní shodnost obou záměrů,*

<sup>27</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 30. 9. 2009, č. j. 4 As 25/2009-163.

<sup>28</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 3. 3. 2011, č. j. 1 As 7/2011-397.

<sup>29</sup> PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. 488 s. ISBN 978-80-210-5667-1, s. 346.

<sup>30</sup> MAREK, Karel, PRŮCHA, Petr. *Stavební právo v teorii a praxi*. Praha: Leges, 2011. 400 s. ISBN 978-80-87576-00-7, s. 31.

*tímto testem totožnosti projde záměr též tehdy, pokud obsahuje změny, jež nemohou mít významný negativní vliv na životní prostředí. Tímto procesním nástrojem, jenž je nově včleněn mezi proces ELA a navazující řízení, má být primárně zajištěno, aby do navazujícího řízení byl předkládán záměr v podobě, která byla předmětem procesu ELA a k níž se vztahuje stanovisko ELA. Vzhledem k úpravě podmínek, za nichž záměr tímto kvazirízením projde s pozitivním výsledkem, je však umožněno, aby mohl být do navazujícího řízení předložen záměr odchylovající se od záměru, jenž byl předmětem procesu ELA, aniž by bylo nutné zahájit nový proces ELA. Jde tedy o nástroj na jedné straně verifikující, na druhé straně aprobující modifikace záměru (stvrzující, že i pro změněný záměr platí vydané závazné stanovisko).<sup>61</sup> Z hlediska procesní úpravy je klíčové, že v případě, kdy podklady předložené k navazujícímu řízení jsou shodné s dokumentací posouzenou v procesu EIA, nebo že obsahují pouze nepodstatné odchylky, které nemohou mít významný negativní vliv na životní prostředí, pak se žádné závazné verifikační stanovisko nevydává. Vydává se tedy pouze negativní verifikační závazné stanovisko, avšak s výjimkou situace, kdy je „navazujícím řízením“ stavební řízení či řízení o změně stavby před jejím dokončením, pak se vydává závazné stanovisko vždy, tedy též souhlasné závazné stanovisko (srov. § 9 odst. 5 zákona EIA). Z hlediska vztahu ke správnímu řádu je pak důležité i to, že i na verifikační závazné stanovisko je nutné nahlížet optikou výše řečeného k obecnému institutu závazného stanoviska a je nutné klást nároky na jeho řádné odůvodnění.*

V praxi se pak bezpochyby budeme setkávat s aplikačními problémy, a to např. v situaci, kdy v řízení o vydání integrovaného povolení (dle zákona IPPC) předmětnému záměru předcházela proces EIA podle úpravy ve znění před účinností předmětné novely a podnik se rozhodne po 1. 4. 2015 změnit integrované povolení. Otázkou je, jestli musí podnik nejprve požádat o stanovisko coherence stamp? Jestli by byla odpověď kladná, což podle mého názoru ano, tak jestli následně v případě negativního zjištění (vydání negativního závazného stanoviska) by podnik musel projít nejprve celým novým procesem EIA a pak by následovalo samotné nové řízení o vydání integrovaného povolení (IPPC)? Otázkou zůstává, co se pak v mezidobě stane se stávajícím integrovaným povolením, a pak také to, jestli by byla

<sup>31</sup> BAHÝLOVÁ, L., KOCOUREK, T. a VOMÁČKA, V. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí*. op. cit, s. 86–87.

nutnost vydávat verifikační závazné stanovisko i v případě, kdyby se jednalo objektivně pouze o nepodstatnou změnu integrovaného povolení. Nekladu si za úkol na tyto otázky odpovědět, spíše jen naznačuji, že se máme v aplikační praxi zřejmě „na co těšit“.

### 1.2.3 Změny týkající se dotčené veřejnosti

Otázka dotčené veřejnosti a obecně účasti veřejnosti v procesech dle zákona EIA, ale i v navazujících řízeních, je otázkou v odborných kruzích hojně diskutovanou a také bývá častokrát obsahem výstupů odborných publikací, a to i s vazbou na evropskou úpravu a mezinárodní závazky České republiky.<sup>32</sup> Cílem této části je tedy spíše opět jen uvést novinky v právní úpravě účasti dotčené veřejnosti ve smyslu novely č. 39/2015 Sb. zákona EIA s tím, že podrobnější hodnocení těchto změn je obsahem dalších kapitol, a jistě bude i obsahem nejednoho budoucího odborného výstupu. Odkazuji také na část této kapitoly, kde jsem výše rozváděl také recentní judikaturu Ústavního soudu a správních soudů k aktivní žalobní legitimaci dotčené veřejnosti.

Ustanovení § 3 písm. h) zákona EIA, ve znění po novele č. 39/2015 Sb., nahrazuje pojem „každý“, jak byl užíván v předchozích zněních zákona EIA, pojmem „veřejnost“, kterou definuje jako jednu nebo více osob. Z hlediska účasti veřejnosti je však podstatnější definice tzv. dotčené veřejnosti, kterou zákonodárce umístil do ustanovení § 3 písm. i) zákona EIA s tím, že určil 3 základní typy dotčené veřejnosti. Jsou jimi:

- osoba, která může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení dotčena ve svých právech nebo povinnostech;
- právnická osoba soukromého práva, jejímž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, a jejíž hlavní činností není podnikání

<sup>32</sup> Za všechny uvedme např. BĚLOHRADOVÁ, Jitka. *Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí* [online]. 2013. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Ivana Průchová. Dostupné z: <[http://is.muni.cz/th/107743/prav\\_f\\_d/](http://is.muni.cz/th/107743/prav_f_d/)>. MÜLLEROVÁ, Hana a HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Nové přístupy k implementaci Aarbuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR. 2014. [ISBN 978-80-87439-16-6](https://doi.org/10.13052/978-80-87439-16-6). Dostupné z: <[http://www.ilaw.cas.cz/get.php?file=data/files/epub/Aarhuska\\_umluva\\_kniha.pdf](http://www.ilaw.cas.cz/get.php?file=data/files/epub/Aarhuska_umluva_kniha.pdf)>. VOMÁČKA, Vojtěch. *Nástroje prosazování ujednání práva životního prostředí*. op. cit. ŠVARCOVÁ, Kateřina. *Posuzování vlivů na životní prostředí – účast veřejnosti*. op. cit. ŽIDEK, Dominik. *Přístup k soudům v otázkách ochrany životního prostředí na úrovni Evropské unie – je současný stav udržitelný?* op. cit.

nebo jiná výdělečná činnost, a která vznikla alespoň 3 roky před dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení podle § 9 b odst. 1, případně před dnem vydání rozhodnutí podle § 7 odst. 6 => tedy typicky tzv. etablovaný environmentální spolek;

- právnická osoba soukromého práva, jejímž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví a jejíž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost, kterou podporuje svými podpisy nejméně 200 osob => tzv. environmentální spolek ad hoc.

Důležité je v této věci odkázat na rozsudek Soudního dvora EU ze dne 15. 10. 2009, ve věci C-263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening, kde Soudní dvůr uvedl, že „*krom toho platí, že směrnice 85/337 se netýká činností pouze regionálního nebo celostátního rozsahu, ale rovněž činností s omezeným rozsahem, kterým se mohou lépe věnovat místní sdružení.*“ Jak píše Vomáčka<sup>33</sup>, tento závěr je podstatný ve vztahu k vnitrostátním úpravám, které vyžadují pro přístup NGO k soudu její aktivní činnost na určitém území členského státu. Podle Výboru pro Aarhuskou úmluvu<sup>34</sup> pod definici čl. 2 odst. 4 a 5 Úmluvy spadají i zahraniční nebo mezinárodní NGO, které vyjádří zájem na věci, v této optice pak výše uvedená úprava bude muset být aplikována tak, že dotčenou veřejností budou i např. rakouské či německé environmentální spolky, pokud splní výše uvedené zákonné podmínky, což je souladné i s názorem Komise ve vytykáci výzvě, kde bylo uvedeno, že je třeba za dotčenou veřejnost považovat i širší okruh účastníků, než je v zákoně výslovně uvedeno, tak aby se dotyčné subjekty mohly také účastnit procesu EIA. Mezi tyto subjekty je třeba, dle výslovného názoru Komise, řadit i zahraniční osoby.

Připomeňme, že historická právní úprava v ustanovení § 23 odst. 10 zákona EIA (ve znění před novelou č. 39/2015 Sb.) stanovila možnost organizací či obecně prospěšných organizací, které se zabývaly ochranou životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek, domáhat se zrušení navazujícího rozhodnutí, z důvodů porušení zákona EIA, pokud splnili tu podmínku, že podaly ve lhůtě vyjádření k dokumentaci nebo posudku.

<sup>33</sup> VOMÁČKA, Vojtěch. *Nástroje prosazování unijního práva životního prostředí* [online]. 2014. op. cit, s. 290.

<sup>34</sup> Výbor pro Aarhuskou úmluvu. Případ Ukraine ACCC/C/2004/3 and ACCC/S/2004/1; ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3, 14 3. 2005. Bod 26.



Nově je právní úprava účasti dotčené veřejnosti upravena na více místech v zákoně EIA s tím, že zákonodárce vtělil podstatnou úpravu účasti veřejnosti a dotčené veřejnosti zejména do ustanovení § 9c a § 9d zákona EIA.<sup>35</sup> Ve shrnutí tedy konstatujeme, že naprosto zásadní změnou je právní postavení dotčené veřejnosti v navazujících řízeních. V případě, že dotčená veřejnost dosud není, z nejrůznějších důvodů, účastníkem řízení, má stále možnost se jím stát. Stačí jí, aby se během navazujícího řízení do třiceti dnů, ode dne zveřejnění informace o zahájení navazujícího řízení, přihlásila prostřednictvím písemného oznámení příslušnému orgánu a stane se účastníkem řízení, až v tomto relativně pokročilém stádiu procesu EIA; je jí navíc dána možnost podat odvolání proti rozhodnutí vydaném v navazujícím řízení i v případě, že dotčená veřejnost nebyla účastníkem v prvním stupni. Dále zdůrazňují, že dotčená veřejnost podávat může podávat žaloby proti rozhodnutím správního orgánu v navazujícím řízení a jejím prostřednictvím se domáhat zrušení těchto rozhodnutí, a to jen (zřejmě) tehdy, pokud jí bylo podáno alespoň odvolání, tedy pokud učinila alespoň jeden procesní krok (tedy typicky odvolání) ve správním řízení. Rozhodovat budou soudy ve správním soudnictví s tím, že na rozhodnutí mají lhůtu do 90 dnů. Soud musí také *ex officio* (tedy i bez návrhu) zvážit přiznání odkladného účinku žalobě či nařízení předběžného opatření, hrozí-li nebezpečí, že realizací záměru může dojít k závažným škodám na životním prostředí. Podle mého názoru vzhledem

<sup>35</sup> Ustanovení § 9c zákona EIA stanoví: „(1) Veřejnost může v navazujícím řízení uplatňovat připomínky k záměru. Připomínky lze uplatnit ve lhůtě do 30 dnů od zveřejnění informací podle § 9 b odst. 1 na úřední desce, nestanoví-li zvláštní právní předpis či správní orgán příslušný k vedení navazujícího řízení lhůtu delší. (2) Správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí uvede i vypořádání připomínek veřejnosti. (3) Pokud se podáním písemného oznámení přihlásí správnímu orgánu, který navazující řízení vede, do 30 dnů ode dne zveřejnění informací podle § 9 b odst. 1, stává se účastníkem navazujícího řízení též a) obec dotčená záměrem, nebo b) dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2. (4) Odvolání proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení může podat také dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2, a to i v případě, že nebyla účastníkem řízení v prvním stupni. (5) Splnění podmínek podle § 3 písm. i) bodu 2 doloží dotčená veřejnost v podání písemného oznámení podle odstavce 3 nebo v odvolání podle odstavce 4.“ Ustanovení § 9d zákona EIA pak stanoví: „(1) Dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2 se může žalobou domáhat zrušení rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení a napadat hmotnou nebo procesní zákonnost tohoto rozhodnutí. Pro účely postupu dle věty první se má za to, že dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2 má práva, na kterých může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení zkerácena. (2) O žalobách proti rozhodnutím vydaným v navazujících řízeních rozhodne soud do 90 dnů poté, kdy žaloba došla soudu. Soud i bez návrhu rozhodne o přiznání odkladného účinku žalobě nebo o předběžném opatření podle soudního řádu správního. Soud přizná žalobě odkladný účinek nebo nařídí předběžné opatření, hrozí-li nebezpečí, že realizací záměru může dojít k závažným škodám na životním prostředí.“

k tomu, že realizací záměru může dojít k závažným škodám na životním prostředí prakticky vždy, protože jinak by tyto záměry nebyly vůbec předmětem posuzování v řízení EIA, soud odkladný účinek žalobě by měl přiznávat prakticky pokaždé.

Z mého pohledu je zcela zásadním problémem, že vše výše uvedené (a to i ve fázi zjišťovacího řízení) platí pouze pro environmentální spolky [§ 3 písm. i) bod 2 zákona EIA], nikoliv pro jednotlivce, který může být v navazujícím řízení dotčen na svých právech. Tato právní úprava je však podle mého názoru v rozporu s judikaturou Soudního dvora EU, vyjádřenou v rozsudku ze dne 16. 4. 2015, ve věci C-570/13, Karoline Gruber, kde Soudní dvůr konstatoval, že „*Článek 11 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí musí být vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, podle níž má správní rozhodnutí, kterým se určuje, že pro určitý záměr není třeba provést posouzení vlivů na životní prostředí, závažný účinek vůči sousedům vyloučeným z práva podat proti uvedenému správnímu rozhodnutí opravný prostředek, a to za podmínky, že tito sousedé, kteří jsou součástí „dotčené veřejnosti“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 této směrnice, splňují kritéria stanovená vnitrostátním právem, pokud jde o „dostatečný zájem“ nebo „porušování práva“. Přísluší předkládajícímu soudu, aby ověřil, zda ve věci, která mu byla předložena k rozhodnutí, je tato podmínka splněna. V případě kladné odpovědi musí určit, že správní rozhodnutí o neprovedení takového posouzení nemá vůči uvedeným sousedům závažný účinek.*“ a soudy by podle mého názoru měly aktivní žalobní legitimaci přiznat i osobám, které mohou být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení dotčeny ve svých právech nebo povinnostech (typicky to budou mezující sousedi s předmětným záměrem), a to na základě přímého účinku předmětné směrnice.

Závěrem této části shrnuji, že touto novelizovanou úpravou byl tedy značně posílen vliv dotčené veřejnosti – ekologických organizací, které mají písemnou podporu 200 a více lidí nebo jsou etablovanými environmentálními spolky. Samotná podpisová listina je pak upravena tím způsobem, že, je nutné vyplnit v záhlaví každý list údaji o záměru a číslem stránky; co se údajů o jednotlivých fyzických osobách týče, kromě jména, příjmení a adresy, je nutné připojit podpis, který nemusí být úředně ověřen. V praxi

tedy bude docházet nejčastěji k situacím, že existence osob bude ověřována v centrální evidenci obyvatel. Použitelnost podpisové listiny v jednotlivých fázích řízení EIA je univerzální, tedy dá se použít v kterékoliv fázi procesu zkoumání vlivů na životní prostředí, i v řízeních navazujících. Shrňme tedy, že i přes výše uvedené nedokonalosti právní úpravy, byla účast dotčené veřejnosti v daných řízeních bezpochyby posílena.

#### 1.2.4 Změny týkající se zjišťovacího řízení (screening)

V této části kapitoly je nutné zmínit, že se otázkou zjišťovacího řízení zevrubně zabývá kapitola Petry Humlíčkové a Michala Sobotky zpracovaná dále v této monografii, na kterou zcela odkazují. Já na tomto místě uvádím jen změny, které nastaly v pozitivně-právní úpravě přijetím novely č. 39/2015 Sb.

V rámci zjišťovacího řízení stanovil zákonodárce odlišně lhůtu ke zveřejnění informace o oznámení, kdy dosavadních 30 dnů prodloužil na úsek o délce 45 dnů (srov. ustanovení § 7 odst. 4 zákona EIA). V otázce vyhodnocení toho, zda záměr bude posuzován v tzv. velké EIA, bude vydávat příslušný správní úřad pokaždé jinou formu tohoto závěru, v závislosti na tom, zda bude závěr zjišťovacího řízení kladný či zamítavý. V případě, že se jedná o souhlasné konstatování, se bude vydávat odůvodněný písemný závěr (o tom, že musí proběhnout tzv. velká EIA – tedy řádné posuzování vlivů), s uvedením základních údajů o záměru a doručení veřejnou vyhláškou. V něm může úřad navrhnout zpracování variant řešení (tzv. scoping ve smyslu ustanovení § 7 odst. 8 zákona EIA). Tento závěr je podle mého názoru jiným aktem podle části IV. správního řádu a lze se podle mě proti němu úspěšně bránit jedině žalobou na nezákonný zásah ve smyslu ustanovení § 82 a násl. s.ř.s. Pokud se bude jednat o zamítavý závěr, tedy, že není třeba posouzení vlivů na životní prostředí, musí mít formu rozhodnutí. Dále je třeba, aby příslušný úřad uvedl uvedení základních údajů o záměru a také úvahy, kterými se řídil při posuzování. K tomu je třeba uvést fakt, že proti tomuto negativnímu rozhodnutí může dotčená veřejnost podat odvolání (a dále pak žalobu proti odvolacímu rozhodnutí ve správním soudnictví ve smyslu ustanovení § 65 a násl. s.ř.s.), avšak opětovně pouze právnické osoby soukromého práva, tedy typicky organizace, zabývající se ochranou přírody a veřejného zdraví

[tedy opět pouze dle § 3 písm. i) bod 2 zákona EIA], nikoliv např. mezující soused (srov. ustanovení § 7 odst. 9 a 10 zákona EIA). K udržitelnosti tohoto závěru se již více vyjadřují výše v této kapitole v části týkající se účasti veřejnosti. Závěrem jen pro komplexní shrnutí změn konstatuji, že v příloze číslo č. 1, kategorii II, tedy v kategorii záměrů, u kterých je nutné provést zjišťovací řízení, aby bylo jasné, zda záměry podléhají posouzení, se nově ustanovuje kategorie průmyslových zón a především záměry rozvoje měst. V ostatních problémech k tomuto tématu zcela odkazují na kapitolu Petry Humlíčkové a Michala Sobotky.

### **1.2.5 Ostatní změny v zákoně EIA a v dalších souvisejících předpisech**

V rámci dalších (a většinou méně důležitých) změn zákona EIA můžeme zmínit zrušení ustanovení § 10 zákona EIA pro nadbytečnost, vzhledem k tomu, že ustanovení § 10 bylo z převážné části přejato do ustanovení § 9a – 9e. Dále se v příloze č. 1, kategorii I, tedy kategorii, v níž všechny zmíněné záměry vždy podléhají posouzení, se např. upřesňuje množství chované drůbeže a prasat (k tomu více v kapitole Hany Musilové v této monografii) a v oblasti těžby nerostných surovin se mění kritérium pro posouzení nutnosti posouzení, kdy se od 1. 4. 2015 používá plocha, namísto množství těžných surovin (k tomu také kapitola Ondřeje Víchy v této monografii); dále pak dochází v příloze č. 1 i k dalším dílčím změnám.

V oblasti procesů dle stavebního zákona je důležité ustanovení § 13 odst. 8 stavebního zákona, které jasně stanoví, že k vedení řízení, které je navazujícím řízením v procesu posuzování vlivů na životní prostředí, je v prvním stupni příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností. Toto ustanovení, ve spojení s novelizovaným ustanovením § 9 b zákona EIA, v praxi znamená, že více než v polovině případů bude orgánem v navazujícím řízení stavební úřad obce s rozšířenou působností. Ve spojení s přechodným ustanovením novely č. 39/2015 Sb., které stanoví, že na navazující řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti předmětné novely se použijí § 9a odst. 4 a 5 a § 9 b až 9d zákona č. 100/2001 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti; to znamená, že k 1. dubnu 2015 nastalo mezi správními orgány

poměrné značné stěhování spisových materiálů. Je však také třeba zdůraznit, že soudní řízení zahájena přede dnem nabytí účinnosti novely č. 39/2015 Sb. se dokončí podle dosavadních právních předpisů.

V procesech dle stavebního zákona došlo také ke změně, a to jednak té, že již není možné spojit řízení EIA a řízení o vydání regulačního plánu a platí nová základní premisa, že regulačním plánem nelze nahradit územní rozhodnutí pro záměr, který podléhá posuzování vlivů na životní prostředí (srov. § 61 odst. 2 stavebního zákona). Důvody lze spatřovat v tom, že regulační plán je vydáván jako opatření obecné povahy a je zde kolize s požadavky Komise a s mechanismy podle novelizovaného EIA zákona především stran „navazujících řízení“ a s nimi také spojených otázek aktivní žalobní legitimace dalších subjektů apod., což by znamenalo, že by musela být stanovena řada odchylek od obecné úpravy opatření obecné povahy, což by znamenalo změnu charakteru opatření obecné povahy, což by způsobilo značnou nepřehlednost. Proto bylo rozhodnuto o tom, že je vhodnější spojení regulačního plánu a řízení EIA zcela vypustit. Zadruhé taktéž není možné spojit řízení EIA s územním řízením (zrušení § 91 stavebního zákona) a také došlo k vyloučení zjednodušených povolovacích postupů pro záměry podléhající EIA zákonu, což se dotklo institutů územního souhlasu, veřejnoprávní smlouvy či posouzení dokumentace autorizovaným inspektorem. Tedy jinými slovy, co se kdysi relativně složitě integrovalo, s přijetím předmětné novely se již opět dezintegruje. Pro úplnost pak dodávám, že došlo také ke změně v koncepci veřejných ústních jednání, a to tak, že v územním řízení (§ 87 odst. 2 stavebního zákona) je obligatorní veřejné ústní jednání pouze a jen, když bylo vydáno stanovisko EIA a současně obec nemá v území, kde se záměr umísťuje, vydán územní plán (v případě, kdy má územní plán, je veřejné ústní jednání fakultativní), tedy dochází ke změně, že již není třeba veřejného ústního jednání v případě, když je posuzování ukončeno již ve fázi zjišťovacího řízení. Tato změna platí také pro společné územní a stavební řízení (§ 94a odst. 3 StZ).

Ze změn ostatních zákonů pak lze zmínit zejména změnu ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, týkající se účasti veřejnosti, kde odstavec 2 nově stanoví, že občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny (pozn. autora:

tedy environmentální spolek), je oprávněno, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, s výjimkou řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí podle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Dále lze uvést novelu zákona o vodovodech a kanalizacích, která stanoví, že státní správu jako vodohospodářské úřady vykonávají také vojenské újezdy. Pro úplnost je pak třeba dodat také, že byl změněn vodní zákon či zákon o integrované prevenci, a to především z důvodů legislativně-technických a nepovažuji za nutné na tomto místě tyto změny více rozvádět.

### 1.3 Závěr

Cílem této kapitoly bylo poskytnout čtenáři základní přehled změn, které do zákona EIA, přinesla novela č. 39/2015 Sb., a to jak na půdorysu obecných východisek, které byly předloženy v části první této kapitoly, tak poté na jednotlivých institutech, jak byly rozebrány v části druhé se zaměřením na změny v otázce navazujících řízení, otázku závaznosti výstupu z procesu EIA, změny týkající se zapojení dotčené veřejnosti a konečně změny týkající se zjišťovacího řízení (tzv. „screening“). Dílčí závěry a hodnocení předmětné právní úpravy jsem prováděl již v průběhu samotného textu, takže na ně na tomto místě toliko odkazuji. Lze však podle mého mínění učinit jeden zobecňující závěr. Jak je podle mého názoru z celé kapitoly patrné, právní praxe se dnes neobjede bez nutnosti judikatorního výkladu problematických částí právní úpravy, tak, aby mohla být právní úprava vůbec aplikována. Problémem je, že zákonodárce tento fakt častokrát vůbec nereflextuje a uvádí do života novely, které jsou, když ne v přímém rozporu, tak alespoň v dílčích nepřesnostech v nejednotnosti s již ustálenou judikaturou správních soudů (v otázce posuzování vlivů na životní prostředí je to názorně vidět na otázce vymezení pojmu „navazující řízení“). Proto pak musí právní praxe (a ostatně i doktrinní názory) tyto nejasnosti složitě vykládat a doufat, že jejich výklad bude soudy opětovně aprobován (v kapitole to lze názorně aplikovat na problematice přerušení vs. stavení lhůty pro platnost závazného stanoviska EIA). Doufejme tedy, že v článku

rozebraná novela č. 39/2015 Sb. bude vykládána správní (a zejména soudní) praxí rozumně, a že její dílčí nejasnosti, které občas zasluhují i označení chyby, budou v budoucím legislativním procesu opraveny či jim bude dopřán rozumný výklad. Byl bych nerad, aby se tato novela do historie zapsala jako tzv. „aprílová novela“ (s odkazem na její účinnost od 1. dubna), která byla spíše nepovedeným žertem, než vážně míněnou změnou tohoto zásadního průřezového institutu práva životního prostředí. K tomu může právě přispět její rozumný výklad příslušnými správními i soudními orgány v právní praxi.

## 2 POZNÁMKY K NOVELE ZÁKONA EIA A DODATEČNÉMU POVOLOVÁNÍ STAVEB

*Zuzana Ježková*

Dne 1. dubna 2015 nabyl účinnosti 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 (dále jen „zákon EIA“ a „proces EIA“), a další související zákony (dále jen „novela zákona EIA“ a pro část týkající se stavebního zákona „novela stavebního zákona“).

Novela zákona EIA byla především reakcí na zahájení tzv. infringementového řízení Evropskou komisí proti České republice, v rámci kterého bylo vytýkáno nesprávné a neúplné provedení směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU z 13. prosince 2011 o posuzování některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice EIA“). Většina výtek se přitom netýkala samotného procesu EIA, avšak řízení, která na něj navazují, a propojení procesu EIA a jeho závěrů s těmito následnými povolovacími procesy.<sup>36</sup> V novele zákona EIA jsou tato řízení navazující na proces EIA definována jako řízení, ve kterých se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, která povolují umístění nebo provedení záměru posuzovaného podle zákona EIA.<sup>37</sup> Pod rozsah uvedené definice lze přitom dle autorky podřadit také řízení o dodatečném povolení stavby ve smyslu § 129 odst. 2 a 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“).

Přestože řízení o dodatečném povolení stavby je navazujícím řízením ve smyslu novely zákona EIA, domnívá se autorka, že novela zákona EIA ani novela stavebního zákona nezajišťují dostatečné a logické provázání

<sup>36</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu 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 (dále jen „Důvodová zpráva k novele zákona EIA“). Obecná část, bod 1.2.

<sup>37</sup> § 3 písm. g) novely zákona EIA.



právní úpravy procesu EIA s uvedeným řízením. V tomto textu jsou vymezena základní východiska řízení o dodatečném povolení stavby, neboť autorka považuje za vhodné přiblížit právní aspekty tohoto institutu jako oblasti, jež je v měřítku dosahu novely zákona EIA poměrně úzce profilovanou. Na uvedené je navázáno pojednáním o tom, zda je vůbec žádoucí, aby byly dodatečně povolovány stavby podléhající procesu EIA, s ohledem na některé vývojové tendence posuzování vlivů na životní prostředí. Následně se text zabývá vybranými problémy spojenými s novelou zákona EIA, konkrétně dopadem nové koncepce stanoviska EIA jako závazného stanoviska, možností jeho verifikace a vztahem těchto novinek k řízení o dodatečném povolení stavby. Cílem textu není nalezení jasných a konkrétních odpovědí, avšak spíše odborné úvahové pojednání o možných otázkách vyvstávajících v souvislosti s novelou zákona EIA, s nastíněním perspektiv právní úpravy řízení o dodatečném povolení stavby. Podle autorky je totiž provázání procesu EIA s institutem dodatečného povolování staveb nedostatečné, pročez by do budoucna mělo být uvažováno o dalších novelách zákona EIA a stavebního zákona. Znění současně navržené novely zákona EIA stále více odkrývá nekonceptnost v této oblasti, již by měla být věnována náležitá pozornost.

## 2.1 Východiska právní úpravy dodatečného povolování staveb

Navazujícími řízeními ve smyslu definice zákona EIA budou, zaměří-li se tento text na procesy upravené stavebním zákonem, zejména územní řízení, ve kterém se projednává umístění stavby, vliv jejího užívání na území, jakož i ochrana důležitých zájmů v území, a na něj navazující stavební řízení, v rámci něhož se ověřují spíše technické a projekční aspekty samotné stavby, tedy způsobilost dokumentace stavby k zajištění její realizace v souladu s právními předpisy a podmínky pro její provedení a uvedení do užívání.<sup>38</sup> Pokud stavebník hodlá realizovat stavební záměr, jenž má být předmětem posuzování podle zákona EIA, pak po vydání stanoviska EIA zpravidla proběhne územní řízení, na nějž naváže stavební řízení, popř. jim obdobné

<sup>38</sup> PLOS, Jiří. *Stavební zákon s komentářem pro praxi*. 1. vyd. Praha: Grada, 2013, 769 s, s. 121. ISBN 978-80-247-3865-9.

„zjednodušené“ procesy. Teprve po vydání všech nezbytných stanovisek, rozhodnutí, povolení či opatření přichází fáze, ve které stavebník počne s realizací stavebních prací.

V praxi se však vyskytují případy, kdy stavebník standardní postup nerespektuje, přičemž realizuje stavbu, aniž by proběhly výše psané procesy a byla získána potřebná rozhodnutí. Stavební úřad je *ex officio* povinen nařídit odstranění takové stavby, jež je provedena nebo prováděna bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním (dále také jako „černá stavba“). Pokud však je stavba způsobilá splnit podmínky stanovené stavebním zákonem alespoň v takovém rozsahu, že by mohla být povolena, postupoval-li by stavebník standardně, lze ji dodatečně povolit v řízení o dodatečném povolení stavby.<sup>39</sup> Tuto možnost dodatečné nápravy a uvedení faktického stavu do souladu s požadavky zákona lze podpořit argumenty o ochraně soukromého zájmu, vlastnictví, dále zásadou procesní ekonomie a subsidiarity výkonu veřejné moci.

V řízení o dodatečném povolení stavby lze povolit stavbu, pro kterou bylo vydáno územní rozhodnutí, avšak neproběhlo stavební řízení. Rovněž je možné dodatečně povolit stavbu, pro kterou od počátku její existence nebylo vedeno ani územní ani stavební řízení. V řízení pak příslušný stavební úřad postupuje přiměřeně podle § 110 až 115 stavebního zákona, tedy dle ustanovení o stavebním řízení, a je-li to aplikovatelné, pak také dle § 90 stavebního zákona stanovujícího rozsah posuzování stavebního záměru v územním řízení. Jak vyplývá z výše uvedeného, řízení o dodatečném povolení stavby může mít množství podob, utvářených fázemi realizace černé stavby, jež může být v okamžiku zahájení řízení rozestavěna či dokončena, a především tím, zda pro předmětnou stavbu byl veden (či měl být veden) některý z postupů vyžadovaných zákonem, ať již se jedná o proces EIA, územní řízení, stavební řízení, atp.

<sup>39</sup> § 129 odst. 1 až 3 stavebního zákona. K podmínkám dodatečného povolení stavby vizte též Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006-75. S. 5: „Nelze připustit výklad zákona, který by stanovil mírnější kritéria pro dodatečné povolení stavby, resp. její změny, než jaká jsou kladena na řádné stavební povolení. Má-li totiž norma určité požadavky na řádné rozhodnutí v situaci, kdy žadatel o stavební povolení postupoval podle zákona, tím spíše je musí mít na rozhodnutí svou povahou mimořádné, kdy žadatel od počátku zákon nerespektoval (*argumentum a minori ad maius*).“

Podrobný popis myslitelných podob řízení o dodatečném povolení stavby by byl tématem pro zpracování samostatné práce; autorka se proto v textu dopouští na některých místech zobecňování problematiky, neboť pouze tak je schopna pojednat o obecných dopadech novely zákona EIA na dodatečné povolování staveb. Pro demonstrování podoby řízení o dodatečném povolení stavby podléhající procesu EIA v praxi lze uvést případy lakovny Impact Industry ve Šlapanicích a zinkovny AZOS v Nymburce. V rámci těchto řízení byly dodatečně povolovány stavby, u kterých nebylo vedeno územní ani stavební řízení, avšak před jejich realizací proběhl proces EIA s vydáním stanoviska EIA.<sup>40</sup>

Novela zákona EIA do budoucna zajistí změny průběh řízení o dodatečném povolení stavby, neboť přináší podstatné koncepční změny. V reakci na ně autorka v následující kapitole shrnuje své poznámky k možným dopadům novely zákona EIA na řízení o dodatečném povolení stavby.

## **2.2 Poznámky k některým dopadům novely zákona EIA**

### **2.2.1 Zavedení definice navazujícího řízení a posílení práv veřejnosti**

Jak již bylo uvedeno výše, základním a významným pozitivem novely zákona EIA ve vztahu k tématu tohoto textu je zavedení definice tzv. navazujícího řízení (§ 3 písm. g novely zákona EIA), jež v mnohém předznamenává vhodnější provedení směrnice EIA v českém právním řádu. Byť se na první pohled jedná toliko o zpřesnění právní úpravy, považuje jej autorka ve vztahu k řízení o dodatečném povolení stavby za důležité, neboť je nyní zřetelné, že se jedná o navazující řízení na proces EIA, což není nadále třeba jakkoliv dovozovat z právních ustanovení regulujících územní a stavební řízení. Uvedené platí tím spíše, že provázanost s úpravou územního řízení (doposud vnímaného jako navazujícího na proces EIA) je pouze kusá, jelikož dle stavebního zákona se v řízení o dodatečném povolení stavby postupuje zásadně dle právních ustanovení o stavebním řízení.

<sup>40</sup> Rozhodnutí MÚ Nymburk, odbor výstavby – dodatečné povolení stavby ze dne 13. 10. 2014, sp. zn. 110/13467/2014, č. j. 110/30308/2014/Ďou. A rozhodnutí MÚ Šlapanice, odbor výstavby – dodatečné povolení stavby ze dne 7. 3. 2011, č. j. OV/64242-09/2360-2009/ZEM.

Pozitivním důsledkem novely zákona EIA pro dodatečné povolení staveb bude, z pohledu veřejnosti, posílení její informovanosti v důsledku § 9 b novely zákona EIA. Stejně tak lze za významnou změnu označit zavedení (a upřesnění) participace veřejnosti v řízení, která byla při dodatečném povolení staveb začasté fakticky vyloučena.<sup>41</sup> Ustanovením § 9c novely zákona EIA dojde k zavedení konzultativního postavení veřejnosti, pročež bude tato oprávněna uplatnit připomínky. Ač byly připomínky ze strany veřejnosti stavebními úřady akceptovány<sup>42</sup>, za současného znění stavebního zákona a zákona EIA není explicitně stanoveno, že by veřejnost tímto oprávněním disponovala. Jednalo se tudíž ve své podstatě o připuštění *analogie legis* ve správním řízení. S ohledem na rozsah tohoto textu autorka o informační povinnosti a participaci veřejnosti blíže pojednávat nebude, byť se jedná o velmi významnou změnu, která bude mít nezanedbatelné důsledky na soukromý zájem stavebníka – investora černé stavby.

Přestože novela zákona EIA přináší z koncepčního hlediska výše psaná pozitiva, podle autorky by bylo vhodné právní úpravu procesu EIA lépe provázat s institutem dodatečného povolení stavby, a to zejména úpravou předmětných právních ustanovení stavebního zákona, s reflexí (nejen) níže uvedených témat.

## 2.2.2 Neprovázanost novely s dodatečným povolením stavby

### 2.2.2.1 Kam až mohla (nebo snad měla) novela zákona EIA zajít?

Při hodnocení míry provázání dodatečného povolení černých staveb se zákonem EIA a posuzováním vlivů na životní prostředí autorka v tomto textu zvolí postup „od konce“, pročež považuje za vhodné nastolit otázku, zda vůbec má být umožněno dodatečné povolení stavby, tedy legalizace černé stavby podléhající posuzování vlivů na životní prostředí. Procesu EIA podléhají záměry, jež mohou mít a nezdědkakdy mají významný vliv na životní prostředí; nejedná se tedy o drobné stavby ani jejich úpravy, avšak zpravidla o stavební záměry většího rozsahu. U takových staveb lze

<sup>41</sup> Dřívější podobě práv veřejnosti se autorka věnovala v konferenčním příspěvku na mezinárodní konferenci Dny práva 2014.

<sup>42</sup> K tomu např. rozhodnutí MÚ Nymburk, odbor výstavby – dodatečné povolení stavby ze dne 13. 10. 2014, sp. zn. 110/13467/2014, č. j. 110/30308/2014/Ďou. S. 20 až 21.

předpokládat, že jsou realizovány investorem, resp. stavebníkem, na kterého lze klást vysoké nároky v oblasti znalosti stavebně-právních předpisů a práva životního prostředí. Nejen z uvedeného pak vyplývá domněnka, že stavebník jedná vědomě v rozporu s právními předpisy a není v dobré víře, realizuje-li černou stavbu. V takovém případě by dle autorky měl soukromý zájem stavebníka ustoupit zájmu veřejnému, spatřovanému v právu na příznivé životní prostředí. Stavebník může a od počátku příprav a realizace stavby má postupovat v souladu s právními předpisy, pročť zde (vždy) nemusí být důvodu, aby mu byla dána možnost dodatečné legalizace černé stavby.<sup>43</sup> Z novely zákona EIA je zřejmé, že zákonodárce hodlá obecně a výslovně omezit možnosti stavebníka využít zjednodušených procesů dle stavebního zákona. Například již nebude možné toliko ohlásit stavbu, pro kterou bylo vydáno stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (§ 104 odst. 4 stavebního zákona po novele), stejně tak změna stavby před jejím dokončením nebude umožněna pouze na základě oznámení stavebnímu úřadu s certifikátem autorizovaného inspektora (§ 118 odst. 5 stavebního zákona po novele).

Autorka zastává názor, že obdobné omezení, jaké zavádí novela zákona EIA pro jiné postupy, by zákonodárce měl, v souvislosti s výtkami Evropské komise a změnou koncepce procesu EIA, zvážit rovněž pro řízení o dodatečném povolení stavby ve smyslu § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona. To by znamenalo, že v případě zjištění existence černé stavby podléhající procesu EIA by stavební úřad *ex officio* nařídil její odstranění bez dalšího.<sup>44</sup>

Lze přitom uvažovat o existenci černé stavby, u které ještě před její realizací proběhl proces EIA zakončený vydáním stanoviska EIA, avšak k navazujícím řízením již nedošlo.<sup>45</sup> Stejně tak si lze představit černou stavbu, kterou stavebník realizoval, aniž by proběhl jakýkoliv správní postup, tedy ani proces EIA. Autorka se domnívá, že za určitých podmínek by u prvně specifi-

<sup>43</sup> Na tomto místě lze pro úplnost uvést, že Ministerstvo pro místní rozvoj dokonce uvažovalo o úplném zrušení možnosti dodatečně povolit stavbu. K tomu např. *Ministryně Jourová: Takhle zjednodušíme stavební zákon*. 27. 8. 2014. Ministerstvo pro místní rozvoj; tiskové zprávy 2014. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Ministerstvo/Pro-media/Tiskove-zpravy/2014/Ministryne-Jourova-Takhle-zjednodusime-stavebni-za>

<sup>44</sup> § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

<sup>45</sup> Vizte poznámku pod čarou č. 39. DO TOHOTO JSEM ZASÁHL!!!

kované stavby měla existovat možnost jejího dodatečného povolení, pokud je z povahy věci možné plnit podmínky shrnuté ve stanovisku EIA (a vyplývající z dokumentace, posudku atd.).<sup>46</sup> U druhé ze zmíněných možností je dle názoru autorky na místě, aby nebyla poskytována možnost stavbu dodatečně povolit, ba naopak by mělo být nařízeno její odstranění.

Na tomto místě je vhodné uvést rovněž argument s uvedeným polemizující, a sice že nelze vyloučit situaci, kdy by odstranění stavby mělo další významný negativní vliv na životní prostředí, větší, než při zachování černé stavby. Stejně tak je vhodné zmínit přístup Soudního dvora Evropské unie, který za určitých okolností připouští, aby byla stavba posouzena z hlediska vlivů na životní prostředí až poté, kdy byla realizována.<sup>47</sup> Investorům a stavebníkům se však za připuštění tohoto argumentu otevírá další cesta k „legálnímu obcházení zákona“ pomocí institutu dodatečného povolení stavby, a to přes jejich vědomé počínání v rozporu s právem. O tom, zda by úplný zákaz dodatečného povolení černé stavby podléhající procesu EIA (a povinnost stavbu bez dalšího odstranit) vedl ke kázní stavebníků a standardnímu postupu dle zákona, lze toliko polemizovat.

S výše uvedeným návrhem se pojí otázka, jak významně by omezení možnosti dodatečně povolit stavbu podléhající procesu EIA zasáhlo do soukromého zájmu stavebníka, a zda by právní úprava obstála ve světle principů českého právního řádu i zásad činnosti správních orgánů. Autorka se, jak již naznačuje výše, přiklání k odpovědi, že s ohledem na možnost stavebníka od počátku postupovat v souladu s právními předpisy a nikoliv „*mala fide*“, by zásah do soukromého zájmu byl z pohledu práva obhajitelný. Tato problematika by však zasloužila dlouhodobější odbornou diskuzi, a proto je pochopitelné, že není řešena v rámci novely zákona EIA, jež reaguje na infringement Evropské komise, a kterou bylo nezbytné prosadit v co možná nejkratším termínu, s ohledem na možné důsledky pro Českou republiku.

<sup>46</sup> K tomu blíže v bodě 2.2.2.2 tohoto textu. DO TOHOTO JSEM ZASÁHL!!!

<sup>47</sup> Srov. rozhodnutí Soudního dvora EU ze dne 4. 5. 2006, ve věci C-508/03 – Komise ES proti Spojenému království Velké Británie a Severního Irsku. Body 95, 96, 105, 106.

### 2.2.2.2 *K závaznosti a verifikaci stanoviska EIA z pohledu dodatečného povolení stavby*

Zásadním přínosem novely zákona EIA je změna koncepce stanoviska, které s účinností novely bude vydáváno jako závazné ve smyslu § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Jedná se o reakci na následující výtku Evropské komice: „*České právní předpisy zřejmě neobsahují výslovné ustanovení o způsobu, jakým má být stanovisko EIA vzato v úvahu správním úřadem vydávajícím povolení, což není dostatečné k tomu, aby se zajistilo, že výsledek posuzování vlivů na životní prostředí bude při řízení o vydání povolení skutečně patřičným způsobem zohledněn.*“<sup>48</sup> Podle článku 8 Směrnice EIA jsou úřady povinny výsledky jednání a informace shromážděné v procesu EIA „brát v úvahu“ (v angličtině „take into consideration“; v němčině „zu berücksichtigen“). S přihlédnutím k jiným jazykovým mutacím Směrnice EIA lze dospět k závěru, že článek 8 může být vykládán více způsoby. Jednou z možných interpretací je taková, že úřady mají toliko přihlédnout k výsledkům procesu EIA, přičemž stanovisko EIA slouží jako nezávazný podklad, jehož obsah úřad zváží při rozhodování a případně se jeho obsahem inspiruje. Takto byla role stanoviska EIA, zjednodušeně řečeno, upravena zákonem EIA před novelizací. Za užití odlišného výkladu lze dospět k závěru, že úřady jsou povinny výsledky procesu EIA nejen zvažovat, ale také je respektovat a s vědomím jejich obsahu rozhodovat. K uvedené interpretaci se zřejmě přiklonila Evropská komise, když po České republice požadovala, aby stanovila rozsah a způsob, jakým má být obsah stanoviska EIA a výsledek procesu EIA brán úřady v úvahu.

Doposud výsledky procesu EIA shrnuté ve stanovisku nečinily při dodatečném povolování černých staveb, jejichž realizaci předcházelo stanovisko EIA, větších problémů, neboť, s ohledem na původní znění § 10 odst. 4 zákona EIA, se od nich stavební úřad mohl, odůvodnil-li přesvědčivě svůj postup, odchýlit. Stejně tak nebyl kladen důraz na obsah dokumentace, posudku, i dalších informací, jež vyšly v procesu EIA najevo. Stanovisko EIA bylo v podstatě nezávazným manažerským shrnutím, ve kterém se zobecnily výsledky procesu EIA a sumarizovaly podmínky pro fázi přípravy, realizace, užívání a případně i ukončení provozu stavebního záměru.

<sup>48</sup> Důvodová zpráva k novele zákona EIA. Obecná část. Návrh variant řešení. Bod 2.1 Varianta 0. Shrnutí systémových výtek komise.

Jak již bylo uvedeno výše, v řízení o dodatečném povolení stavby mohou být povoleny stavby, u kterých proběhl před jejich realizací proces EIA, a tedy existuje stanovisko EIA, v němž jsou shrnuty podmínky přípravy, realizace, užívání a provozování záměru. Z povahy černé stavby již v řízení o jejím dodatečném povolení mnohdy nebude možné stanovit ani zhodnotit některé podmínky pro fázi přípravy a realizace (například způsob nakládání s odpady a odpadními vodami v průběhu výstavby, čištění vozovek, zamezení prašnosti v suchých dnech, povinnost provést výzkumné vrty, údržbu a zabezpečení staveniště, atp.). Původní nezávazná koncepce stanoviska více či méně nebránila stavebnímu úřadu, aby se od podmínek odchýlil, a tedy do rozhodnutí o dodatečném povolení stavby nezahrnul některé, již obsoletní podmínky.<sup>49</sup> Zavedení závaznosti stanoviska EIA ve smyslu § 149 správního řádu s sebou přináší otázku, zda lze i nadále tyto již neaplikovatelné podmínky, nebudou-li závažně ovlivňovat celý záměr, stavebníkovi odpustit a stavbu dodatečně povolit v případě, že závazné stanovisko bude souhlasné, a obsah dokumentace, posudku, jakož i dalších informací, které vyjdou v procesu EIA najevo, nebude bránit v dodatečném povolení černé stavby. Autorka zastává názor, že by bylo přespříliš formalistické, v rozporu se zásadou procesní ekonomie i smyslem a účelem institutu dodatečného povolení, považovat uvedené za překážku vyhovění žádosti o dodatečné povolení stavby. Stavebník ovšem musí prokázat nebo alespoň osvědčit, že postupoval tak, že by jeho záměr bylo možné ve světle stanovených podmínek umístit a povolit ve standardním územním a stavebním řízení.

Co však budou muset příslušné orgány pečlivě zvažovat, je okolnost, zda (i) bude možné původní souhlasné stanovisko před vydáním rozhodnutí o dodatečném povolení stavby toliko verifikovat a odsouhlasit v novém závazném stanovisku ve smyslu § 9a odst. 5 novely zákona EIA, či zda (ii) vydají nesouhlasné stanovisko s ohledem na změny záměru, přičemž bude muset proběhnout nový proces EIA ve smyslu § 9a odst. 4 novely zákona EIA. Záležet bude na tom, zda charakter černé stavby, která je již rozestavěna či dokončena, bude považován za změnu záměru, která by mohla mít

<sup>49</sup> Stavební úřad byl ve smyslu § 10 odst. 4 zákona EIA toliko povinen přesvědčivě a úplně odůvodnit, proč některé požadavky a podmínky nezahrnul do rozhodnutí o dodatečném povolení stavby.



významný negativní vliv na životní prostředí<sup>50</sup>. Autorka se domnívá, že skutečnost, že již byly započaty či dokončeny fyzické práce na černé stavbě, bez dalšího neznamená, že došlo ke změně záměru.<sup>51 52</sup> S ohledem na charakter černé stavby by příslušné orgány měly obzvlášť pečlivě a striktně posuzovat, zda nedošlo k odchylce od záměru posuzovaného v procesu EIA. Pokud se identifikují změny ve smyslu § 9a odst. 4 novely zákona EIA, měl by proběhnout nový proces EIA, jehož předmětem posuzování by byla černá stavba v jejím aktuálním stavu (resp. změny oproti původně schválenému záměru). Teprve poté je přípustné, aby bylo vedeno řízení o dodatečném povolení stavby ve smyslu § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona. Podle autorky by stavební úřady v pochybnostech vždy měly vydat nesouhlasné stanovisko a učinit černou stavbu předmětem nového posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí.

Výše uvedený postup se týká černé stavby, která byla ještě před započítím její realizace posouzena jako záměr v procesu EIA. Jak již bylo uvedeno výše,

<sup>50</sup> § 9a odst. 4 novely zákona EIA.

<sup>51</sup> Faktickou změnu záměru jeho realizací (a tedy vznik „černé stavby“) lze vnímat (i) jako naplňování a uskutečňování téhož záměru, jenž byl posuzován v procesu EIA, a který se od své původní koncepce neodchýlil, nebo (ii) jako „změnu záměru“ ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) až c) zákona EIA, bodu 24. přílohy 2 směrnice EIA a bodu 13. písm. a) přílohy 2 směrnice EIA. U „změny záměru“, jak je chápána zákonem EIA a směrnicí EIA, se jedná o fyzické změny, které jdou nad rámec původně posuzovaného záměru (resp. záměru, jenž posuzován nebyl, neboť ve své původní podobě nenaplnil kritéria, aby podléhal procesu EIA), a proto je nezbytné je zvlášť podrobit posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí.

<sup>52</sup> Uvedené lze (za užití argumentu *per analogiam*) podpořit judikaturou Soudního dvora Evropské unie., např. názorem vysloveným v rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 17. 3. 2011, ve věci Brussels Hoofdstedelijk Gewest a další proti Vlaamse Gewest. C-275/09. Bod 30. V uvedeném rozhodnutí Soudní dvůr Evropské unie, zjednodušeně popsáno, uvedl, že pokud dochází k novému, pozdějšímu povolení záměru (resp. prodloužení platnosti stávajícího povolení), jenž nebyl změněn pracemi nebo zásahy měnícími fyzický stav dané lokality, nemůže být taková změna považována za záměr, resp. změnu záměru ve smyslu směrnice EIA. Z uvedeného důvodu tak není třeba znovu provádět posouzení vlivů na životní prostředí, neboť nedošlo k žádné fyzické změně záměru (stavby) ani lokality. Podle názoru autorky se principiálně dají uvedené závěry vztáhnout rovněž na „černou stavbu“, jež byla posouzena v procesu EIA a má být dodatečně povolena, pokud se rozsah fyzických prací a změn v lokalitě neliší od rozsahu předpokládaného při posuzování vlivů na životní prostředí. V takovém případě není nezbytné, aby byl záměr znovu podroben procesu EIA, neboť by zde zbytečně probíhalo nové posouzení, jež by zřejmě dospělo k vydání totožného stanoviska EIA, jako při „původním“ posuzování. Ostatně, platnost stanoviska EIA je dle zákona EIA 5 let od jeho vydání.

nelze v teoretické rovině vyloučit ani případy, kdy bude dodatečně povolována stavba od počátku provedená bez jakéhokoliv správního postupu, tedy aniž by proběhl proces EIA. V takovém případě, nebudou-li v budoucnu tyto stavby vyloučeny z možnosti jejich dodatečného povolení, by měl příslušný orgán vydat nesouhlasné stanovisko. To však nebude koncipováno jako navazující na původní stanovisko EIA, nicméně jako reakce na skutečnost, že proces EIA vůbec neproběhl. Podle autorky by i tento postup měl být výslovně v zákoně EIA zakotven. Uvedený proces bude z pohledu stavebníka – investora časově i administrativně náročný. S ohledem na protiprávní jednání při realizaci černé stavby v tom však autorka nespatřuje neúměrné zasažení soukromého zájmu a práv stavebníka.

### 2.2.2.3 Drobná poznámka k legislativní nedůslednosti

Toliko pro úplnost si autorka na tomto místě dovoluje poukázat na další, spíše technickou neprovázanost novely zákona EIA s aktuálním zněním stavebního zákona. § 9a odst. 5 novely stavebního zákona stanoví: *„Příslušný úřad vydá závazné stanovisko k ověření změn záměru vždy, pokud je navazujícím řízením stavební řízení, a dále také v případě, že navazujícím řízením je řízení o změně stavby před jejím dokončením.“* Podle autorky by v ustanovení mělo být explicitně uvedeno také řízení podle § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona.

Ve stavebním zákoně pak existuje minimálně jeden další proces, jenž byl v § 9a odst. 5 novely zákona EIA opomenut, a sice opakované stavební řízení dle § 129 odst. 5 stavebního zákona. Autorka se domnívá, že i v tomto případě by bylo možné uvažovat o potřebě verifikačního souhlasného stanoviska.

Povinnost vydat verifikační závazné stanovisko v obou výše specifikovaných řízeních lze výkladem dovodit z § 110 odst. 2 stavebního zákona, neboť se v obou postupuje dle právních norem pro stavební řízení. Přesto autorka zastává názor, že výslovné zakotvení řízení o dodatečném povolení stavby a opakovaného stavebního řízení do taxativního výčtu § 9a odst. 5 novely zákona EIA by bylo ku prospěchu.

## 2.3 Závěr

Shrne-li autorka výše uvedené názory, pak dospívá k závěru, že by, v návaznosti na novelu zákona EIA, měla proběhnout další novela zákona EIA a stavebního zákona, která by lépe provázala posuzování vlivů záměrů na životní prostředí s institutem dodatečného povolení stavby. Zákodárce by měl zvážit, zda vůbec by mělo být umožněno dodatečně povolit černou stavbu podléhající procesu EIA. V řízení o dodatečném povolení stavby by mělo být příslušným orgánem pečlivě ověřeno, zda lze vydat verifikační souhlasné stanovisko i přes skutečnost, že některé podmínky stanoviska EIA jsou obsoletní, nebo je nezbytné přistoupit k vydání nesouhlasného stanoviska ve smyslu § 9a odst. 4 novely zákona EIA (lze-li důvodně předpokládat, že podmínky uvedené ve stanovisku EIA nebyly dodrženy, přičemž černá stavba se navíc od původního záměru významným způsobem odlišuje).

S ohledem na skutečnost, že stanovisko EIA platí 5 let od jeho vydání, mělo by být i nadále umožněno toliko vydání souhlasného verifikačního stanoviska dle § 9a odst. 5 novely zákona EIA tam, kde lze přesvědčivě a uspokojivě ověřit a zhodnotit splnění podmínek pro již skončené fáze realizace černé stavby, a v rozhodnutí o dodatečném povolení stavby stanovit podmínky pro užívání a provoz tak, jak byly definovány v procesu EIA, resp. vyplynuly z dokumentace, posudku, stanoviska i dalších informací. Vyvstanou-li však pochybnosti, zda lze vydat souhlasné verifikační stanovisko, či je nezbytné černou stavbu znovu posoudit v procesu EIA, pak by měl příslušný orgán vždy vydat nesouhlasné stanovisko a provést nové posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí.

Legislativní práce a odborné diskuze v souvislosti s koncepční změnou posuzování vlivů na životní prostředí tedy zdaleka nejsou u konce. Novela zákona EIA je dalším a velkým impulsem k tomu, aby byla otevřena samostatná diskuze nad právní úpravou dodatečného povolování staveb.

### 3 CO NÁS ČEKÁ? JAKÉ ZMĚNY PŘINESE NOVELA SMĚRNICE EIA OD ROKU 2017

*Hana Müllerová*

Velká novela zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní a o změně některých souvisejících zákonů (zákon EIA), provedená zákonem č. 39/2015 Sb. s účinností od 1. dubna 2015, znamenala pro českou právní úpravu posuzování vlivů zásadní změny. Byla přijata v reakci na řízení o infringementu vedené Komisí pro nedostatečnou implementaci některých ustanovení směrnice EIA<sup>53</sup> Českou republikou. V době jednání o infringementu byla však zároveň přijata poměrně velká novela směrnice EIA, jejíž transpozice nebyla bezprostředním cílem novelizace českého zákona.<sup>54</sup> Nové znění směrnice vstoupilo v účinnost dne 15. května 2014. Členské státy mají povinnost implementovat nová pravidla nejpozději do 16. května 2017. Proto je namístě předpokládat, že nyní čerstvě novelizovaný zákon o posuzování vlivů bude muset být v poměrně brzké době opět upraven, a to o ty prvky nového znění směrnice, které v něm dosud nejsou reflektovány.

Cílem této kapitoly je shrnout hlavní změny přinesené novelou směrnice EIA a důvody, které k nim vedly, a dále ve světle těchto změn se pokusit uvažovat o zhodnocení české právní úpravy v podobě, jakou má nyní díky novele č. 39/2015 Sb. Mým cílem přitom není pokrýt úplně všechny změny, které novela směrnice přinesla. Vynechávám detaily těch změn, které se týkají koordinace s jinými směrnicemi, přezkumu rozhodnutí o záměru, přeshraničního posuzování a naturového posuzování.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> Směrnice EP a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (kodifikované znění); původně směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

<sup>54</sup> Směrnice EP a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014, kterou se mění směrnice Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

<sup>55</sup> Tato kapitola vznikla s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i., RVO 68378122.

### 3.1 Hodnocení účinnosti směrnice EIA

Prvotním impulsem pro změnu 25 let staré směrnice EIA byla snaha upravit legislativu podle zkušeností s jejím uplatňováním v praxi a navázat nové znění na mezitím nastalé změny uvnitř EU v legislativě i politice. Prvním konkrétním krokem a zároveň podkladem pro změny bylo zpracování **Zprávy Komise o aplikaci a účinnosti směrnice EIA v r. 2009.**<sup>56</sup>

Zpráva konstatovala, že díky směrnici EIA se v řadě oblastí se podařilo dynamizovat v členských státech procesy, které přispívají k ochraně životního prostředí, a že některé státy jdou v určitých dílčích otázkách i nad rámec toho, co směrnice požaduje. Hlavní část analýzy je však zaměřena na identifikování slabin směrnice a vytipování oblastí, v nichž je třeba směrnici modernizovat. Jako hlavní oblasti, které je třeba vylepšit, identifikovala Komise zjišťovací řízení, odbornost a kvalitu posuzování, účast veřejnosti, koordinaci s jinými souvisejícími úpravami a oblast přeshraničního posuzování.

#### 3.1.1 Problémy zjišťovacího řízení

Pro záměry uvedené v příloze č. II směrnice platilo podle čl. 4 odst. 2, že členské státy budou určovat (jednotlivě nebo typově stanovením prahových hodnot nebo kritérií), zda daný záměr podléhá posouzení nebo nikoliv. Zpráva konstatuje, že tím byla členským státům poskytnuta volnost, která vedla k až příliš velkým rozdílům mezi jednotlivými zeměmi, zejména z důvodu velkého rozptylu určení prahových hodnot. V rámci členských států byly stanoveny prahové hodnoty a kritéria různých druhů a úrovní. Problém byl také v tom, že členské státy zohledňovaly při stanovení prahových hodnot pouze některá kritéria výběru uvedená v příloze III nebo některé záměry předem z procesu vylučovaly. Tím vlastně překračovaly svou přípustnou míru uvážení. Rozdíly mezi jednotlivými státy co do počtu skutečně posouzených záměrů tak byly značné, a to, i u států s podobnou velikostí. Úrovně stanovených prahových hodnot totiž mají na počet vykonaných posouzení

<sup>56</sup> Plným názvem Zpráva Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o uplatňování a účinnosti směrnice EIA (směrnice 85/337/EHS ve znění směrnic 97/11/ES a 2003/35/ES) COM(2009)378, dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0378&from=EN>

vlivů na životní prostředí jednoznačný vliv. Komise konstatovala, že jde o negativní jev, který může vést k ohrožení legitimity směrnice a k oslabení úsilí při zavádění společných norem v oblasti výběru záměru, který je třeba posoudit, a uzavřela, že mechanismus výběru záměru, který je třeba posoudit, by měl být zjednodušen a zároveň silněji sjednocen (harmonizován).

### 3.1.2 Problémy kvality posuzování

Komise zopakovala známý fakt, že kvalita výsledného posouzení vlivů zásadním způsobem závisí na kvalitě informací použitých v dokumentaci a na kvalitě jejich fundovaného zhodnocení. Zpráva konstatuje, že v kvalitě dokumentace k různým záměrům existují obrovské rozdíly nejen mezi různými členskými státy, ale i v rámci jednotlivých členských států samých. Řádná kvalita může být zajištěna několika způsoby, v zásadě zejména řádnou akreditací společností, které vykonávají činnost v rámci posuzování vlivů na životní prostředí, využíváním zpráv vypracovaných nezávislymi poradenskými společnostmi, využíváním nezávislého externího přezkumu a stanovením povinného rozsahu posouzení. Druhým důležitým aspektem kvality je kvalita provádění postupů v rámci procesů posuzování vlivů. Sem zařadila Zpráva apel na vyžadování alternativních řešení a potřebu vymezení časového rámce pro povolovací řízení pevným způsobem, související s potřebou vymezit také dobu platnosti výsledku posouzení (tj. u nás stanoviska) a pak také povinnost monitorování významných dopadů na životní prostředí, které vyplývají z vlastního provádění záměrů.

### 3.1.3 Problémy účasti veřejnosti

Komise vidí jako problém, že postup pro zajištění účasti veřejnosti v procesu posuzování vlivů dosud není v rámci EU sjednocen. V některých státech je umožněna účast veřejnosti poprvé už ve fázi výběru záměru, který bude třeba posoudit, ale ve většině zemí až ve fázi vyjadřování se k dokumentaci. Druhý problém je v lišících se lhůtách pro vyjádření veřejnosti v různých státech (Zpráva uvádí, že pro vyjádření veřejnosti k dokumentaci je v různých státech vyhrazena doba mezi 10 a 60 dny); stejně tak se liší podrobné rámce pro informování veřejnosti, které stanoví jednotlivé státy samostatně; jako

příklad příliš restriktivního přístupu Zpráva uvádí např. vystavení materiálu pouze v kanceláři úřadu. Co do účasti veřejnosti se také mezi jednotlivými státy značně liší přístup k přezkumu, zejména stanovení kritérií pro přezkum.

### 3.1.4 Problém koordinace s dalšími směrnicemi a politikami

Zpráva konstatuje nedostatečnou provázanost úpravy posuzování vlivů s úpravami některých dalších směrnic, například

- **mezi EIA a SEA**, s tím, že SEA uplatňuje přístup „zdola nahoru“ na určité veřejné plány a programy, zatímco směrnice EIA uplatňuje přístup „shora dolů“ na určité veřejné a soukromé záměry, přičemž obě směrnice se zabývají odlišnými otázkami a liší se i svou povahou; problém může nastat u případů, kdy není možné jasně vymezit hranice mezi plánem, (programem) a záměrem, a mohou tedy vzniknout pochyby o tom, zda předmět posuzování splňuje kritéria pro uplatňování směrnice EIA nebo směrnice SEA nebo obou směrnic; v tomto ohledu zejména nejsou jednoznačně vymezeny některé kategorie záměrů, které se často vztahují na využívání půdy;
- **mezi EIA a IPPC** – např. v některých případech se ve směrnici IPPC stanoví pro tentýž druh činností prahové hodnoty, které se liší od hodnot použitých ve směrnici EIA, což může vést k nejasnostem;
- **mezi EIA a naturovými směrnicemi** - např. zvláštní požadavky EIA jsou uplatňovány na evropsky významné lokality, nikoli však na ptačí oblasti; Zpráva vytýká směrnici, že neodkazuje na koncept biologické rozmanitosti, ale pouze na faunu a flóru (přitom v akčním plánu si EU vytýčila, že do r. 2010 zastaví v EU ubývání biologické rozmanitosti...).<sup>57</sup>

### 3.1.5 Problém přeshraničního posuzování

Zpráva konstatuje, že velké rozdíly mezi vnitrostátními úpravami působí potíže pro přeshraniční posuzování vlivů – co do stanovené fáze procesu, časových rámců, jazykových překážek apod.).

Zpráva je uzavřena konstatováním, že je třeba zajistit účinné provádění směrnice EIA v rámci celé (rozšířené) EU a zároveň přizpůsobit směrnici

<sup>57</sup> KOM(2008) 864. op.cit.

změněnému politickému a právnímu rámci EU. Cílem přitom musí být zjednodušování právního rámce, zvýšení míry harmonizace a zjednodušování existujících postupů.

### 3.2 Legislativní proces

V návaznosti na Zprávu připravila Komise návrh novelizace směrnice EIA, který předložila v říjnu 2012.<sup>58</sup> Novelou Komise sledovala především cíl odstranit identifikované přetrvávající nedostatky směrnice a její aplikace. Z problémů nastíněných ve Zprávě reflektovala Komise v návrhu zejména tři nejdůležitější okruhy: zjišťovací řízení, kvalitu posuzování a koordinaci s jinými úpravami. Kromě toho chtěla Komise reflektovat judikaturu Soudního dvora k této problematice, limitovat možnost států nepoužít směrnici pouze na případy národní obrany a mimořádné situace ohrožující bezpečnost občanů, reflektovat nové environmentální a socioekonomické priority a výzvy a zohlednit principy tzv. *smart regulation*, tj. snížit administrativní náročnost a umožnit členským státům zjednodušit pravidla těchto procesů.

Průběh legislativního procesu je komentován tak, že původní návrh Komise byl v Evropském parlamentu poněkud oslaben, že tedy nebyly prosazeny všechny navrhované změny.<sup>59</sup> Nové znění směrnice vstoupilo v účinnost dne 15. května 2014. Členské státy mají povinnost implementovat nová pravidla nejpozději do 16. května 2017.

### 3.3 Hlavní změny přinesené směrnicí 2014/52/EU

Mezi nejdůležitější změny přinesené novelizací směrnice patří změny v úpravě zjišťovacího řízení, jasnější vymezení záběru a rozsahu posuzování vlivů, nová ustanovení posilující odbornost a kvalitu posuzování a některé (byť pouze formulační) změny posilující úlohu veřejnosti v procesu posuzování vlivů.

<sup>58</sup> COM(2012)628 final. op. cit.

<sup>59</sup> Viz srovnání verze navrhované Komisí a verze upravené Evropským parlamentem. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2013-413>; a např. komentář k tomu. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/Revised%20EIA.pdf>, s. 4 a 5.



### 3.3.1 Změny v úpravě zjišťovacího řízení

Změny zahrnují úpravu znění článku 4 směrnice, novou přílohu IIA a úpravu přílohy III.

#### 3.3.1.1 Podmínky zjišťovacího řízení

Podmínky pro fakultativně posuzované záměry jsou upraveny mnohem určitějším způsobem a více sjednocují pravidla, což nadále dává menší prostor pro odlišnosti vnitrostátních úprav. Je upravena příloha III, která stanoví kritéria pro určení toho, zda mají být záměry uvedené v příloze II podrobeny posuzování vlivů na životní prostředí nebo nikoliv, a doplňuje se nový seznam informací, které musí poskytnout oznamovatel o povaze záměru a o jeho možných významných vlivech na životní prostředí a které jsou pak jedním z podkladů pro orgán vydávající závěr zjišťovacího řízení. Tento seznam tvoří **nová příloha IIA**. Odůvodnění těchto změn je podle mého názoru poněkud opačné, než by se dalo očekávat: aby se předešlo posuzování vlivů u těch záměrů, které nemají významný vliv na životní prostředí, a tedy „aby se předešlo zbytečné administrativní zátěži u záměrů malého rozsahu“.<sup>60</sup>

#### 3.3.1.2 Odůvodnění závěru zjišťovacího řízení

Doplňuje se povinnost odůvodnit pozitivní i negativní závěr zjišťovacího řízení. V případě negativního závěru zjišťovacího řízení je pak třeba v něm vždy uvést též prvky záměru nebo zamýšlená opatření k vyloučení či prevenci významných negativních vlivů na životní prostředí, jestliže je oznamovatel navrhuje. Toto řešení bylo podle odůvodnění zvoleno pro případy, kdy není nutno provést úplné posouzení, protože nejvýznamnější vlivy na životní prostředí jsou uspokojivě řešeny úpravou záměru ze strany oznamovatele. Jinak řečeno: jde o opatření, kterým se má předejít významným negativním vlivům v případech, kdy není prováděno posuzování vlivů.

#### 3.3.1.3 Lhůta pro zjišťovací řízení

Nově je do směrnice vložena **lhůta 90 dní** pro maximální přípustnou délku zjišťovacího řízení. Zjišťovací řízení má být ukončeno co nejdříve, nejpozději

<sup>60</sup> Odůvodnění návrhu COM(2012)628 final, s. 3.

do 90 dnů od předložení všech potřebných informací oznamovatelem, lhůtu lze prodloužit pouze ve výjimečných případech z důvodu složitosti, umístění či rozsahu záměru apod.

### 3.3.2 Záběr, rozsah a dopady posuzování vlivů

#### 3.3.2.1 Definice procesu posuzování vlivů

Byl vloženo nové definiční písmeno do čl. 1 (jde o čl. 1 odst. 2 písm. g), které říká, co je resp. **z čeho se skládá proces posuzování vlivů**. Kromě toho, že vyjmenovává známé fáze – (dle české dikce) dokumentace, projednání dokumentace, posudek, stanovisko, tak také, a to považuji z hlediska české úpravy za důležité, byť to odůvodnění novely nijak zvlášť nevysvětluje, zařazuje jako svébytnou fázi tvořící proces posuzování vlivů „v) začlenění odůvodněného závěru příslušného orgánu do kteréhokoli rozhodnutí uvedeného v čl. 8a“. To znamená podle dikce české úpravy, že stanovisko má být „začleněno“ do rozhodnutí v navazujícím řízení.

#### 3.3.2.2 Nové faktory k posuzování vlivů

Druhá úprava přináší změny ve formulování faktorů, k nimž se vztahují posuzované přímé a nepřímé vlivy záměru, v čl. 3. Jde o zohlednění **nových výzev a nových environmentálních cílů**, které reflektují nově vyvstalé problémy životního prostředí a rovněž žádoucí komplexnější pohled na ochranu celé živé přírody, nejen primárně člověka. Například formule „vlivy na obyvatelstvo a lidské zdraví“ byla nahrazena formulací „vlivy na člověka, faunu a flóru“, byly doplněny vlivy na klima a vlivy na biologickou rozmanitost.

#### 3.3.2.3 Obsah povolujícího rozhodnutí

Nově směrnice EIA určuje, co musí být povinně **obsahem rozhodnutí**, jímž se uděluje povolení k uskutečnění záměru. Jde o nově vložený čl. 8a, podle něhož rozhodnutí musí obsahovat alespoň odůvodněný závěr posuzování (tj. stanovisko), veškeré environmentální podmínky připojené k rozhodnutí a popis prvků záměru nebo zamýšlených opatření k vyloučení, prevenci nebo snížení a pokud možno vyrovnání významných negativních

vlivů na životní prostředí, jakož případně i popis opatření pro monitorování. Pokud rozhodnutí zamítá uskutečnění záměru (tj. jde o negativní rozhodnutí o záměru), musí obsahovat řádné odůvodnění tohoto zamítnutí.

Na tom si můžeme povšimnout, že obsahu stanoviska k posouzení vlivů směrnice samostatný článek nevěnuje, to je pouze stručně uvedeno v (novém) definičním ustanovení, z něhož vyplývá, že obsahem odůvodněného závěru příslušného orgánu (tj. stanoviska) je uvedení významných vlivů záměru na životní prostředí, a že je třeba v něm přihlídnout zejm. k výsledkům přezkoumání dokumentace (tj. k posudku), a k výsledkům projednání dokumentace s jinými orgány, veřejností a případně též orgány jiných států. I na tomto novém čl. 8a je tedy patrný posun pozornosti úpravy posuzování vlivů do fází až po provedení vlastního procesu EIA, tj. do fází rozhodování o záměru a jeho realizace.

#### *3.3.2.4 Zjištění provedení opatření k vyloučení negativních vlivů*

Podle nového čl. 8a odst. 4 musí členské státy zajistit, aby oznamovatel (skutečně) provedl ty prvky záměru nebo opatření, které byly ve stanovisku určeny k vyloučení, prevenci nebo snížení významných negativních vlivů na životní prostředí. To je podle mého názoru další známka již uvedeného trendu jakoby rozšiřovat dopady směrnice EIA i do období po schválení záměru, kdy je sice již po procesu posuzování, ale právě tyto fáze jsou podstatné z hlediska smyslu celé směrnice.

#### *3.3.2.5 Povinné monitorování*

Novelou směrnice je dále založena povinnost v době uskutečňování záměru (tedy rovněž až po provedení posuzování vlivů) **monitorovat** identifikované vlivy, a to způsobem a po dobu, která odpovídá významu, rozsahu atd. záměru (č. 8a odst. 4). Protože některé činnosti a vlivy jsou již podle evropské úpravy tak jako tak monitorovány, je zde vyloučeno dvojí monitorování (pokud jde o tutéž činnost, lze využít již prováděné monitorování).

### **3.3.3 Odbornost a kvalita posuzování**

Cílem dalších změn je zajistit odbornost a kvalitu procesu posuzování vlivů.

### 3.3.3.1 Požadavek odbornosti

Jsou vloženy nové požadavky na odbornost osob, které provádějí některé úkony a činnosti v procesu posuzování vlivů. Podle čl. 5 odst. 3 oznamovatel musí zajistit, aby dokumentace byla zpracována kvalifikovanými odborníky. Dále, příslušný orgán, který bude dokumentaci posuzovat, musí mít k dispozici dostatečné odborné zázemí pro toto posouzení dokumentace.

### 3.3.3.2 Informace pro zjišťovací řízení

Na základě konstatování, že kvalita výstupu posuzování je zásadním způsobem ovlivněna rozsahem a kvalitou podkladových informací, byla doplněna nová příloha IIA stanovící seznam informací, které bude muset každý oznamovatel nově poskytovat o povaze záměru a o jeho možných významných vlivech.

### 3.3.3.3 Obsah dokumentace

Článek 5 o obsahu dokumentace je komplexně upraven v zájmu posílení kvality informací a zefektivnění procesu EIA. Hlavní požadavek, aby oznamovatel předložil informace o vlivu na životní prostředí, zůstává zachován, ale jeho forma a obsah jsou zjednodušeny a upřesněny v příloze IV. Například se přidává povinnost oznamovatele uvést alternativní řešení, pokud je zvažoval, a to včetně úvah, pro které je nakonec nezvolil, resp. důvody, proč zvolil právě to řešení, které zvolil.

### 3.3.3.4 Ověření aktuálnosti stanoviska resp. rozhodnutí na jeho základě vydaného

Rovněž nové ustanovení čl. 8a odst. 6 směrnice stanoví, že před vydáním povolení se musí příslušný úřad přesvědčit, že stanovisko EIA nebo na ně navazující rozhodnutí (které je nyní podkladem), je stále aktuální. Toto ustanovení tak, jak je formulováno<sup>61</sup>, vypadá, že se vztahuje pouze k formální stránce věci, nikoli ke stránce materiální (tedy např. k souladu posuzovaného záměru s tím, o který se žádá povolení).

<sup>61</sup> V originále: „*is still up to date when taking a decision to grant development consent*“.

### 3.3.4 Účast veřejnosti

#### 3.3.4.1 Posílení role veřejnosti

Minimálně formulačně je novým zněním směrnice posílena úloha veřejnosti co do účasti v rozhodovacích procesech. Z hlediska české debaty podotýkám, že směrnice nehovoří o tom, že veřejnost má mít možnost účastnit se (vlastního) procesu posuzování vlivů, nýbrž o tom, že má mít možnost účastnise „rozhodovacích procesů“. To je v současné verzi směrnice zdůrazněno již na dvou místech – v čl. 6 odst. 2 a v čl. 6 odst. 4.

Pro srovnání, v původní verzi směrnice 85/337/EHS bylo v čl. 6 odst. 2 pouze toto: Členské státy zajistí, aby každá žádost o povolení a všechny informace shromážděné podle článku 5 byly zpřístupněny veřejnosti; aby dotčená veřejnost měla příležitost vyjádřit své stanovisko před zahájením uskutečňování záměru. V tomto původním znění měly všechny podrobnosti (kdo je dotčená veřejnost, kde a jak mají být informace projednány, jak má být veřejnost informována, způsob tohoto projednání s veřejností, lhůty) určit členské státy. Na tom je tedy také dobře vidět příklon od relativní samostatnosti rozhodování členských států směrem k vyšší míře harmonizace v postupných úpravách směrnice až do dnešní podoby.

Další známka posílení role veřejnosti (a rovněž role dotčených orgánů) je patrná na drobné změně dikce čl. 8: podle něj shromážděné výsledky jednání (tj. též výsledky projednání s veřejností) a informace se v povolovacím řízení původně měly „brát v úvahu“ – „*shall be taken into consideration*“, zatímco podle nového znění mají „být patřičně zohledněny“ – „*shall be duly taken into account*“.

Toto ustanovení tedy ukládá zohlednit v povolovacím řízení (mj.) výsledek účasti veřejnosti, a paralelně nový čl. 1/2/g stanoví jako součást procesu posuzování vlivů „začlenění stanoviska EIA“ do kteréhokoli rozhodnutí (o záměru). Zde je podle mého názoru určitá nejednotnost: čl. 1 v pojmech stanoví, že posuzování vlivů zahrnuje ověření informací podaných v dokumentaci a získaných v procesu konzultací s dotčenými orgány, veřejností a jiným dotčeným státem, a dále, že stanovisko EIA má brát v úvahu výsledky tohoto ověření. Stanovisko má pak být integrováno do kteréhokoli rozhodnutí podle čl. 8a. A vedle toho, podle čl. 8 výsledek konzultací a informací

získaných z posudku, od veřejnosti, dotčených orgánů a přeshraničního posuzování má být náležitě zohledněn v rozhodovacím řízení. Tedy jsou tu jakoby přítomny dvě větve zohlednění – zohlednění výsledku konzultací ve stanovisku a jeho zapracování do rozhodnutí, a vedle toho braní výsledku konzultací v úvahu při řízení o rozhodnutí o záměru.

#### 3.3.4.2 *Lhůta pro vyjádření veřejnosti*

Co se týče účasti veřejnosti, je do směrnice nově vložena časová lhůta pro vyjádření veřejnosti k dokumentaci, která činí nejméně 30 dní.

Závěrem lze tedy konstatovat, že je patrné, že důraz se posunuje od vlastního procesu posuzování vlivů a jeho výsledku (stanoviska) k mnohem širšímu pojetí a k procesu, v němž se rozhoduje o záměru samém, a dále i k fázím po tomto rozhodnutí. To nyní stanoví nově vložený článek 8a, který se zaměřuje fázi, kterou český zákon nazývá navazujícím řízením, a na fázi realizace záměru. Druhým trendem vývoje směrnice je zvyšující se míra harmonizace.

### 3.4 Požadavky na úpravu českého zákona EIA

Český zákon EIA po novelizaci provedené zákonem č. 39/2015 Sb. již některé prvky vnesené novelou směrnice obsahuje. Obsahuje například lhůty pro zjišťovací řízení (u nás dokonce pouhých 45 dnů – viz § 7 odst. 4)) i pro vyjádření veřejnosti k dokumentaci (§ 8 odst. 3), obsahuje požadavek odůvodnění závěru zjišťovacího řízení (§ 7 odst. 5 a 6), reflektuje nové environmentální výzvy jako klima nebo biodiverzitu (§ 2), garantuje odborné zpracování dokumentace i posudku požadavkem autorizace (§ 19). Některé nové prvky směrnice budou muset být naopak určité do zákona transponovány (například nová příloha č. IIA, změna příloh III, úprava přílohy č. 4 českého zákona. A konečně u některých otázek bude záležet též na výkladu, zda je určitý požadavek u nás naplněn nebo nikoli. To se týká například nové dikce čl. 8 směrnice, podle něž shromážděné výsledky jednání (tj. též výsledky projednání s veřejností) a informace mají být v povolovacím řízení „patříčně zohledněny“ – zde je otázkou, zda česká dikce, podle níž správní orgán *vychází také* z připomínek veřejnosti, je v tomto ohledu dostatečná – podle mého názoru nikoli.

### 3.5 Závěr

Směrnice EIA procházela procesem novelizace v době, kdy na české straně probíhalo infringementové řízení o nedostacích implementace jejího předchozího znění. Úprava českého zákona nebyla primárně zaměřena na nové prvky směrnice, nicméně některé z nich již reflektuje. Změny provedené ve směrnici jsou ve znění schváleném Evropským parlamentem menšího rozsahu, než původně navrhovala Komise. I tak ale potvrzují základní trendy, které jsou patrné v úpravách, jimiž původní směrnice od r. 1985 v jednotlivých novelizacích procházela. Jde o postupné přesouvání pozornosti od vlastního procesu posuzování vlivů směrem k rozhodování o záměru, jehož vlivy na životní prostředí jsou posuzovány, a k fázím realizace záměru, posilování účasti veřejnosti ve všech procedurách, s těžištěm rovněž v rozhodování o záměru, a zvyšující se stupeň sjednocování úpravy na evropské úrovni.

# **DÍLČÍ ASPEKTY PROCESU POSUZOVÁNÍ VLIVŮ**



## 4 FAKTORY OVLIVŇUJÍCÍ ODBORNÝ POSUDEK

*Jaroslav Chyba*

### 4.1 Objektivní faktory

#### 4.1.1 Inherentní neúplnost přírodovědného poznání

Zákon č. 500/2004 Sb. (správní řád) stanoví v § 3 povinnost zjistit stav věci v rozsahu, o němž nejsou důvodné pochybnosti a který odpovídá veřejnému zájmu a okolnostem konkrétního případu. Absence důvodných pochybností však nemusí vždy znamenat, že skutečně byl získán veškerý relevantní objem informací a principiálně to ani není možné. Tak např. nikdy nelze zaručit, že v dané lokalitě byly zjištěny veškeré zvláště chráněné druhy rostlin a živočichů. Tento principiální nesoulad v zákoně č. 100/2001 Sb. nijak řešen není a zřejmě ani být nemůže – nelze analyzovat dopady nějakého záměru na entitu, která není známa. Na dodatečné zjištění výskytu chráněných druhů pamatuje § 88, odst. 2 písm. d), e) ZOPK tak, že postuluje absolutní odpovědnost toho, kdo provádí určitý zásah (dále: investor), pokud při jeho činnosti došlo k úhynu zvláště chráněného jedince rostliny nebo živočicha, a to i když byl proveden biologický průzkum a existence zvláště chráněných druhů při něm nebyla zjištěna. Je otázka, zda takovouto absolutní odpovědnost lze považovat za slučitelnou s elementární spravedlností, a další otázkou je právní relevance biologického hodnocení. Má-li být investor zatížen absolutní odpovědností za jakýkoliv úhyn, pak by měl mít také svobodu volby prostředků pro získání příslušných informací o území a neměly by mu být stanovovány povinné prostředky k získání těchto informací. De lege ferenda však považují za vhodnější opačný přístup, tj. zachovat možnost uložit investorovi biologické hodnocení, avšak s tím, že jeho negativní výsledek by byl exkulpačním důvodem v případě výskytu chráněných druhů.

### 4.1.2 Principiální nemožnost dlouhodobé predikce

Je třeba rozlišit statistickou predikci (tj. četnost výskytu) a individuální predikci výskytu a průběhu konkrétní události. Při statistické predikci je hlavním problémem to, že příslušné časové řady nelze považovat za stacionární; tuto otázku vyhrazení dalšímu zkoumání. Při predikci konkrétní události naráží posuzovatel na problém nelinearity: spolehlivá a prakticky použitelná předpověď je zpravidla možná jen v tom rozsahu, v jakém je možno příslušný fyzikální (příp. chemický nebo biologický) proces linearizovat. Příkladem úspěšné linearizace a z ní plynoucí spolehlivé předpovědi může být předpověď postupu povodně (Anděl 1976). Naproti tomu klasickým příkladem nelinearity je Navier-Stokesova rovnice, kterou se řídí pohyb vody stejně jako pohyb vzdušných mas. Dlouhodobá předpověď počasí je nemožná, protože sebemenší nepřesnost v počátečních podmínkách se zesiluje a podle toho mohou výsledky být podstatně rozdílné – příslušný proces se chová chaoticky (Horák et al. 2003). Stejně nespolehlivá je ostatně i dlouhodobá předpověď klimatu. Požadavek na posouzení předloženého záměru dle § 5 odst. 1 zákona EIA, který má evidentně predikční charakter, tedy bude zpravidla obtížně splnitelný, resp. zpracovaná predikce by měla být chápána s výhradou možnosti zcela jiného budoucího průběhu událostí, než jaký byl předpověděn.

## 4.2 Subjektivní faktory

### 4.2.1 Finanční zájem a prestiž posuzovatele

Posuzovatel je zpravidla existenčně závislý na tom, že bude pravidelně dostávat zakázky; proto se snaží jednak nezatížit svého odběratele příliš vysokými náklady a jednak se vyhýbá negativním stanoviskům. Ve srovnání s jinými právními předpisy je financování posudků podle zákona č. 100/2001 Sb. specifické, což vynikne např. porovnáním s vodním zákonem. K jakémukoliv nakládání s podzemními vodami je podle vodního zákona potřebný hydrogeologický posudek, který objednává a platí ten, kdo podává žádost o vodoprávní povolení. S negativním hydrogeologickým posudkem k předloženému záměru podle vodního zákona jsem se nesetkal; je zřejmé, že autor negativního hydrogeologického posudku by přistě těžko získal nějakou

zakázku. Tento problém řeší zákon č. 100/2001 Sb. v § 18 odst. 1 tak, že objednatel posudku je správní úřad, ale náklady hradí oznamovatel. To ale vyvolává jiný problém: v případě negativního posudku oznamovatel přestává s úřadem komunikovat a vymáhání úhrady je v takovém případě značně složité a mnohdy neúspěšné, což představuje zátěž pro rozpočet úřadu. Dalším problémem je taxativní výčet podkladů posudku podle § 9 odst. 2 zákona EIA: zpracovatel posudku vychází z dokumentace a podaných vyjádření, nikoliv z vlastních průzkumů. Tato úprava je pochopitelná a má svou logiku, protože limituje finanční náklady; na druhé straně je zpracování posudku výlučně kamerální činnost, bez možnosti doplnění nebo oponentury na základě samostatného přírodovědného poznání přímo v terénu. S finančním zájmem souvisí i prestiž zpracovatele posudku, byť i obé není nutně totožné. V okamžiku veřejného projednání (§ 17 zákona EIA) autor posudku zpravidla hájí vlastní prestiž vůči připomínkám veřejnosti, což někdy vede k tomu, že se stává obhájcem a nikoliv oponentem předloženého záměru.

#### 4.2.2 Podjatost posuzovatele

Správní řád pamatuje na případy, kdy úřední osoba má k věci nebo účastníkům řízení vztah, který by mohl vyvolat pochyby o její nestrannosti. V takovém případě je taková úřední osoba vyloučena ze všech úkonů, které by mohly ovlivnit výsledek řízení (§ 14 SŘ). Pro zpracovatele odborných posudků však žádné podobné omezení stanoveno není. De lege ferenda se jeví jako vysoce žádoucí stanovit pro autory jakýchkoliv odborných posudků alepoň podmínku čestného prohlášení o neexistenci vztahu k věci nebo k navrhovateli, a samozřejmě také příslušné sankce v případě, že se zjistí nepravdivost takového prohlášení.

### 4.3 Závěr

Různé vlivy, působící na zpracovatele odborných posudků, nelze nikdy zcela vyloučit; je pouze možno usilovat o jejich omezení. Vzhledem k tomu, že předložení odborného posudku je vyžadováno podle několika různých zákonů, je možno přenést pozitivní zkušenosti z jednoho zákona do druhého. Tak např. financování posudků, zpracovávaných v režimu vodního

zákona, by bylo vhodné upravit podle zákona o posuzování vlivů; podjatost by bylo vhodné řešit obdobně jako ve správním řádu. Zvláštní a velmi vysoké nároky je třeba klást na úřední osoby. Úřední osoba by měla být do té míry odborně zdatná, aby byla schopna rozeznat, že předložený odborný posudek vyvolává pochybnosti, a zadala v takovém případě zpracování revizního posudku. To samozřejmě vyvolává potřebu finanční rezervy v rozpočtu příslušného úřadu, protože zpracování revizních posudků nutně jde k tíži úřadu.

## 5 ZJIŠŤOVACÍ ŘÍZENÍ: „MALÁ“ EIA?

*Michal Sobotka, Petra Humlíčková*

Zákon č. 39/2015 Sb. přinesl do platné právní úpravy procesu posuzování vlivů zakotvené v zákoně č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon EIA“), celou řadu významných změn. Některé z těchto změn se dotýkají i zjišťovacího řízení, které v podmínkách české právní úpravy představuje jeden z klíčových kroků v procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Následující text je věnován zjišťovacímu řízení v rámci posuzování vlivů **záměrů** na životní prostředí.

### 5.1 Východiska

Zjišťovací řízení plní jednak roli screeningu (§ 4 odst. 2 první věta zákona EIA) a jednak roli scopingu (§ 4 odst. 1 a § 4 odst. 2, druhá věta zákona EIA). Naši pozornost zaměřujeme na první z uvedených rolí zjišťovacího řízení. Základním důvodem je skutečnost, že zjišťovací řízení, respektive jeho screeningová část, představuje pro většinu záměrů<sup>62</sup> spadajících pod režim zákona EIA, poslední fázi procesu EIA, které podléhají. Nahlédnutím do informačního systému EIA<sup>63</sup> lze zjistit, že v době od 1. dubna 2015<sup>64</sup> do 31. prosince 2015 byl postup podle zákona EIA ve zjišťovacím řízení ukončen v případě 399 oznámených záměrů, v porovnání se 48 záměry, které posuzování podléhají (po vyloučení záměrů kategorie I a záměrů s výlučnými vlivy na území NATURA 2000).

<sup>62</sup> Do našich úvah nejsou zahrnuty „podlimitní“ záměry podle § 4 odst. 1 písm. d), pro které výše uvedené neplatí, a to z důvodu, že jejich „posuzování“ je v drtivé většině případů ukončeno vydáním stanoviska příslušného úřadu v „předzjišťovacím“ řízení podle § 6 odst. 3 zákona EIA a zjišťovacímu řízení tak vůbec nepodléhají. Samostatným problémem je v této souvislosti poslední úprava limitních hodnot uvedených v příloze 1 zákona EIA, na jejichž základě se „podlimitní“ záměry vymezují. Přijetím zákona č. 39/2015 Sb. došlo v některých případech k jejich podstatnému zvýšení (např. bod 10.6 nebo 10.13 záměrů kategorie II).

<sup>63</sup> [www.cenia.cz](http://www.cenia.cz)

<sup>64</sup> Datum zvoleno s ohledem na datum účinnosti zákona č. 39/2015 Sb.

Zákon č. 39/2015 Sb. pro případy „negativního“ závěru zjišťovacího řízení zakotvil formu správního rozhodnutí (§ 7 odst. 6 zákona EIA). Hlavním důvodem této změny bylo vytvoření mechanismu, který, v souladu s Aarhuskou úmluvou<sup>65</sup> a směrnicí EIA<sup>66</sup>, zajistí dotčené veřejnosti přístup k soudní ochraně<sup>67</sup>. Provedená změna ale vyvolává nové otázky, zejména s ohledem na dosavadní praxi zjišťovacího řízení.

Dosavadní praxe, tedy praxe podle zákona EIA účinného do 30. dubna 2015, vycházela z výkladu příslušných ustanovení zákona EIA, dle kterého negativní závěr zjišťovacího řízení mohl obsahovat podmínky pro navazující řízení. Výklad vycházel z tehdy platného znění § 10 odst. 5, dle kterého v případě záměrů a změn záměrů pro které byl vydán negativní závěr zjišťovacího řízení<sup>68</sup>, platil pro tento závěr obdobně § 10 odst. 4 zákona EIA. V posledně uvedeném ustanovení bylo mimo jiné uvedeno, že pokud byly ve stanovisku uvedeny konkrétní požadavky týkající se ochrany životního prostředí, správní úřad vydávající navazující rozhodnutí byl povinen je do svého rozhodnutí zahrnout, pokud neodůvodnil odlišný postup. Právě s odkazem na výslovné uvedení podmínek stanoviska v § 10 odst. 4 zákona EIA dospěla praxe k závěru, že na základě § 10 odst. 5 lze **obdobně** uvádět podmínky (požadavky) k ochraně životního prostředí i v negativním závěru zjišťovacího řízení. Výklad to byl zjevně mylný, neboť obdobné využití § 10 odst. 4 v případě negativního závěru zjišťovacího řízení mělo nepochybně význam pouze pro vymezení takového závěru jako jednoho z podkladů pro navazující rozhodnutí (§ 10 odst. 4, druhá a třetí věta), ze kterého měl získat informaci o tom, že povolovaný záměr nepodléhá posuzování vlivů podle zákona EIA. V případě stanoviska EIA byly podmínky k ochraně životního prostředí jako jeho obsahová náležitost výslovně zakotveny v příloze č. 6 bodě III. 6 a nikoliv až v § 10 odst. 4, který na ně toliko odkazuje. V případě

<sup>65</sup> Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně ve věcech životního prostředí ze dne 25. června 1998 (publikována pod č. 124/2004 Sb.m.s.).

<sup>66</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU o posuzování některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

<sup>67</sup> Viz důvodová zpráva k ST 299/0 (dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=299>).

<sup>68</sup> Závěr zjišťovacího řízení měl ve všech případech povahu jiného úkonu podle části IV. Správního řádu.

negativního závěru zjišťovacího řízení zákon EIA v příslušném ustanovení omezil jeho obsah toliko na konstatování, že záměr nemá významný vliv na životní prostředí a nebude posuzován (§ 7 odst. 1 poslední věta).

I přesto byl ale prvně uvedený výklad v praxi široce akceptován a negativní závěry zjišťovacího řízení podmínky naprosto standardně obsahovaly. Z tohoto pojetí pak plyne naše chápání a označení zjišťovacího řízení jako „malá EIA“, neboť zmíněný postup umožňoval obcházet samotný proces posuzování a „posoudit“ záměr v rámci zjišťovacího řízení s formálně podobným výsledkem jako v případě plnohodnotného procesu, neboť negativní závěr zjišťovacího řízení s podmínkami měl pro navazující řízení obdobný význam jako stanovisko EIA. Otázkou tedy je, zda je tato praxe zachována i za nového právního stavu, respektive, jak ji lze *de lege lata* hodnotit?

## 5.2 Podklady pro vydání rozhodnutí

Podklady pro závěr zjišťovacího řízení tvoří předně oznámení záměru (§ 6 odst. 1 zákona EIA) a dále pak vyjádření dotčených subjektů, kterými jsou dotčené správní úřady, dotčené územní samosprávné celky a veřejnost. Zákon EIA sice v posledně uvedeném případě rozlišuje veřejnost a dotčenou veřejnost (srovnej § 6 odst. 7), ale v této fázi procesu EIA nemá toto rozlišování praktický význam<sup>69</sup>.

Klíčovým podkladem je oznámení záměru předkládané oznamovatelem. Jeho náležitosti vymezuje v souladu s § 6 odst. 4 příloha č. 3 zákona EIA. Mezi požadovanými náležitostmi je v bodě D.IV uvedena „*charakteristika opatření k prevenci, vyloučení a snížení všech významných nepříznivých vlivů na životní prostředí a popis kompenzací, pokud je to vzhledem k záměru možné*“. Jsou-li v oznámení taková opatření uvedena, dá se předpokládat, že záměr má potenciál významného negativního vlivu, připuštěný již samotným oznamovatelem, a nevidíme zde tedy velký prostor pro ukončení procesu EIA v rámci zjišťovacího řízení. Vydání negativního závěru zjišťovacího řízení by bylo možné jediné tehdy, pokud by příslušný úřad na základě ostatních

<sup>69</sup> K postavení veřejnosti v procesu posuzování vlivů blíže např. ŠVARCOVÁ, K. Posuzování vlivů na životní prostředí – účast veřejnosti. In: *České právo životního prostředí 1/2015 (37)*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2015, s. 37 an.

podkladů dospěl k závěru, že významný vliv, k jehož vyloučení navrhované opatření směřuje, nemůže nastat. Dále pak, uvedení určitých preventivních či kompenzačních opatření oznamovatelem již při zahájení procesu EIA lze hodnotit toliko jako vstupní informaci pro další hodnocení záměru a nikoliv jako vymezení jejich konečné podoby. Obdobně pak nelze hodnotit jejich absenci v oznámení jako potvrzení skutečnosti, že záměr významné vlivy na životní prostředí mít nemůže. Taková situace toliko reflektuje názor oznamovatele, že jím oznamovaný záměr takové vlivy mít nemá.

Pro hodnocení průběhu zjišťovacího řízení jsme si vybrali 20 náhodně zvolených záměrů z okruhu výše zmíněných 399 záměrů, v jejichž případech bylo vydáno rozhodnutí o neposuzování podle § 7 odst. 6 zákona EIA, a vycházeli jsme z materiálů zveřejněných v informačním systému EIA<sup>70</sup>.

Stanoviska dotčených správních úřadů byla s jedinou výjimkou shodná v tom směru, že z nich nevyplýval požadavek na další posuzování záměrů. Na druhé straně ve všech případech dotčené správní úřady vznesly konkrétní požadavky na podobu realizace záměru, a to hned několika způsoby. Především formulovaly vlastní požadavky, spočívající však převážně v odkazu na konkrétní povinnosti plynoucí z příslušných právních předpisů, jejichž dodržení má být při realizaci záměru zajištěno. Závažnější podobu pak měly požadavky odkazující na kompenzační opatření uvedená v oznámení, jejichž realizací dotčený správní úřad provedení záměru podmínil. V neposlední řadě se objevila stanoviska konstatující nemožnost stanovení konkrétních požadavků či podmínek při absenci dostatečných informací o skutečných dopadech záměru, respektive formulovaná podmínka byla vázána na splnění dalšího kroku spočívající v ověření předpokladů pro její stanovení (např. realizace biologického hodnocení). Zejména posledně dvě zmíněné situace jsou spíše signálem svědčícím ve prospěch posuzování záměru než naopak.

Na rozdíl od dotčených správních úřadů, které jsou povinny hájit veřejné zájmy a do procesu EIA svými stanovisky aktivně vstupovat, zapojení veřejnosti je z povahy věci dobrovolné. V námi zkoumaných případech se veřejnost k oznámení vyjádřila toliko v jednom případě (individuální fyzické osoby). Tato skutečnost může svědčit především o absenci důvodů

<sup>70</sup> Dostupný z: [http://portal.cenia.cz/eiasea/view/eia100\\_cr](http://portal.cenia.cz/eiasea/view/eia100_cr)



pro zapojení – záměry jsou zjevně bez podstatných vlivů a veřejnost proto nemá potřebu se k záměrům vyjadřovat. Důvody pro absenci veřejnosti však mohou být v některých případech i jiné (např. preference vytvoření nových pracovních příležitostí) a neúčast veřejnosti by neměla být brána automaticky jako důkaz absence možnosti významných (negativních) vlivů záměru. Neúčast veřejnosti ve zjišťovacím řízení však v každém případě snižuje pravděpodobnost přezkumu rozhodnutí v případě negativního závěru, v žádném případě jej ale nevylučuje<sup>71</sup>.

### 5.3 Rozhodnutí příslušného úřadu

Podle § 7 odst. 6 zákona EIA „*dojde-li příslušný úřad k závěru, že záměr nebo jeho změna nebudou posuzovány podle tohoto zákona, vydá o tom rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení.*“ Nová forma negativního závěru<sup>72</sup> zjišťovacího řízení klade zvýšené požadavky na jeho formální i obsahové náležitosti. Jelikož se jedná o správní rozhodnutí, vedle náležitostí stanovených zákonem EIA (§ 7 odst. 6, první a druhá věta) musí rozhodnutí splňovat i obecné požadavky stanovené správním řádem. Oproti stávající formě závěru zjišťovacího řízení musí být zvýšená pozornost věnována především odůvodnění rozhodnutí<sup>73</sup>. Námí vybraný vzorek rozhodnutí potvrzuje existenci určitých nedostatků.

První pochybnost se týká výrokové části rozhodnutí. Všechna zkoumaná rozhodnutí obsahují výrok s formulací, že záměr „*nemá významný vliv a nebude posuzován*“. Vyjdeme-li z ustanovení § 7 odst. 6 první věty zákona EIA je uvedená formulace širší než zákon předpokládá. Výrok rozhodnutí by se měl v tomto směru omezit pouze na formulaci, že „*záměr nebude posuzován*“, zatímco tvrzení o absenci významných vlivů je předpokladem takového závěru a mělo by být obsahem odůvodnění. Mimo to i případná formulace vylučující významné vlivy na životní prostředí měla být formulována

<sup>71</sup> Srovnej § 7 odst. 6, 9 a 10 zákona EIA. Aktivní účast dotčené veřejnosti ve zjišťovacím řízení není podmínkou pro uplatnění odvolání (rozkladu) ani správní žaloby proti rozhodnutí vydaném ve zjišťovacím řízení.

<sup>72</sup> „Negativní závěr“ je zde myšlen jako faktický výsledek zjišťovacího řízení nikoliv jako formální označení písemnosti, kterou příslušný úřad vydává.

<sup>73</sup> Srovnej BAHYLOVÁ, L., KOCOUREK, T., VOMÁČKA, V. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 59. ISBN 978-80-7400-589-3.

v souladu se zákonem, konkrétně s § 4 odst. 1 zákona, dle kterého nemají být posuzovány záměry, které nemohou mít významný vliv na životní prostředí. Takové požadavky se mohou jevit jako přehnaný právní formalismus, ovšem s ohledem na dále uvedené, dílčí nedostatky, byť jednotlivě nevýznamné, mohou mít jako celek podstatný význam.

Dalším problematickým bodem je způsob vymezení záměru ve výroku rozhodnutí. Ustanovení § 7 odst. 6 druhá věty zákona EIA požaduje vymezit záměr v rozsahu bodů B.I.1 až 4 a B.I.6 oznámení záměru. Tyto body zahrnují název záměru a jeho zařazení podle přílohy č. 1, kapacitu (rozsah) záměru, umístění záměru (kraj, obec, katastrální území), charakter záměru a možnost kumulace s jinými záměry a konečně stručný popis technického a technologického řešení záměru. Otázkou je, zda je takové vymezení dostatečně určité, zejména s ohledem na výrok o jeho dalším neposuzování a s ohledem na potenciální změny záměru v dalších fázích povoleného řízení. Jak již bylo naznačeno výše, vyloučení významných vlivů na životní prostředí se neodvíjí pouze od charakteristik uvedených v citovaných bodech, ale rovněž od ostatních aspektů jeho realizace zachycených jednak v ostatních bodech oznámení (především bod D.IV) a dále pak ve stanoviscích dotčených správních úřadů.

Fakt, že je nutné vymezení záměru zpřesnit či doplnit, mnohdy plyne ze samotného odůvodnění rozhodnutí příslušného úřadu. Obecně lze konstatovat, že přístup příslušných úřadů k odůvodnění rozhodnutí je poměrně odlišný. Zkoumaná rozhodnutí vykazují velmi rozdílnou kvalitu vypořádání předložených podkladů a především vyhodnocení podmínek pro závěr o dalším neposuzování záměru. V některých případech lze konstatovat, že odůvodnění v rozhodnutí fakticky chybí. Za řádné odůvodnění nelze považovat formální konstatování, že „na základě oznámení a vyjádření dotčených správních úřadů... dospěl příslušný úřad k závěru, že záměr nemůže mít významné vlivy a proto bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí“. V odůvodnění by mělo být jednotlivé potenciální vlivy vymezeny a vyhodnoceny z hlediska jejich významnosti. Dlužno podotknout, že odpovědnost za vyhodnocení možnosti významných vlivů nese příslušný úřad vydávající rozhodnutí a nikoliv dotčené správní úřady či dokonce oznamovatel a ostatní dotčené subjekty. Odůvodnění rozhodnutí by tak nemělo být

pouhým převzetím argumentace z došlých vyjádření, stanovisek apod., minimálně z toho důvodu, že zejména příslušné správní úřady jsou z povahy jimi chráněných zájmů orientovány „složkově“ a pojmovým znakem posuzování vlivů je holistický přístup k životnímu prostředí.

Složkový přístup se projevuje i ve způsobu vypořádání stanovisek dotčených správních úřadů. Dotčené správní úřady jsou v odůvodnění rozhodnutí odkazovány se svými požadavky na navazující řízení a v nich na možnost uplatnit opětovně své požadavky prostřednictvím dalších stanovisek. S takovým postupem jsou spojeny dva potenciální problémy. Prvním je, zda je bude skutečně možné naznačeným způsobem požadavky uplatnit a druhým riziko relativizace těchto požadavků za situace, kdy záměr nepodléhal posuzování vlivů na životní prostředí i přes požadavky uplatněné dotčenými správními úřady ve zjišťovacím řízení. K tomu je třeba přičíst i výše kritizovaný způsob formulace výroku rozhodnutí deklarující absenci významného vlivu záměru na životní prostředí.

Vlastní vyhodnocení vlivů oznámeného záměru příslušnými úřady poukazuje na problém s vymezením záměru, pro který se posuzování vlivů nepožaduje. Příslušné úřady v odůvodnění odkazují na oznamovatelem navržená kompenzační opatření, respektive uvádí vlastní podmínky pro jeho realizaci v odůvodnění rozhodnutí. Z obojího lze předně dovodit potenciál záměru mít významný vliv. Především jde ale o podmínky realizace záměru, které nejsou stanoveny závazným způsobem, a není nijak zaručeno, že záměr bude tímto způsobem realizován. Jde-li současně o podmínky, za kterých je záměr podle názoru příslušného úřadu nezpůsobilý mít významné vlivy na životní prostředí a nepodléhá proto v této podobě posuzování vlivů, výrok rozhodnutí by měl být v tomto směru jednoznačný. Vzhledem k tomu, že platná právní úprava podmínky pro realizaci záměru, včetně kompenzačních opatření, v rozhodnutí uložit neumožňuje, ale příslušné úřady se v praxi o takový postup nepřímou v odůvodnění rozhodnutí pokouší, nabízí se otázka, zda takový postup *de lege ferenda* neumožnit? Pokud ano, tak by nemělo jít o podmínky směřující k vyloučení významných vlivů na životní prostředí, neboť pro jejich stanovení není ve zjišťovacím řízení prostor, neexistují dostatečné

podklady a ani to není jeho smyslem. Došlo by tak k vytvoření možnosti obcházet samotný proces posuzování vlivů, tak jako tomu byla za předcházejícího právního stavu.

Poslední postřeh se týká vyhodnocení závažnosti vlivů oznámených záměrů. Vzhledem k tomu, že jde o záměry, pro které bylo vydáno rozhodnutí o neposuzování, není nijak překvapivé, že ve všech případech byly všechny vlivy hodnoceny jako nepodstatné. Takové hodnocení není ale ve dvou směrech přesvědčivé. Prvním je složkový přístup jejich hodnocení, při kterém je každý jednotlivý vliv hodnocen zvlášť (hluková zátěž, vlivy na ovzduší, vodu apod.), ale odůvodnění postrádají vyhodnocení souhrnného dopadu všech vlivů jako celku. Druhým je pak relativizace stavu prostředí, ve kterém má být záměr realizován. Vlivy jsou hodnoceny jako nevýznamné (např. mírné zhoršení imisní, hlukové situace) i v oblastech, kde jsou již nyní překračovány standardy kvality životního prostředí (např. imisní limity), a kde je tedy stav životního prostředí *a priori* nepříznivý.

## 5.4 Závěr

I přes poměrně omezený rozsah podkladů, ze kterých jsme při hodnocení způsobu aplikace nové právní úpravy v rámci zjišťovacího řízení vycházeli, lze konstatovat, že není bezproblémová. Počínaje jednostranností podkladů (oznámení) pro zjišťovací řízení, přes složkový přístup k hodnocení vlivů příslušným úřadem (absence hodnocení synergických vlivů), odsouvání hodnocení řady aspektů záměru až na další fáze rozhodování při vypořádávání stanovisek dotčených správních úřadů až po způsob vymezení záměru jako předmětu rozhodnutí a především nedostatky jeho odůvodnění spočívající jak v nedostatečném odůvodnění výroku rozhodnutí či naopak ve snaze stanovovat jeho prostřednictvím podmínky pro realizaci záměru. Důsledkem takového postupu je vytvoření situace, kdy procesu posuzování vlivů nemusí podléhat všechny záměry, které by měly a rozhodovací proces tak nezaručuje optimální nastavení podmínek pro realizaci záměru z hlediska ochrany životního prostředí. Taková situace je zjevně v rozporu se základními principy práva životního prostředí a ochrany životního prostředí vůbec – principy prevence a předběžné opatrnosti.

## 6 POJEM „NAVAZUJÍCÍ ŘÍZENÍ“ A SOUVISEJÍCÍ PROCESNÍ OTÁZKY

*Lenka Babýřlová*

Vymezení pojmu „navazující řízení“ představuje jednu z „novinek“, jež se přijetím zákona č. 39/2015 Sb. stala součástí zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Důležitost jasného vymezení tohoto pojmu je zřejmá především s ohledem na to, že novelizovaná právní úprava s navazujícím řízením spojuje množství procesních institutů, postupů a pravidel; výklad tohoto pojmu je stěžejní jednak pro správní orgány, které tzv. navazující řízení vedou, a jednak pro veřejnost, resp. dotčenou veřejnost, která má ve vztahu k navazujícím řízením zajištěna procesní oprávnění.

Obecně je možné „navazující řízení“ charakterizovat jako řízení, které v časové souslednosti navazuje na proces EIA a směřuje k uskutečnění tohoto záměru. Zavedení užšího chápání tohoto institutu s sebou přináší výkladové problémy, jejichž identifikace bude jedním z cílů této kapitoly, stejně jako návrhy jejich možných řešení, a to zejména s ohledem na smysl a účel právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí.

### 6.1 Vymezení pojmu – před a po novele 39/2015 Sb.

Pojem „navazující řízení“ v zákoně o posuzování vlivů zakotven nebyl. Otázka, která řízení do tohoto okruhu spadají, řešila teprve judikatura. Vycházela přitom zejména z ustanovení § 10 odst. 3, podle něhož bylo stanovisko (EIA) „odborným podkladem pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů“, přičemž jej předkládal oznamovatel jako „jeden z podkladů pro navazující řízení nebo postup podle těchto předpisů“, a dále z odst. 4, podle něhož správní úřad vydávající rozhodnutí nebo opatření podle zvláštních právních předpisů při svém rozhodování měl brát vždy v úvahu obsah stanoviska (byla zde stanovena

procesněprávní závaznost stanoviska EIA). Poznámka pod čarou (nemající normativní význam<sup>74</sup>), na níž se v tomto ustanovení odkazovalo, obsahovala pouze demonstrativní výčet složkových zákonů.

Judikatura správních soudů se při řešení otázky, která řízení je nutno podřadit pod pojem „navazující řízení“, tj. řízení, pro něž je stanovena procesněprávní závaznost stanoviska EIA, ustálila na závěru, že ustanovení § 10 odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je obecným procesním ustanovením, a proto není podstatné, že povinnost, kterou stanovuje, není stanovena přímo v jednotlivých tzv. složkových zákonech z oblasti správního práva (rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2010 č. j. 1 As 91/2009-83). Za navazující řízení tak byla považována všechna řízení, která bylo nutné považovat za rozhodnutí konečná ve vztahu ke svému předmětu řízení a současně za řízení v řetězu, které je nutné pro realizaci zamýšleného záměru; nemuselo se tedy jednat jen o řízení, jímž dochází k umístění či provedení posouzeného záměru. Takovým navazujícím řízením tedy bylo mj. např. řízení o vydání rozhodnutí dle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny (viz naposled uvedený rozsudek NSS), rozhodnutí o povolení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny (rozsudek NSS ze dne 1. 8. 2012 č. j. 1 As 47/2012-38), či rozhodnutí o kácení dřevin dle § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny (rozsudek NSS ze dne 6. 2. 2013 č. j. 1 As 68/2012-32). Dokonce v rozsudku NSS ze dne 15. 10. 2015 č. j. 10 As 59/2015-42 byla navazující řízení vymezena jako „správní řízení, jemuž předchází nebo jehož podmínkou je hodnocení vlivů na životní prostředí“. Stanovisko EIA mělo být zohledněno v těchto rozhodnutích v rozsahu, v jakém se vztahovalo k posuzovanému předmětu řízení.

Pojem „navazující řízení“ je po novele vymezen striktně tak [§ 3 písm. g)], že se jedná o takové řízení, ve kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, které povoluje umístění nebo provedení záměru posuzovaného podle tohoto zákona. Z tohoto vymezení je zřejmé (jak ostatně vyplývá i z důvodové zprávy k zákonu č. 39/2015 Sb.), že řízení, ve kterých se vydávají tzv. podkladová rozhodnutí (např. povolení ke kácení dřevin či výjimky podle ZOPK), která sama o sobě nepředstavují povolení umístění

<sup>74</sup> Viz např. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 6. 2010 č. j. 5 As 64/2008-155, č. 2109/2010 Sb. NSS.

nebo provedení záměru, do rozsahu definice „navazujícího řízení“ de lege lata nespádají. Pojem „navazující řízení“ by takto dle důvodové zprávy měl korespondovat s pojmem „povolovací řízení“ ve smyslu směrnice EIA, která „povolením“ rozumí „rozhodnutí příslušného orgánu nebo orgánů, které opravňuje oznamovatele k uskutečnění záměru“.

Navazujícím řízením je tedy řízení, v němž musí dojít ke kumulativnímu splnění následujících podmínek:

- Pro vydání rozhodnutí<sup>75</sup> je nezbytným podkladem stanovisko EIA – je nutno si uvědomit, že pod pojem „navazující řízení“ jsou zjevně řazena jen řízení, jejichž předmětem je záměr, který byl posuzován v celém procesu EIA. Pokud tedy proces posuzování skončí ve zjišťovacím řízení, tj. rozhodnutím o tom, že záměr nebo jeho změna nebude posuzován podle zákona EIA (viz § 7 odst. 6 věta první), řízení tento záměr umísťující či provádějící pod pojem „navazující řízení“ nespadne. Ve vztahu k právní úpravě před novelou č. 39/2015 Sb. stojí za upozornění absence ustanovení podobnému § 10 odst. 3<sup>76</sup>, z něhož bylo možné dovozovat povinnost zohlednění obsahu závěru zjišťovacího řízení s negativním závěrem právě v řízeních, jež na zjišťovací řízení navazovala.
- Předmět řízení se věcně překrývá s předmětem procesu EIA – předmětem navazujícího řízení musí být záměr, který byl posuzován.
- Rozhodnutím dojde k povolení umístění nebo provedení záměru – i v reakci na dosavadní judikaturu dochází k výslovnému vytěsnění řízení, jež sice fakticky na posuzování vlivů navazují, resp. jsou podmínkou realizace konkrétního záměru, nicméně samotné umístění nebo provedení záměru nepovolují.

<sup>75</sup> Za navazující řízení jsou považována jen klasická správní řízení, nikoli postupy směřující k vydání opatření obecné povahy, či postupy vedoucí k vydání závazného stanoviska. Nutno podotknout, že po novele § 90 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny zákonem č. 186/2006 Sb. jsou souhlasy a závazná stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu jsou závazným stanoviskem podle správního řádu.

<sup>76</sup> (5) V případě, že záměr uvedený v příloze č. 1 kategorii II a změna záměru podle § 4 odst. 1 nebudou posuzovány podle tohoto zákona, platí ustanovení odstavce 4 obdobně i pro závěr zjišťovacího řízení.

Na základě výše uvedeného je možné pokusit se o ilustrativní přehled jednotlivých typů řízení z hlediska možnosti jejich podřazení pod pojem „navazující řízení“, tj. jimiž dochází k uskutečnění záměru:

- **Řízení podle stavebního zákona:** územní řízení, stavební řízení, společné územní a stavební řízení, řízení o změně stavby před jejím dokončením, řízení o dodatečném povolení stavby, řízení o změně v užívání stavby; dle povahy konkrétní situace sem pak mohou spadnout řízení o zkušebním provozu<sup>77</sup> a řízení o odstranění stavby.

Nutno uvést, že v případě záměru, pro nějž bylo vydáno stanovisko EIA (což platí i pro záměr, pro který má být toto stanovisko vydáno), nelze využít alternativ jinak se nabízejících k těmto navazujícím řízením či jiných zjednodušujících postupů dle stavebního zákona. Vyloučeno je tak uzavření veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí (§ 78a odst. 1), ohlášení stavby (§ 104 odst. 4), uzavření veřejnoprávní smlouvy nahrazující stavební povolení (§ 116 odst. 1), oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného architekta (§ 117 odst. 1).

- **Řízení podle ostatních zvláštních právních předpisů:** speciální stavební řízení (§ 16 zákona o pozemních komunikacích, § 7 zákona o drahách, § 115 vodního zákona), řízení o změně integrovaného povolení v případě podstatných změn zařízení (§ 19a zákona IPPC), řízení o stanovení dobývacího prostoru (horní zákon) a řízení o povolení hornické činnosti (zákon o hornické činnosti, výbušninách a státní báňské správě); řízení o povolení ke zvláštním činnostem dle atomového zákona...

S ohledem na množství různých povolovacích řízení, jakož i s ohledem na jejich variabilitu stran povolování konkrétních záměrů s různými parametry, je nicméně nutno vždy zkoumat případ od případu, zda jsou výše

<sup>77</sup> V rozsudku ve věci C-121/11 SDEU doplnil ve vztahu ke konkrétnímu rozhodnutí, že „(k)onečné rozhodnutí o dalším provozování stávající skládky přijaté podle čl. 14 písm. b) směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999 o skládkách odpadů na základě plánu úpravy představuje ‚povolení‘ ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice EIA, pouze tehdy, když toto rozhodnutí povoluje změnu nebo rozšíření daného zařízení nebo místa prostřednictvím prací nebo zásahů měnících jejich fyzický stav, které by mohly mít závažný negativní vliv na životní prostředí ve smyslu bodu 13 přílohy II uvedené směrnice EIA, a představovat tak ‚záměr‘ ve smyslu čl. 1 odst. 2 této směrnice“ (bod 38). Z tohoto závěru lze dovodit, že řízení, ve kterých se rozhoduje o provozu zařízení, v zásadě nebudou spadat do definice navazujícího řízení.



vymezená kritéria „navazujícího řízení“ naplněna, což může – zejména pro orgány, jež tato řízení vedou - představovat velkou výzvu.<sup>78</sup>

Jak vyplývá z uvedeného, zavedením zákonné definice pro „navazující řízení“, jež dosavadní (obecné a judikaturní) vnímání tohoto pojmu zužuje, vzniká dichotomie řízení navazujících na proces posuzování vlivů záměru na životní prostředí. Jednak jsou to navazující řízení ve smyslu § 3 písm. g) zákona EIA a potom ostatní navazující (povolovací) procesy – např. řízení o udělení výjimky a řízení o povolení kácení dřevin (dle zákona o ochraně přírody a krajiny), řízení o odnětí pozemků plnění funkcí lesa (dle lesního zákona), řízení o udělení souhlasu k provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů s provozem (dle zákona o odpadech).

## 6.2 Navazující řízení a stanovisko EIA

Jednou z otázek, kterou je nutné si ve vztahu k navazujícímu řízení položit, je jeho vztah ke stanovisku EIA, resp. povaha tohoto aktu ve vztahu k tomuto řízení. Stanovisko EIA je dle stávající právní úpravy vydáváno ve formě tzv. závazného stanoviska dle § 149 správního řádu. Jedná se tedy o závazné stanovisko se všemi důsledky z toho plynoucími ve vztahu ke všem navazujícím řízením. Jakkoli se z důvodové zprávy k § 9a zákona č. 39/2015 Sb. nabízí výklad, že stanovisko EIA je podkladem pro rozhodnutí pro navazující řízení ve smyslu zákonné definice, tj. pro řízení, která směřují k povolení umístění nebo provedení záměru, § 9a odst. 3 je možné vykládat i tak („stanovisko je podkladem pro vydání rozhodnutí dle zvláštních právních předpisů“), že se jedná o závazné stanovisko i ve vztahu k ostatním navazujícím řízením (tj. těm, jimiž není záměr přímo umístěn či prováděn), i v těchto řízeních by tak mělo být – ve vztahu k jimi řešenému předmětu – zohledněno.

Mám za to, že s ohledem na účel posuzování vlivů na životní prostředí, musí být (v duchu dosavadní judikatury) i nadále stanovisko EIA zohledňováno v rozhodnutí vydávaných v těchto navazujících řízeních v rozsahu, v jakém se k posuzovanému předmětu řízení vztahuje; jakkoli se nejedná o „navazující řízení“ dle zákona EIA (nebude se tedy na ně vztahovat nově vymezená informační povinnost správních úřadů, jež navazující řízení vedou, ani

<sup>78</sup> Srov. např. řízení o povolení k různým činnostem v § 9 odst. 1 zákona č. 18/1997 Sb.

pravidla pro účast veřejnosti pro navazující řízení, viz dále, či vyžádání stanoviska dle § 9a odst. 4, tj. coherence stamp<sup>79)</sup>). Související otázkou pak je, zda v případě, kdy by k umístění či realizaci záměru nebylo třeba rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení ve smyslu zákonné definice, by se právě tato „vedlejší“ řízení nedostala do polohy řízení navazujícího.<sup>80)</sup>

Pro tzv. navazující řízení ve smyslu zákonné definice jsou typické (ve srovnání s ostatními navazujícími či souvisejícími řízeními) zejména následující dva aspekty: povinnosti stanovené orgánům příslušným k vedení navazujících řízení a pravidla spojená s účastí veřejnosti v navazujících řízeních, resp. případném soudním přezkumu rozhodnutí v těchto řízeních vydaných.

### 6.3 Povinnosti orgánů vedoucích navazující řízení

Novelizovaná právní úprava klade nové nároky na správní orgány, které navazující řízení (ve smyslu zákonné definice) vedou. Ty by měly být dobře obeznámeny s tím, které záměry a jejich změny podléhají procesu EIA, neboť pokud obdrží žádost o vydání rozhodnutí, jímž se některý z těchto záměrů či jeho změna povoluje, musí vyzvat žadatele, aby doložil, že záměr prošel procesem EIA. Žadatel tak musí doložit buď stanovisko EIA, nebo rozhodnutí vydané ve zjišťovacím řízení o tom, že záměr nebude dále posuzován v procesu EIA, u podlimitních záměrů pak předložení oznámení záměru s dokladem o doručení příslušnému orgánu.

Jakmile oznamovatel podá žádost o vydání rozhodnutí v navazujícím řízení, správní orgán vedoucí navazující řízení zašle příslušnému úřadu pro posouzení vlivů záměru na životní prostředí oznámení o zahájení řízení.<sup>81)</sup> Vydá-li příslušný úřad nesouhlasné závazné stanovisko<sup>82)</sup>, navazující řízení musí

<sup>79)</sup> Účelem tzv. *coherence stamp* je ověřit, že záměr, k němuž bylo vydáno stanovisko EIA, a záměr, pro nějž bylo na základě tohoto stanoviska zahájeno tzv. navazující řízení, jsou totožné.

<sup>80)</sup> Např. u záměru kategorie I Přílohy č. 1 „Trvalé nebo dočasné odlesnění nebo zalesnění nelesního pozemku o ploše nad 25 ha“ by řízení o povolení orgánu ochrany přírody dle § 8 ZOPK takovým „navazujícím řízením“ patrně bylo.

<sup>81)</sup> Správní orgán na úseku posuzování vlivů záměru na životní prostředí má v navazujícím řízení postavení dotčeného orgánu státní správy.

<sup>82)</sup> Nesouhlasné stanovisko se dále vydá tehdy, jestliže oznamovatel nedodržel lhůtu pro předložení podkladů pro navazující řízení (tj. 30 dnů před zahájením navazujícího řízení), nebo jestliže v úplnosti neuvědln všechny změny záměru.

být ukončeno zamítavým rozhodnutím (§ 149 odst. 3 správního řádu). Oznamovatel poté musí předložit do nového procesu EIA změnu záměru. Tato změna pak bude podléhat procesu EIA, pokud se tak určí ve zjišťovací řízení [§ 4 odst. 1 písm. f)]. Výsledkem zjišťovacího řízení bude buď závěr o tom, že má proběhnout plné posouzení změn záměru v novém procesu EIA, nebo rozhodnutím, že se v procesu EIA pokračovat nebude. Teprve poté může oznamovatel podat novou žádost o vydání rozhodnutí v tzv. navazujícím řízení.

Z platné právní úpravy lze dovozovat, že orgán vedoucí navazující řízení je povinen zabývat se též platností stanoviska EIA, neboť v § 9a odst. 4 zákona EIA se stanoví, že orgán příslušný k posouzení vlivů se zabývá jen věcným souladem záměru, nikoli tím, zda v době zahájení tzv. navazujícího řízení bylo stanovisko EIA platné<sup>83</sup>. S ohledem na kompetence těchto orgánů by však bylo vhodnější, aby platnost stanoviska EIA posuzoval orgán, který jej vydal.<sup>84</sup>

Správní orgány vedoucí navazující řízení mají povinnost zveřejňovat větší množství informací (mj. informace, že u předmětného záměru byla provedena EIA, včetně odkazu na zdroj informací, informace o příslušném orgánu, o lhůtách, o povaze rozhodnutí či podmínkách účasti veřejnosti). Ve vztahu k podobným povinnostem k jednotlivým typům navazujících řízení, pokud jsou ve složkových předpisech stanoveny (srov. např. § 87 odst. 2 stavebního zákona), je právní úprava zveřejňování informací v navazujícím řízení (§ 9 b) právní úpravou zvláštní (*lex specialis*). Správní orgány vedoucí navazující řízení nicméně při zveřejňování informací (rozsahu, obsahu) musí zohlednit konkrétní typ navazujícího řízení, k němuž se informace vztahují.<sup>85</sup> Široký přístup veřejnosti k informacím, na kterém je předmětná právní úprava založena, je zároveň předpokladem k efektivnímu uplatnění opravných prostředků ve správním a soudním řízení.

<sup>83</sup> Stanovisko EIA je závazné 5 let od svého vydání (s možností prodloužení, § 9a odst. 3).

<sup>84</sup> Viz BAHÝLOVÁ, L., KOCOUREK, T., VOMÁČKA, V. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2015, 306 s., s. 87. ISBN 978-80-7400-589-3.

<sup>85</sup> Např. informace o konání veřejného ústního jednání je na místě jen ve vztahu k řízením, u nichž je konání takového jednání stanoveno příslušnou procesní úpravou.

## 6.4 Poznámky k účasti veřejnosti v navazujících řízeních

Novelizovaná právní úprava je založena na důsledné účasti veřejnosti nejen v průběhu celého procesu posuzování vlivů na životní prostředí, ale též v navazujících řízeních. S tím souvisí mj. i úprava zpřístupňování informací (§ 9 b) a rovněž úprava přístupu k soudní ochraně proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení. Nutno dodat, že pokud dochází k povolování záměru v rámci několika samostatných řízení, na všechna tato řízení se vztahující i požadavky na účast veřejnosti.

Jak bylo shora uvedeno, zakotvením definice „navazujícího řízení“ a pouze jemu náležející úpravy účasti veřejnosti, dochází k další diferenciaci podmínek účasti veřejnosti, tj. v „navazujících řízeních“ a v ostatních (povolovacích) řízeních. Pro vymezení rozsahu a obsahu účastenských práv veřejnosti je proto nutné tato řízení odlišovat.<sup>86</sup> V případě ostatních řízení bude nutno účast veřejnosti v povolovacím řízení zakládat zejména na § 70 ZOPK (ten se však týká jen ochrany přírody a krajiny), příp. na možnostech účasti veřejnosti vyplývajících z jiných zvláštních právních předpisů, např. § 115 odst. 6 a 7 vodního zákona.

Ve vztahu k účinné účasti veřejnosti může vyvstat komplikace v případě, kdy ze strany správního orgánu dojde k nesprávnému posouzení povahy navazujícího řízení, tj. kdy řízení není vedeno jako „navazující“ (se všemi s tím vyplývajícími důsledky), ač by jako navazující vedeno být mělo. Nastane tak situace, kdy ze strany správního orgánu nedojde ke zveřejnění informací (§ 9 b odst. 1) a do řízení se tak nebude moci přihlásit jeho možní účastníci dle § 9c odst. 3, tj. dotčená veřejnost nebo dotčená obec, resp. veřejnost (§ 9c odst. 1) nebude moci uplatnit připomínky. Po zveřejnění rozhodnutí v takovém řízení, které nebylo (ač bytí mělo) vedeno jako navazující, se pak takoví potenciálně opomenutí účastníci budou zabývat otázkou, zda proti takovému rozhodnutí podat odvolání nebo přímo žalobu ke správnímu soudu. Jistou pojistkou proti tomu, že se dotčená veřejnost – spolky zaměřené na ochranu životního prostředí nebo veřejného zdraví (resp. ochranu přírody a krajiny) – o zahájení příslušného řízení nedozví, je využití § 70

<sup>86</sup> Viz BAHÝŤOVÁ, L., KOCOUREK, T. a VOMÁČKA, V. op. cit., s. 89.

zákonu o ochraně přírody a krajiny, tj. podání žádosti o poskytování informací o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být zájmy ochrany přírody a krajiny dotčeny.

Účast veřejnosti v navazujících řízeních není podmíněna její aktivní účastí v procesu posuzování vlivů na životní prostředí; to se týká jak možnosti uplatnění připomínek ze strany veřejnosti (konzultativní účast), tak (plnoprávné – viz § 27 odst. 2 správního řádu) účasti dotčené veřejnosti. Jedná se zde o provedení požadavku směrnice EIA (čl. 6 odst. 4) na to, aby dotčená veřejnost<sup>87</sup> měla zajištěnu včasnou a účinnou možnost účasti v rozhodovacích řízeních ve věcech životního prostředí s tím, že jí bude přiznáno právo vyjádřit své připomínky a stanoviska příslušným orgánům v době, kdy jsou všechny možnosti ještě otevřené. Je otázkou, zda účast dotčené veřejnosti v navazujícím řízení dle § 9c odst. 3 lze považovat za zvláštní úpravu účastenství ve vztahu k okruhu účastníků dle zvláštních právních předpisů, které (v návaznosti na novelu č. 39/2015 Sb.) nedoznaly změn. Např. podle § 14 odst. 1 atomového zákona je jediným účastníkem řízení o povolení ke specifickým činnostem (§ 9 odst. 1) stále pouze žadatel; u mnohých z těchto činností (např. umístění nebo výstavba jaderného zařízení) přitom nejsou pochybnosti o tom, že o navazující řízení i ve smyslu nové zákonné definice jde. V souladu se smyslem a účelem zákona je takový výklad, který – ve vztahu k navazujícím řízením – účast dotčené veřejnosti při naplnění požadavků zákona EIA umožní<sup>88</sup>.

Dotčené veřejnosti je pak vedle účastenství v navazujícím řízení přiznáno právo podat proti rozhodnutí v navazujícím řízení řádný opravný prostředek, a to dokonce bez toho, aby byla v navazujícím řízení jeho účastníkem, což je postup na naše poměry poměrně specifický. Tento subjekt se nemusí účastnit nejen předcházejícího navazujícího řízení, nemusí být

<sup>87</sup> „Právnícká osoba soukromého práva, jejímž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, a jejíž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost, která vznikla alespoň 3 roky před dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení podle § 9 b odst. 1, případně před dnem vydání rozhodnutí podle § 7 odst. 6, nebo kterou podporuje svými podpisy nejméně 200 osob“ [§ 3 písm. i) bod 2].

<sup>88</sup> K tomu srov. restriktivní výklad v rozsudku 2 As 13/2006- 110, který byl později (byť jemně) korigován např. rozsudkem 7 As 90/2011-144.

ani aktivní v rámci procesu EIA, dokonce tento subjekt (ekologický spolek) nemusí v době vydání rozhodnutí v navazujícím řízení ani existovat. Jedná se o prvek, který do řízení vnáší potenciál značné nepředvídatelnosti.

V rámci odvolacího řízení je pak možné poukázat alespoň na další (související) problematické aspekty. První je (spíše teoretická) situace, kdy proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení není dle zvláštního právního předpisu přípustné odvolání, tj. kdy by bylo řízení o navazujícím rozhodnutí pouze jednostupňové. V takovém případě by bylo zřejmě nutno z § 9c odst. 3 dovozovat, že podání odvolání (bude se týkat i rozkladu) je zajištěno i ve vztahu k těmto řízením. Zde zároveň může rovněž vyvstat shora zmíněný výkladový problém v situaci, kdy navazující řízení není vedeno (ač být mělo) jako navazující. Po vydání rozhodnutí v tomto řízení nebude zřejmé, zda se jedná o běžné povolovací řízení či o řízení navazující, tudíž bude nutno řešit problém, zda ze strany dotčené veřejnosti podat přímo žalobu ke správnímu soudu (§ 65 SŘS) či zda podat odvolání; procesně opatrná dotčená veřejnost zřejmě bude využívat obě možnosti.

Další problematickou situací mohou být případy, kdy zvláštní právní úprava omezuje účastenství v navazujícím řízení (viz např. § 14 odst. 1 AtomZ). S ohledem na výše uvedený výklad je § 9c odst. 3 lex specialis ve vztahu ke zvláštním právním předpisům, na jejichž základě jsou navazující řízení vedena; na dotčenou veřejnost (ekologické spolky) je tedy nutno hledět tak, že účastníkem být měla. Tento závěr však není s ohledem na § 9c odst. 4 ani rozhodující, neboť právo podat odvolání proti navazujícímu řízení má i bez toho, aby se navazujícího řízení účastnila, resp. mohla účastnit. Nutno ovšem trvat na tom, že v případě navazujícího řízení je nutno podání opravného prostředku ve správním řízení (odvolání) požadovat za podmínku přípustnosti žaloby ve správním soudnictví.

## 6.5 Závěr

V rámci procesu posuzování vlivů (záměru) na životní prostředí je nutno po novele zákona o posuzování vlivů č. 39/2015 Sb. rozlišovat mezi „navazujícími řízeními“ ve smyslu zákonné definice [§ 3 písm. g)] a ostatními povolovacími řízeními, jež na proces posuzování vlivů konkrétního záměru

rovněž navazují, resp. s ním souvisejí, avšak pod zákonnou definicí je podřadit nelze. Tato dichotomie vyvolává mnohé výkladové problémy, neboť na institut navazujícího řízení ve smyslu zákonné definice jsou po zmíněné novele zákona o posuzování vlivů navázány další práva a povinnosti, navazujících řízení se týkají specifická pravidla a postupy.

Primární zátěž spočívající v rozlišení, zda je v konkrétním případě vedeno navazující řízení ve smyslu zákonné definice či nikoli, leží na správních orgánech, jež tato řízení vedou. S kladným zodpovězením této otázky, na níž mnohdy nebude jednoznačná odpověď, jsou tyto orgány povinny zohlednit všechny povinnosti s tímto typem řízení související, jež novelizovaná právní úprava předvídá (zejména zveřejňování informací, zajištění pravidel pro řádnou účast veřejnosti). Dichotomie řízení navazujících na proces posuzování vlivů pak může být rovněž zátěží pro tzv. dotčenou veřejnost, a to z hlediska nejistoty ohledně její účasti v těchto řízeních; nespadne-li totiž navazující řízení do zákonné definice, mechanismy pro účast veřejnosti v těchto řízeních se nacházejí mimo rámec zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

Cílem předloženého článku bylo poukázat na některé zajímavé výkladové problémy, které vyvstaly s novelizovanou právní úpravou procesu posuzování vlivů na životní prostředí a nabídnout jejich možná řešení. Je zřejmé, že teprve praktickým uplatňováním nových procesních institutů bude kvalita přijaté právní úpravy prověřena.

## 7 POZNATKY OMBUDSMANA V OBLASTI POSUZOVÁNÍ VLIVŮ ZÁMĚRŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

*Michaela Konečná, Jitka Věčeřová*

Pro zachování příznivého životního prostředí je nutné poznat možné negativní důsledky zamýšlených lidských aktivit na životní prostředí. K tomu byl vytvořen přímý právní prostředek ochrany životního prostředí průřezového charakteru v podobě posuzování vlivů záměrů na životní prostředí, rovněž často nazývaný jako „proces EIA“, či jen „EIA“.

Veřejný ochránce práv se problematikou EIA zabývá téměř od samého počátku založení této instituce (2000). Pro stručný úvod si dovolíme citovat ze Souhrnné zprávy o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2014<sup>89</sup>:

„Již předchůdci ochránkyně dlouhodobě zdůrazňovali, že každý záměr nového využití území by se měl stát předmětem důkladného posouzení. Zejména v případě návrhu aktivit s očekávanými významnými dopady na okolí je zapotřebí, aby příslušné správní orgány ve spolupráci se samosprávou dbaly na komplexní posouzení s cílem maximálně citlivého začlenění do stávající sídelní struktury s respektem k zásadám urbanismu i požadavkům na zachování pohody bydlení. Právě institut posuzování vlivů záměrů na životní prostředí je v daném směru klíčovým instrumentem, a to jak s ohledem na jeho načasování (samý počátek veřejnoprávního projednávání záměru), tak projednání možných variant řešení záměru.

Problematika EIA je v současnosti relativně samostatnou a dostatečně propracovanou částí právní úpravy ochrany životního prostředí. Promítají se do ní i zásady, které jsou právní úpravě ochrany životního prostředí vlastní. Postup podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (zákon č. 100/2001 Sb.) je předurčen k naplnění důležitých zásad, kterými jsou zásada prevence (předcházení možným budoucím škodám na životním

<sup>89</sup> Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2014. Ochránce [online]. Veřejný ochránce práv [cit. 2015-11-9]. Dostupné z: [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snemovnu/Souhrnna-zprava\\_VOP\\_2014.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna-zprava_VOP_2014.pdf)



prostředí), zásada komplexnosti (posuzování zahrnuje zjištění, popis, posouzení a vyhodnocení předpokládaných přímých i nepřímých vlivů provedení i neprovedení záměru) a zásada alternativního řešení záměru.“

Na poli Evropské unie byla již v roce 1985 schválena směrnice Rady (85/337/EHS), o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. V současné době je proces EIA v prostředí práva Evropské unie regulován zejména směrnicí 2011/92/EU, o posuzování některých soukromých a veřejných záměrů na životní prostředí, která vstoupila v účinnost dne 17. 2. 2012 (dále jen „EIA směrnice“).<sup>90</sup>

Předmětem této kapitoly je především poslední novela zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů záměrů na životní prostředí, tedy zákon č. 39/2015 Sb.

## 7.1 Institut ombudsmana v českém právním řádu

Institut veřejného ochránce práv je v českém právním řádu zakotven v zákoně č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů. Jádrem činnosti ochránce od počátku fungování této instituce tvoří vyřizování podnětů jednotlivých osob, které se na něj obrátí. Vedle dalších činností, které ochránci postupně byly svěřeny (např. dohled nad dodržováním základních práv osob omezených na svobodě), disponuje též celou řadou tzv. zvláštních oprávnění. V následující kapitole stručně popíšeme některé z nich.

### 7.1.1 Podněty

Na ochránce má právo obrátit se každý se svým podnětem ve věci, která patří do působnosti ochránce. Podle § 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv veřejný ochránce práv působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod. Podle

<sup>90</sup> Poznámka autorů: Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014, se mění směrnice Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Členské státy musí tato pravidla implementovat nejpozději do 16. května 2017.

odstavce 2 uvedeného ustanovení se působnost ochránce vztahuje na ministerstva a jiné správní úřady s působností pro celé území státu, správní úřady jim podléhající, Českou národní banku, pokud působí jako správní úřad, Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, orgány územních samosprávných celků při výkonu státní správy, a není-li dále stanoveno jinak na Policii České republiky, Armádu České republiky, Hradní stráž, Vězeňskou službu České republiky, dále na zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, zabezpečovací detence, jakož i na veřejné zdravotní pojišťovny.

Podle § 11 zákona o veřejném ochránci práv musí podnět obsahovat vylíčení podstatných okolností věci, včetně sdělení, zda věc byla předložena také jinému státnímu orgánu, popřípadě s jakým výsledkem; označení úřadu, popřípadě jméno a příjmení nebo jiné údaje o totožnosti osoby, již se podnět týká; doklad o tom, že úřad, jehož se podnět týká, byl neúspěšně vyzván k nápravě; identifikace stěžovatele.

Pokud jsou splněny náležitosti podnětu, ochránce ve většině případů<sup>91</sup> zahajuje šetření ve věci. V rámci šetření požádá šetřený úřad o jeho vyjádření k věci a případně o zaslání relevantních dokladů. V řadě případů provádí ochránce rovněž šetření na místě.

Právní hodnocení postupu úřadu/úřadů je obsahem tzv. zprávy o šetření. V případě, že ochránce konstatuje pochybení úřadu, vyzve jej k nápravě. Pokud nápravná opatření nejsou dostatečná, vydá ochránce závěrečné stanovisko, v němž navrhne úřadu provedení konkrétních opatření k nápravě. V případě, že ani po té úřad dostatečnou nápravu nesjedná, přistupuje ochránce k sankci, kterou je buď informování nadřízeného úřadu, nebo informování veřejnosti včetně uvedení jmen konkrétních úředníků. Možná je i jejich kombinace.

Je třeba zdůraznit, že postupy ochránce nenahrazují činnost správních orgánů a ochránce není oprávněn jejich správní akty rušit ani měnit.

Na první pohled se může zdát, že skutečnost, že závěry ochránce mají pouze doporučující charakter, je nevýhodou. Dle našeho názoru však právě

<sup>91</sup> Za určitých podmínek ochránce může podnět odložit (např. pokud je věc, které se podnět týká, projednávána soudem).

neformální komunikace s úřady a samotná autorita této instituce vede k tomu, že ve většině případů správní orgány svoje pochybení dobrovolně napraví.

S ohledem na to, že proces EIA vede správní orgán (úřad), je v pravomoci ochránce prošetřovat postup úřadů při projednávání oznámení i při vydání konečného aktu procesu EIA (závěru zjišťovacího řízení/stanoviska). Právě především z šetření jednotlivých podnětů získává ochránce poznatky o případných nedostacích v oblasti posuzování vlivů.

### 7.1.2 Zvláštní oprávnění

Ochránce má ze zákona řadu zvláštních oprávnění, mezi které patří především vedení šetření z vlastní iniciativy, uplatňování připomínek k návrhům zákonů, doporučení vydání, změny nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu, podání žaloby ve veřejném zájmu, podání návrhu na zrušení podzákonného právního předpisu Ústavnímu soudu.

#### 7.1.2.1 *Doporučení na přijetí, změnu nebo zrušení právních předpisů*

Ochránce je podle § 22 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv oprávněn doporučit vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu. Takové doporučení podává úřadu, jehož působnosti se předpis týká. Pokud by se doporučení na vydání, změnu nebo zrušení mělo týkat nařízení nebo usnesení vlády nebo zákona, podává ochránce toto doporučení Vládě České republiky. Podle odstavce druhého uvedeného ustanovení má úřad, případně vláda povinnost sdělit ochránci do 60 dnů své stanovisko k jeho doporučení.

Pokud by ochránce nebyl se sdělením úřadu, případně vlády spokojen, a opatření, které úřad nebo vláda vzhledem k doporučení přijme, nebudou podle jeho názoru dostatečná, může o tom podle ustanovení § 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv vyrozumět nadřízený úřad a není takového úřadu, vládu. Dále má podle uvedeného ustanovení písmena b) možnost informovat veřejnost. Pokud by se jednalo o doporučení týkající se nařízení či usnesení vlády či zákona, pak z logiky věci přichází v úvahu pouze možnost informovat veřejnost.

V oblasti spojené s právní úpravou EIA ochránce dosud tohoto svého oprávnění nevyužil.

### 7.1.2.2 Účast ochránce v pracovních skupinách

Takové oprávnění není zakotveno přímo v zákoně o veřejném ochránci práv. Ochránce je však natolik respektovanou institucí v České republice, že mu bývá možnost podílet se již na samotném zrodu zejména zákonů či jejich změn jakožto právnímu odborníkovi nabídnuta.

K účasti na samotných přípravách zákona EIA či jeho novel ochránce nebyl osloven. Pro příklad uvádíme, že taková možnost byla ochránci v nedávné době nabídnuta při přípravě velké novely stavebního zákona. Ochránce tuto nabídku přijal.

### 7.1.2.3 Ochránce jako připomínkové místo

Ochránce je oficiálním připomínkovým místem vládních návrhů právních předpisů. To znamená, že může podat připomínky k návrhům právních předpisů ještě před tím, než je návrh schválen vládou k předložení věci Parlamentu České republiky. Uplatňování připomínek v rámci připomínkových řízení se považuje za zjednodušenou podobu legislativního doporučení vládě.

## 7.2 Nedostatky právní úpravy v této oblasti podle ombudsmana

Při řešení jednotlivých podnětů poukázal ochránce v minulosti na řadu nedostatků právní úpravy v této oblasti. Nejvýznamnější z nich prezentoval ochránce v Souhrnných zprávách o své činnosti, které každoročně předkládá Poslanecké sněmovně České republiky. Z těchto Souhrnných zpráv budeme v následující části kapitoly vycházet.<sup>92</sup>

### 7.2.1 Nedůsledné prověřování účinků velkých staveb

Tato kritika nesměřovala přímo k procesu EIA, ale především k procesu územního plánování, ze kterého EIA v jistém smyslu vychází, neboť primárním předpokladem umístění záměru do území je přípustnost umístění záměru v územně plánovací dokumentaci.

<sup>92</sup> Souhrnné zprávy pro Poslaneckou sněmovnu. Ochránce [online]. Veřejný ochránce práv [cit. 2015-9-9]. Dostupné z: [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snmovnu/](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snmovnu/)

Ochránce již v roce 2004 poukazoval na podcenění role územního plánování ze strany měst a obcí při realizaci rozvojových záměrů. Osoby, které se na ochránce obrátily, si často stěžovaly na nedůsledné prověření všech účinků dopravních staveb, velkoplošných prodejen a skladových areálů, necitlivě zasazených do území. Ochránce zdůraznil, že územní plánování je klíčovým institutem rozvoje území, přičemž důsledky nedostatečného zvládnutí role orgánu územního plánování negativním způsobem ovlivní nejen vzhled prostředí a fungování jeho složek, ale především se promítá do psychické pohody bydlení osob v daném území.

Tento stav dokumentují například účelové a nekoordinované změny územních plánů na objednávku investorů velkoplošných prodejen a nákupních center, které směřují ve stále větším množství z velkých urbanistických sídel do menších měst. Dosavadní zkušenosti pak svědčí o tom, že obce a města neumějí vývoj v této oblasti v dostatečné míře regulovat. S tím souvisí také nedůsledné využívání všech mechanismů prověření vlivů staveb na životní prostředí v rámci procedur posuzování těchto vlivů na životní prostředí.

Zejména v případech velkých investičních záměrů by mělo být právě úkolem nezávislé státní správy, aby mj. s pomocí institutu EIA rozkryla veškeré skutečnosti vážící se ke konkrétní investici a zajistila objektivní zhodnocení relevantních variant.

### 7.2.2 Chybějící EIA při rozšiřování provozu

Ochránce se v rámci své činnosti setkal s případy, kdy nebyly dodržovány požadavky na posouzení vlivů u rozšiřování již provozovaných činností nebo změny používané technologie. V některých případech tak docházelo k tomu, že činnost konkrétního podnikatele nepodléhající posuzování vlivů na životní prostředí dosáhla postupnými změnami rozsahu, který již posuzování vlivů podléhal. Chybějící proces posouzení vlivů na životní prostředí vedl k tomu, že vliv konkrétní provozní činnosti nebyl posouzen ve všech svých dopadech a v rámci jednotlivých řízení vedených správnými úřady byly hodnoceny pouze dílčí vlastnosti provozu, např. hluchnost nebo možnost provozovat zdroj znečišťování ovzduší.

Isolované hodnocení jednotlivých charakteristik provozu však nemůže účel celkového posuzování vlivů na životní prostředí plně nahradit včetně možnosti účasti veřejnosti na tomto procesu.

### 7.2.3 Schvalování záměrů po částech

Ochránce se při své činnosti opakovaně setkává se snahou obcházet zákonné požadavky na posuzování vlivu stavebních záměrů na životní prostředí tím, že je záměr schvalován po částech. Ochránce šetřil případy, kdy žadatelé rozdělují záměry velkého rozsahu na dílčí projekty, které předkládají postupně úřadu k samostatnému posouzení v procesu zjišťovacího řízení EIA.

Příslušné úřady potom k jednotlivým projektům konstatují, že nebudou ve smyslu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí dále posuzovány. Činí tak přesto, že ze své úřední činnosti vědí o skutečném rozsahu záměru a je jim známo, že předkládané projekty se vzájemně doplňují a tvoří ve svém celku záměr velkého rozsahu. Svůj postup úřady odůvodňují tím, že se jedná o návrhová řízení a vyčleňování částí celkového záměru je nutno chápat s ohledem na časové projednávání záměru. Důsledkem je, že nedochází ke komplexnímu posouzení záměru a celkový dopad na životní prostředí tak ve skutečnosti není vyhodnocen.

### 7.2.4 Nedostatečné přebírání preventivních opatření do závěru zjišťovacího řízení

Z poznatků ochránce vyplynulo rovněž to, že orgány, kterým je svěřen výkon státní správy v oblasti posuzování vlivů, ne vždy důsledně přebírají do podmínek závěru zjišťovacího řízení všechna relevantní navržená opatření k prevenci, snížení či kompenzaci nepříznivých vlivů, která vyplývají z oznámení záměrů (staveb, činností a technologií).

### 7.2.5 Nedostatečné odůvodnění závěru zjišťovacího řízení

Ochránce se zabýval šetřením postupu úřadů při posuzování vlivů záměru velkého obchodního centra na životní prostředí. Realizace záměru byla naplánována na ploše téměř 16 000 m<sup>2</sup> a jeho provedením měla vzniknout nákupní galerie s obchody, kavárnami, službami a podzemními garážemi s počtem 431 parkovacích stání. Měla to být pětipodlažní stavba (z toho dvě podzemní podlaží). Záměr byl navržen z velké části v lokalitě, která se nachází na území městské památkové zóny, v archeologicky cenné lokalitě a v blízkém sousedství významných kulturních památek. Záměr počítal s demolicí stávajícího kulturního a společenského centra. Při realizaci záměru se počítalo s vytěžením cca 150 000 m<sup>3</sup> zeminy.

Krajský úřad ukončil zjišťovací řízení se závěrem, že záměr nebude dále posuzován, a ministerstvo v jeho postupech neshledalo závady. Ochránce jednání obou úřadů považoval za nedostatečné. Samotný závěr zjišťovacího řízení ochránce shledal nepřezkoumatelným pro jeho přílišnou obecnost. Konstatoval, že na odůvodnění závěru zjišťovacího řízení je nutné přiměřeně použít požadavky kladené na odůvodnění správního rozhodnutí.

V daném případě navíc ochránce zjistil, že záměrem mohla být (poměrně významně) dotčena většina složek životního prostředí. Námitky stěžovatelů pak zpochybňovaly celkový rozsah záměru ve spojení s jeho umístěním do centrální památkové zóny města. Záměr neobsahoval alternativní řešení. Participující veřejnost přitom navrhovala posoudit variantní řešení (kupříkladu varianta s menším hloubkovým založením) v tzv. velké EIA proceduře. Ochránce dospěl k závěru, že v takovém případě měl úřad v závěru zjišťovacího řízení vyslovit, že záměr bude posuzován podle zákona o posuzování vlivu na životní prostředí, a současně uložit povinnost zpracovat variantní řešení záměru.

### 7.2.6 Nejasné omezení platnosti závěru zjišťovacího řízení

Zákon EIA otázku doby platnosti závěru zjišťovacího řízení výslovně neupravoval. Ochránce na základě vedeného šetření konstatoval, že nelze dovozovat neomezenou dobu platnosti závěru zjišťovacího řízení. Pokud by praxe úřadů akceptovala takový názor, bylo by významným způsobem popřeno poslání, které má proces EIA plnit. Smyslem procesu EIA je naplnění principu prevence v oblasti životního prostředí a získání objektivních informací a podkladů pro vydání závěru o tom, zda zatížení určité lokality plánovaným záměrem je z hlediska životního prostředí přípustné, či nikoliv. Povolování záměrů na základě mnoho let starých závěrů zjišťovacích řízení je neakceptovatelné a v rozporu se smyslem a účelem zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. V tomto směru se ochránci nakonec podařilo nalézt názorovou shodu s Ministerstvem životního prostředí.

### 7.2.7 Neposuzování různých variant řešení

Ochránce v minulosti vedl šetření postupů správních orgánů ve věci projednávání záměru výstavby kapacitního silničního spojení Brna s Vídní.

V rámci šetření ochránce kritizoval, že nedošlo k posouzení více variant dopravního koridoru, jak předpokládá právní úprava. Dále ochránce poukázal na rozpor záměru s ochranou území soustavy NATURA 2000, podle níž je předkladatel záměru ze zákona povinen zpracovat varianty řešení tak, aby došlo k vyloučení negativních vlivů na území NATURY 2000.

Ochránce uvedl, že je povinností orgánů veřejné správy hledat při přípravě velkých dopravních staveb optimální podoby rozvoje území, včetně environmentálně nejšetrnějšího řešení. Za situace, kdy orgány veřejné správy neprovedou varianty vedení dopravní stavby, které přicházejí v úvahu, je tím popřen smysl a účel územně plánovacích procesů, resp. souvisejících procesů hodnocení EIA.

Výsledkem šetření ochránce byl příslib ministra dopravy, že obě varianty trasy silnice R52 Brno – Vídeň budou znovu řádně prověřeny.

### **7.2.8 Nezveřejňování úplné dokumentace na internetu**

Ochránce kritizoval postup Ministerstva životního prostředí v procesu EIA ve věci záměru stavby rychlostní silnice R49. Ministerstvo totiž v rámci procesu EIA nezveřejnilo na internetu textové přílohy dokumentace s tím, že za textovou část dokumentace považuje pouze samostatnou dokumentaci bez příloh.

Ochránce uvedl, že zákon EIA označuje přílohy dokumentace za její iminentní součást. Dokumentace by tedy na internetu měla být zveřejněna v zásadě celá. Pouze výjimečně může být zobrazena jen textová část – tehdy pokud, jsou součástí dokumentace složitě převoditelné mapové, grafické či obrazové přílohy. Zveřejnění pokud možno úplné dokumentace včetně textových i grafických příloh na internetu je zásadní formou zveřejňování informací v procesu EIA a základním způsobem, jakým by se k těmto dokumentům měla dostat veřejnost.

### **7.2.9 Nedostatečná soudní ochrana dotčené veřejnosti**

V souvislosti s účastí veřejnosti vnímal ochránce jako problematickou tu skutečnost, že stanovisko EIA jako výsledek procesu EIA bylo dle ustálené judikatury pouze podkladem pro navazující řízení a nebylo ho možné samostatně napadat u soudu. Soud zkoumal jeho zákonnost až v souvislosti



s napadeným navazujícím rozhodnutím. Zvláštní žalobní legitimaci pro dotčenou veřejnost (občanská sdružení), potom stanovil zákon EIA, který však vyloučil odkladný účinek žaloby. To nekorespondovalo se závěry soudů, které judikovaly, že na základě čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy musí být stěžovatelům z řad dotčené veřejnosti vyhověno k jejich návrhům na přiznání odkladného účinku správní žaloby tak, aby nemohlo docházet k situacím, kdy v době rozhodování o správní žalobě již byl povolený záměr nevratně realizován (typicky provedení stavby). Pokud by návrhu na přiznání odkladného účinku vyhověno nebylo, došlo by k porušení čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy a čl. 10a Směrnice Rady o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (85/337/EHS), neboť poskytovaná soudní ochrana by nebyla včasná a spravedlivá.<sup>93</sup>

### 7.2.10 Shrnutí

Jak závěr zjišťovacího řízení, tak samotné stanovisko EIA byly v minulosti pouze odborným podkladem pro další povolovací řízení. Investor si je tedy musel získat, aby ho jako jeden z mnoha dalších podkladů předložil v dalších povolovacích řízeních. Oba akty nebylo v minulosti možné nechat autoritativně přezkoumat ze strany instančně výše postaveného úřadu. Judikatura správních soudů navíc vycházela z toho, že oba akty nelze samostatně napadnout žalobou u správního soudu. Z uvedeného tedy vyplývá, že oba akty bylo možné jak z hlediska věcné, tak z hlediska procesní stránky přezkoumat až k námitkám účastníků řízení v tzv. navazujícím procesu, tedy primárně například v rámci územního nebo stavebního řízení.

Pokud ochránce v rámci svých šetření dospěl k závěru, že se správní orgány dopustily pochybení v procesu EIA, ve většině případů právě s ohledem na výše uvedené přezkum závěru zjišťovacího řízení nebo stanoviska EIA jako opatření k nápravě nepožadoval (podle právní úpravy totiž byly v minulosti k takovému přezkumu příslušné pouze správní orgány, které samotný závěr zjišťovacího řízení nebo stanoviska EIA vydaly). Proto ve většině případů jako nejefektivnější ochránce považoval samotné konstatování pochybení. Závěr šetření ochránce pak mohli stěžovatelé předložit při uplatňování

<sup>93</sup> Viz např. rozsudek NSS ze dne 29. srpna 2007, č. j. 1 As 13/2007 – 63.

opravných prostředků navazujících rozhodnutí jako svou podpůrnou námitku pro zrušení navazujícího rozhodnutí, respektive závěru zjišťovacího řízení nebo stanoviska EIA.

Některé z uvedených nedostatků právní úpravy byly rovněž předmětem zájmu Evropské unie, a to ve vztahu k otázce, zda Česká republika řádně implementovala směrnici EIA. O ní pojednává následující kapitola.

### 7.3 Infringement

Dne 25. 4. 2013 Evropská komise zaslala České republice formální výzvu. Následně bylo proti České republice vedeno řízení o porušení Smlouvy o fungování Evropské unie ve věci nesprávné transpozice EIA směrnice<sup>94</sup>.

České republice byla zejména vytýkána:

- nedostatečná závaznost výstupů z procesu EIA – závěr zjišťovacího řízení i stanovisko EIA jsou pouze podkladového a nezávazného charakteru pro navazující řízení. (Novela stanovila negativnímu závěru zjišťovacího řízení formu rozhodnutí a pozitivnímu závěru zjišťovacího řízení a stanovisku EIA formu závazného stanoviska.)
- nejednoznačnost závěru zjišťovacího řízení a stanoviska EIA. (Po novele musí být závěr zjišťovacího řízení písemný a odůvodněný. Navíc pokud je závěr negativní musí splňovat všechny náležitosti rozhodnutí jako nejpřísnější formy správních aktů.)
- možné změny záměru během navazujících povolovacích řízení, resp. mezi procesem EIA a navazujícími řízeními – chybí kontrola, zda záměr povolovaný v navazujícím řízení je v souladu s výstupem EIA; konečný záměr tak může mít jiný vliv než posuzovaný v procesu EIA. (Novela zakotvila do právní úpravy tzv. coherence stamp, o kterém bude pojednáno níže.)
- nedostatečná účast veřejnosti v navazujících řízeních – jsou stanoveny restriktivní podmínky pro účast veřejnosti (veřejnost musí podat vyjádření v procesu EIA; příslušný úřad musí do stanoviska EIA toto vyjádření zahrnout; a správní úřad rozhodující v navazujícím řízení nesmí rozhodnout, že veřejné zájmy, které veřejnost hájí, nejsou v navazujícím řízení dotčeny). Uvedené podmínky další účasti

<sup>94</sup> Směrnice 2011/92/EU, o posuzování některých soukromých a veřejných záměrů na životní prostředí, vstoupila v účinnost dne 17. 2. 2012.

veřejnosti umožňovaly značnou libovůli správních úřadů. (Z novelizovaného znění tyto podmínky byly odstraněny a v budoucnu bude záležet zejména na aktivitě dotčené veřejnosti.)

- nezajištění včasné a účinné soudní ochrany dotčené veřejnosti – výstup procesu EIA lze napadnout až současně s rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení, omezená aktivní žalobní legitimace (spolky nemohou napadat hmotnou zákonnost rozhodnutí; spolky, které nepodaly vyjádření v procesu EIA, nemohou výstup EIA napadnout žalobou); vyloučení odkladného účinku žaloby.

Z toho důvodu Ministerstvo životního prostředí začalo připravovat rozsáhlou novelu zákona EIA, která by napravila nedostatky vytykané Evropskou unií a odstranila tak výše uvedený transpoziční deficit. S ohledem na to, že se veřejný ochránce práv k připravované novele vyjadřoval, budeme se jeho roli v legislativním procesu věnovat podrobněji v následující kapitole. Již nyní však uvádíme, že novela nakonec byla schválena. Zákon č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon EIA, byl ve Sbírce zákonů zveřejněn dne 6. 3. 2015. Zákon nabyl účinnosti dnem 1. 4. 2015. Komise opatření ze strany České republiky v rámci řízení o porušení Smlouvy o fungování Evropské unie ve věci nesprávné transpozice předmětné směrnice považovala za dostatečnou.

## 7.4 Ombudsman a jeho připomínky k novele zákona EIA

Legislativní proces přijetí novely zákona EIA byl poměrně dlouhý a komplikovaný. V rámci procesu jeho přijetí proběhlo standardní připomínkové řízení a následně také zkrácené připomínkové řízení. Ochránce se vyjadřoval k návrhu novelizovaného znění jak ve standardním, tak ve zkráceném připomínkovém řízení této, z hlediska Evropské unie, zásadní legislativní změny.

K prvnímu návrhu novely zákona EIA, který byl projednáván ve standardním připomínkovém řízení, měl ochránce řadu zcela zásadních připomínek. Návrh např. paradoxně zužoval účast veřejnosti v řízeních navazujících na proces EIA, nebylo jednoznačně stanoveno, na jaká všechna řízení dopadá novelizace v podobě připuštění konzultativní formy účasti veřejnosti či např. stále nebylo zajištěno hodnocení záměru s ohledem na aktuální stav v lokalitě.

Ochránce vyjádřil přesvědčení o nutnosti problematiku mnohem pečlivěji promyslet a řešení prodiskutovat s celým spektrem zainteresovaných subjektů. Současně upozornil, že navržená novelizace představuje natolik zásadní koncepční posun procedury projektového hodnocení vlivů na životní prostředí, že lze stěží dohlédnout všech případných důsledků. Nově nastavené procesy mohou podstatně prodloužit řízení a zvýšit administrativní zátěž. Zavedení nových druhů správních aktů může znepřehlednit povolovací procedury a znejistit dotčené subjekty. Úřady, investoři i veřejnost nyní při výkladových obtížích vycházejí z bohaté judikatury, jež „dotvořila“ dosavadní právní úpravu.

Ministerstvo životního prostředí na základě četných připomínek nakonec připravilo podstatně změněný návrh novely, který byl projednáván již ve zkráceném připomínkovém řízení.

Ochránce uvítal, že předkladatel v novém návrhu ustoupil od některých nejvíce kritizovaných bodů právní úpravy (zejména restrikce účasti sdružení v řízeních, včetně nadbytečně zatěžujících podmínky úředního ověřování podpisů). Jelikož však některé ze sporných momentů přetrvaly, opětovně na ně ochránce ve zkráceném připomínkovém řízení poukázal.

#### **7.4.1 Připomínka související se závěrem zjišťovacího řízení**

První připomínka se týkala závěru zjišťovacího řízení. Ochránce uvítal, že návrh stanovil, že pokud úřad dojde v rámci zjišťovacího řízení k závěru, že záměr nebude posuzován dle zákona EIA, vydá o tom rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení. Ochránce v souvislosti s tím upozornil, že je otázkou, nakolik principu rovnosti „účastníků řízení“ vyhovuje stav, kdy oznamovatel (investor) v případě pozitivního závěru zjišťovacího řízení (tedy, že záměr nebo jeho změna má být posuzován podle zákona) je ochuzen o možnost tento závěr řádným opravným prostředkem napadnout. Poznatky z jeho činnosti totiž svědčí pro to, že se i oznamovatelé takové možnosti dožadují.

Ochránce také uvítal, že takové rozhodnutí (tedy rozhodnutí, které stanoví, že záměr nebude dále posuzován dle zákona EIA) bude podléhat soudnímu přezkumu před správním soudem.

Také je vhodné zmínit, že novela napravila výtky ochránce z minulosti ohledně nedostatečného odůvodňování závěrů zjišťovacích řízení. Rozhodnutí musí být totiž z povahy věci odůvodněno vždy. Pokud je vydán pozitivní závěr zjišťovacího řízení, pak novela stanovila, že ačkoli takový závěr nemá povahu rozhodnutí, musí být řádně odůvodněný.

Novelizované znění však nadále nestanovuje platnost závěru zjišťovacího řízení.

#### **7.4.2 Přípomínky související s coherence stamp**

V rámci své druhé připomínky ochránce obecně uvítal, že novela přímo do zákona zakotvila tzv. coherence stamp. Ten má formu závazného stanoviska a jeho účelem je zajištění ověření, že mezi záměrem posuzovaným procesem EIA a záměrem schvalovaným v navazujícím povolovacím řízení zůstává zachována totožnost.

Ochránce však kritizoval, že zákon přímo jako jednu z okolností, kterou má příslušný úřad v rámci coherence stamp posuzovat, nestanovil také změnu podmínek v území relevantních z hlediska posouzení vlivů záměru na životní prostředí. Ochránce by si představoval, aby zákon výslovně stanovil, že pokud v průběhu povolování záměru dojde ke kvalifikovaným změnám v dotčeném území, v jejichž důsledku působí záměr vlivy, které nebyly předmětem původního posouzení, nelze záměr povolit a je nutné provést dodatečné posouzení těchto vlivů záměru na životní prostředí.

Ochránce také vyjádřil kritiku k tomu, že novela stanovila obligatorní vydání verifikačního závazného stanoviska vždy, pokud je navazujícím řízením stavební řízení nebo řízení o změně stavby před jejím dokončením a nikoli také pokud je navazujícím řízením územní řízení. Neboť právě územní rozhodnutí přebírá většinu podmínek stanoviska EIA.

#### **7.4.3 Přípomínka související s účastí veřejnosti**

Třetí připomínka, relevantní z pohledu obsahu tohoto článku, směřovala k nutnosti novelizovat také další právní předpisy, které mohou upravovat/upravují navazující řízení ve smyslu zákona EIA, která však mají ve svých ustanoveních výslovně uvedeno, že jediným účastníkem je pouze žadatel/navrhovatel. Vzhledem k tomu, že zákony přiznávají postavení účastníka

řízení pouze navrhovateli/žadatelí, je tak vyloučeno účastenství sdružení na základě složkových předpisů práva životního prostředí. V rámci uvedených správních řízení se nekoná ani veřejné projednání, proto se nemůže široká veřejnost, včetně obcí a dotčených vlastníků, zapojit ani konzultativní formou. Tuto skutečnost kritizovala např. i Aarhuská komise. Proto ochránce zdůraznil, že je nutné, aby zákon EIA ke zvláštním právním předpisům, které by mohly upravovat/upravují navazující řízení vymezil vztah speciality v tomto ohledu. Pokud by k takovému určení vztahu došlo, má ochránce za to, že by skutečně bylo vyhověno komisi a jejím výtkám o nedostatečné účasti veřejnosti v navazujících řízeních.

Ochránce v rámci připomínek shrnul, že by přivítal změny zohledňující dosavadní problémy, kterými jsou například nutnost účinněji zamezit účelovým manipulacím se záměry v podobě podhodnocování vlivů záměrů, modifikaci záměrů bez dodatečného posouzení a nerespektování klíčových podmínek. Takové změny by však neměly být přijaty na úkor celkové funkčnosti povolovacích procedur.

## 7.5 Připomínky ochránce k novele stavebního zákona

V současnosti je ve fázi po vnějším připomínkovém řízení návrh novely stavebního zákona. V souvislosti s touto novelou má být znovu novelizována právní úprava posuzování vlivu na životní prostředí (EIA). Ochránce se proto v rámci podávání připomínek vyjádřil rovněž k části novely směřující do oblasti procesu EIA. Ochránce v obecné rovině upozornil na to, že dané právní normě, která byla podstatně novelizována k 1. 4. 2015, není ponechán čas na usazení a také na vyhodnocení jejího reálného fungování. Pro zajímavost lze uvést, že připravovaná novela stavebního zákona navrhuje spojení územního řízení, stavebního řízení a postupů EIA. V minulosti stavební zákon obdobnou možnost již zakotvoval, v praxi nebyla investory téměř využívána. Proto ji jedna z předchozích novel z obsahu zákona vypustila.

Ve svých konkrétních připomínkách ochránce kritizoval opětovné oklešťování práv dotčené veřejnosti. Novela stavebního zákona totiž v případě spojení územního řízení s procesem EIA, a rovněž v případě koordinovaného

řízení s posouzením vlivů, připustila účastenství dotčené veřejnosti ve smyslu § 3 písm. i) bodu 2 zákona EIA. NA druhou stranu však vyloučila aplikaci § 9c odst. 4 zákona EIA, který zakotvoval možnost dotčené veřejnosti napadat prvostupňové rozhodnutí odvoláním, a to i v situaci, kdy nebyla účastníkem řízení v prvním stupni.

Uvedená připomínka ochránce v době psaní tohoto článku dosud zůstala nevypořádána. Na základě požadavku Ministerstva životního prostředí zaslalo Ministerstvo pro místní rozvoj navržené znění právní úpravy Evropské komisy, která přes urgence prozatím neodpověděla.

## 7.6 Závěr

Kapitola představuje zejména roli, pozici a právní prostředky a možnosti veřejného ochránce práv v oblasti procesu EIA.

V kapitole jsou představeny nedostatky, které v minulosti v rámci svých šetření ochránce kritizoval a tím upozornil nejen zákonodárce na to, co by mělo být v rámci novel zákona EIA změněno, ale také představitele výkonné moci na to, jak je třeba některé problematické ustanovení vykládat a jak je třeba zákon EIA na konkrétních případech aplikovat, případně jak v žádném případě nemá proces EIA probíhat. Jmenovitě kritizoval nedůsledné prověřování účinků velkých staveb, chybějící EIA při rozšiřování provozu, schvalování záměrů po částech, nedostatečné přebírání preventivních opatření do závěru zjišťovacího řízení, nedostatečné odůvodnění závěru zjišťovacího řízení, nejasné omezení platnosti závěru zjišťovacího řízení, neposuzování různých variant řešení, nezveřejňování úplné dokumentace na internetu, nedostatečná soudní ochrana dotčené veřejnosti.

Kapitola prezentuje, jakým způsobem může ochránce intervenovat, pokud má za to, že je třeba přijetí, změny či zrušení právního předpisu. Také popisuje postavení ombudsmana v legislativním procesu samotném. Možnosti ochránce v legislativních intervencích demonstruje přímo na přijetí novely zákona EIA. Tato novela byla přijata v důsledku zahájení o řízení vedeném Evropskou komisí za porušení Smlouvy o fungování Evropské unie ve věci nesprávné transpozice EIA směrnice. Nedílnou součástí kapitoly je nastínění pochybení a nedostatků, které evropská komise České republice

v rámci řízení o porušení Smlouvy o fungování Evropské unie vytýkala a také jednotlivé připomínky, které ochránce k novele zákona uplatnil. Jak se ukázalo, některé výtky komise se shodovaly s nedostatky, na které upozorňoval v minulosti i ochránce.

Ochránce má za to, že výtku ohledně nedostatečné závaznosti výstupů z procesu EIA novela napravila. Ochránce v rámci svých připomínek upozornil na úskalí rozdílných forem pozitivního a negativního závěru zjišťovacího řízení v podobě jisté nerovnosti v možnosti ochrany svých zájmů mezi subjekty procesu EIA.

Ochránce ve vazbě na výtku nejednoznačnosti závěru zjišťovacího řízení a stanoviska EIA ocenil, že novela výslovně jak u závěru zjišťovacího řízení, tak i u stanoviska EIA samotného, zakotvila nezbytnost odůvodnění obou aktů. Tím novela vyhověla nejen výtčkům komise, ale také přímo nedostatkům, které v minulosti ochránce zjistil.

Ochránce velmi kladně hodnotil napravení výtky ohledně možné změny záměru během navazujících povolovacích řízení, respektive mezi procesem EIA a navazujícími řízeními zakotvením tzv. coherence stamp. Upozornil však na další konsekvence, které již zákonodárce v rámci úpravy coherence stamp nedomyslel. Ochránci bohužel nebylo ve směru jeho návrhu ohledně dalších dopadů coherence stamp vyhověno.

Stejně jako u předchozí výtky ochránce napravení výtky nedostatečné účasti veřejnosti v navazujících řízeních hodnotil kladně, ale upozornil na svůj pohled v mnohem širších souvislostech jiných složkových předpisů. Upozornil, že v otázce účasti veřejnosti je nutné vymezení vztahu mezi zákonem EIA a jinými složkovými předpisy. Bohužel ani v této otázce nebylo ochránci vyhověno.

Výtce ohledně nezajištění včasné a účinné soudní ochrany dotčené veřejnosti a zároveň nedostatku zjištěnému ochráncem novela vyhověla zejména tím, že ze znění zákona EIA bylo odstraněno ustanovení, podle kterého nebylo možné žalobě podané dotčenou veřejností (které byla zákonem EIA stanovena zvláštní žalobní legitimace) přiznat odkladný účinek, jinými slovy u takové žaloby byl ex lege odkladný účinek vždy vyloučen.



Jiné nedostatky zjištěné v rámci své dřívější činnosti ochránce ve svých připomínkách k novele zákona EIA neřešil zejména ze dvou následujících důvodů. Prvním z nich je skutečnost, že prioritou této novely bylo napravit nedostatky vytykané Evropskou komisí. Novela byla z důvodu řízení vedeného Evropskou komisí přijímána v poměrně velkém časovém presu. Proto se ochránce zaměřil zejména na připomínky, které souvisely s výtkami Evropské komise či na připomínky zcela nových změn právní úpravy, které měly dle jeho názoru závažný dopad na současnou právní úpravu. Druhým důvodem byla skutečnost, že si je ochránce vědom, že některé zjištěné nedostatky spočívají zejména v aplikaci zákona a nikoli jeho znění.

Závěrem lze shrnout, že se domníváme, že ombudsman má celkově velkou možnost jak ovlivňovat vývoj právní úpravy v oblasti procesu EIA. A to zejména v rámci svých poznatků získaných z jednotlivých šetření vedených v záležitostech podnětů ve věcech procesů EIA tak v rámci své legislativní intervence, zejména v podobě uplatňování připomínek k přijímaným novelám právních předpisů v oblasti procesu EIA. Ochránce tak může vývoj aplikace a znění právní úpravy ovlivňovat jak svou vlastní aktivní činností působením na správní orgány či navrhováním změn právní úpravy, tak svou konzultační úlohou v rámci připomínkových řízení.

Na tomto místě je také vhodné zmínit, že novela může mít vzhledem k zakotvení formy rozhodnutí pro negativní závěr zjišťovacího řízení vliv na budoucí ochráncem vyžadovaná opatření k nápravě. Dříve pokud ochránce v rámci svých šetření dospěl k závěru, že se správní orgány dopustily pochybení v procesu EIA, ve většině případů považoval za neefektivnější samotné konstatování pochybení, neboť výstupy procesu EIA nebylo možné bezprostředně po jejich vydání podrobit přezkumu nadřízeným orgánem. Negativní závěr zjišťovacího řízení jako rozhodnutí však již bude možné přezkoumat nadřízeným orgánem nejen v rámci odvolacího řízení ale také v rámci přezkumného řízení podle správního řádu<sup>95</sup>. Proto bude moci ochránce v budoucnu využívat ve vazbě na negativní závěr zjišťovacího řízení efektivnějšího opatření k nápravě ve formě zahájení přezkumného řízení.

<sup>95</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

## 8 POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ V AKTUÁLNÍ JUDIKATUŘE SOUDNÍHO DVORA EU

*Jiří Zicha*

Za již téměř půlstoletí, které uplynulo od roku 1970, kdy vstoupil ve Spojených státech v účinnost federální zákon o ochraně životního prostředí (*National Environmental Policy Act*, NEPA),<sup>96</sup> který poprvé zakotvil také institut posuzování vlivů na životní prostředí, se tento průřezový nástroj práva životního prostředí rozšířil do mnoha dalších jurisdikcí, nabyl řady podob a stal se také tématem bezpočtu soudních sporů.<sup>97</sup> Následné zakotvení ve Stockholmské deklaraci (1972), souboru úmluv a protokolů o regionálních mořích přijatých v rámci UNEP (1976-1986), UNCLOS (1982), evropské směrnici o EIA (1985), Úmluvě z Noumea (1986), v procedurách Světové banky (1989), v Úmluvě z Espoo (1991), Deklaraci z Ria (1992), Úmluvě o biologické rozmanitosti (1992) či směrnici o stanovištích (1992) pak potvrdilo význam posuzování vlivů na životní prostředí také na mezinárodní a nadstátní úrovni.<sup>98</sup> K posuzování vlivů záměrů, resp. projektů (EIA) se postupně připojilo posuzování koncepcí, resp. plánů (SEA). V mezinárodním i evropském měřítku lze za jakýsi zlatý věk SEA považovat období vymezené zhruba lety 1997-2001, kdy došlo na mezinárodní úrovni ke sjednání Aarhuské úmluvy a SEA Protokolu k Úmluvě z Espoo, v legislativě EU k zakotvení zásady integrace do primárního práva ES a následně, po více než 10 letech vyjednávání, také ke schválení směrnice SEA.<sup>99</sup>

<sup>96</sup> 42 U.S.C. § 4321 et seq. (1969).

<sup>97</sup> Podrobněji k NEPA a soudním sporům, které se týkaly jeho aplikace i mimo území USA, např. při vývozu jaderných technologií do Pacifiku, stavbě silnic v Latinské Americe či při výzkumné činnosti v Antarktidě viz HUNTER, D., SALZMAN, J. a ZAELKE, D. *International Environmental Law and Policy*. 2nd ed. New York: Foundation Press, 2002, s. 1444–1453.

<sup>98</sup> Podrobněji k tomuto vývoji viz SANDS, P. *Principles of International Environmental Law*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, s. 799–825.

<sup>99</sup> DVORÁK, L. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. In: *České právo životního prostředí*, sv. 27. Praha. 2010, s. 82.

Ambicí této kapitoly není věnovat se veškeré judikatuře Soudního dvora EU, která byla ke směrnicím EIA,<sup>100</sup> směrnici SEA<sup>101</sup> a směrnici o stanovištích,<sup>102</sup> resp. směrnicím o ptácích<sup>103</sup> za dobu jejich působnosti vydána,<sup>104</sup> ale omezí se na aktuální vývoj v posledních 5 letech. Jedná se přitom jednak o judikaturu plynoucí z řízení o předběžných otázkách vznesených národními soudy členských států, a dále z řízení pro nesplnění povinnosti členskými státy. Ve vztahu k této druhé množině je přitom namístě se alespoň stručně zmínit také o vývoji v řízeních, která s členskými státy vede Evropská komise před tím, než předloží věc k samotnému řízení u Soudního dvora EU.

## 8.1 Vývoj řízení pro nesplnění povinnosti a rozhodnutí Soudního dvora EU

Právním základem řízení pro nesplnění povinnosti je především článek 4 SEU,<sup>105</sup> který zakotvuje zásadu loajální spolupráce, podle níž „se Unie a členské státy navzájem respektují a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv“, přičemž „členské státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie“ a „usnadňují Unii plnění jejích úkolů a zdrží se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie“. V návaznosti na to pak článek 258 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU)<sup>106</sup> stanoví, že „má-li Komise za to, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj ze Smluv vyplývá, vydá o tom odůvodněné stanovisko poté, co umožní tomuto státu podat

<sup>100</sup> Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

<sup>101</sup> Směrnice 2001/42/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí.

<sup>102</sup> Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.

<sup>103</sup> Směrnice Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků.

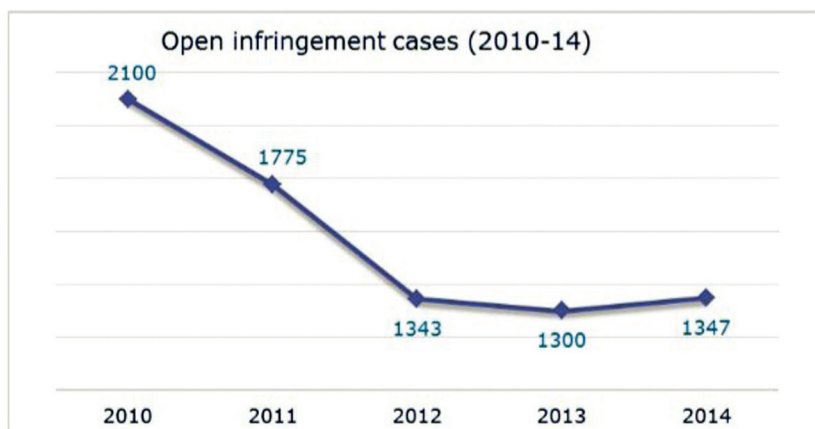
<sup>104</sup> K tomu viz např. European Commission. Study concerning the report on the application and effectiveness of the EIA Directive, 2009 či STEJSKAL, V., ZICHA, J. *Judikatura Soudního dvora Evropské unie v oblasti ochrany přírody*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2011.

<sup>105</sup> Úř. věst. C 326, 26. 10. 2012.

<sup>106</sup> Úř. věst. C 115, 9. 5. 2008.

vyjádření“ a „nevyhoví-li tento stát stanovisku ve lhůtě stanovené Komisí, může Komise předložit věc Soudnímu dvoru Evropské unie“. Na to pak navazuje ještě článek 260 odst. 2 a 3 SFEU, který řeší situace, kdy členský stát nevyhoví ani rozhodnutí Soudního dvora. Postupu podle článků 258, respektive 260 SFEU ještě předchází fáze tzv. včasného vypořádání, během něhož se Komise snaží dohodnout se s členským státem na odstranění příčiny porušení práva formou strukturovaného dialogu. Tento postup se označuje také jako EU Pilot.<sup>107</sup> Jaký byl tedy vývoj řízení těchto řízení v letech 2010 až 2014?

Pokud jde o celkovou sumu všech těchto řízení, jejich počet ztelně poklesl mezi lety 2010 a 2012, a to právě s ohledem na zavedení procedury EU Pilot.

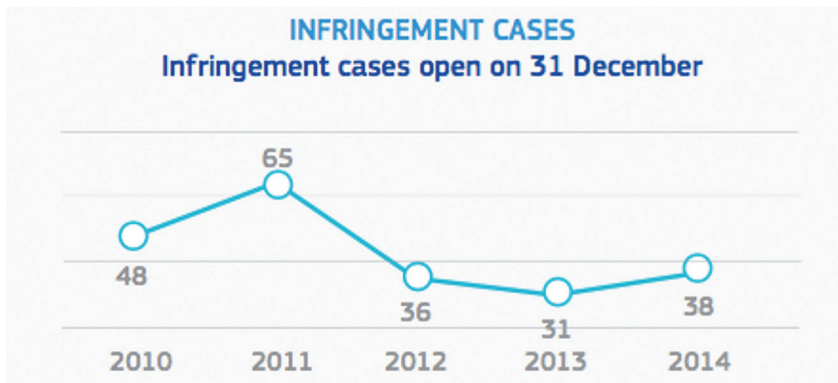


*Zdroj: Evropská komise<sup>108</sup>*

Obdobný trend je patrný také na počtu těchto řízení vedených s Českou republikou. Ta tedy měla ke konci roku 2014 otevřeno celkem 38 těchto řízení.

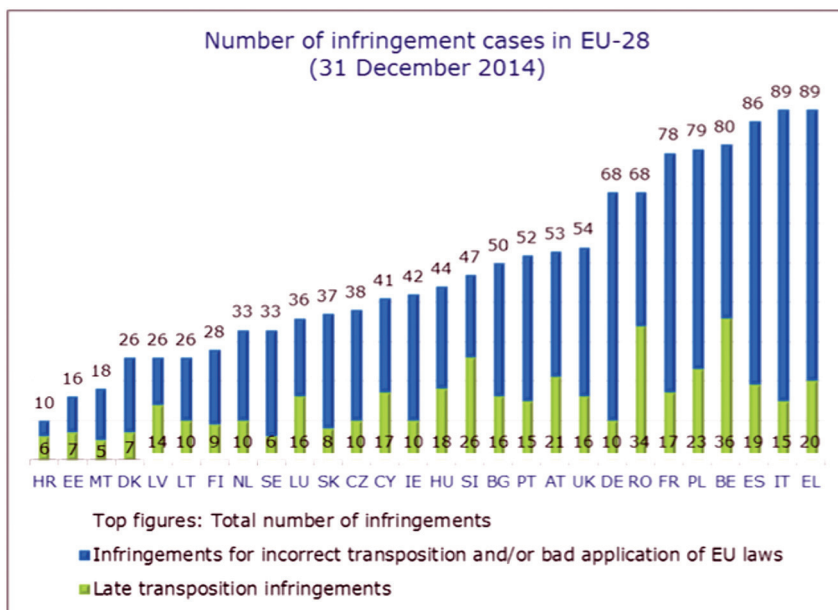
<sup>107</sup> Blíže viz Sdělení Komise „Evropa přinášející výsledky - uplatňování práva Společenství“, KOM(2007) 502, v konečném znění.

<sup>108</sup> EC: Monitoring the application of Union law 2014 Annual Report, COM(2015) 329 final, s. 14.



Zdroj: Evropská komise<sup>109</sup>

Což ji řadí na dvanácté místo ze všech členských států.

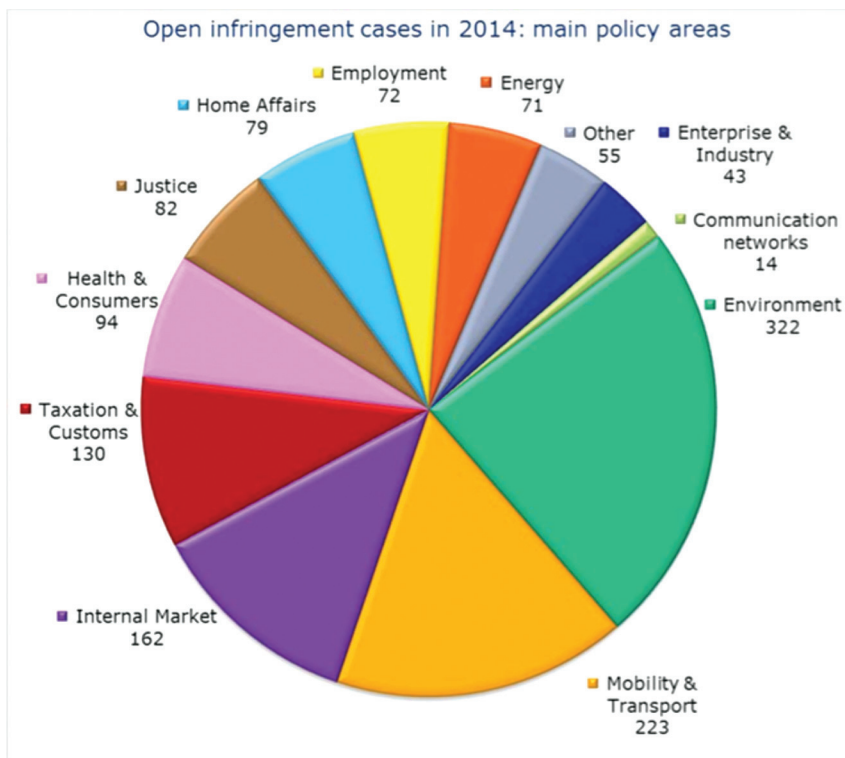


Zdroj: Evropská komise<sup>110</sup>

<sup>109</sup> EC: Monitoring the application of Union law 2014 Annual Report, Part II: Member States, Czech Republic.

<sup>110</sup> EC: Monitoring the application of Union law 2014 Annual Report, COM(2015) 329 final, s. 14.

Podíváme-li se na čísla, která se týkají jednotlivých politik, je zajímavé, že ochrana životního prostředí si dlouhodobě drží mezi členskými státy velkou, ba dokonce mnohdy největší „popularitu“, přičemž ke konci roku 2014 tomu nebylo jinak.



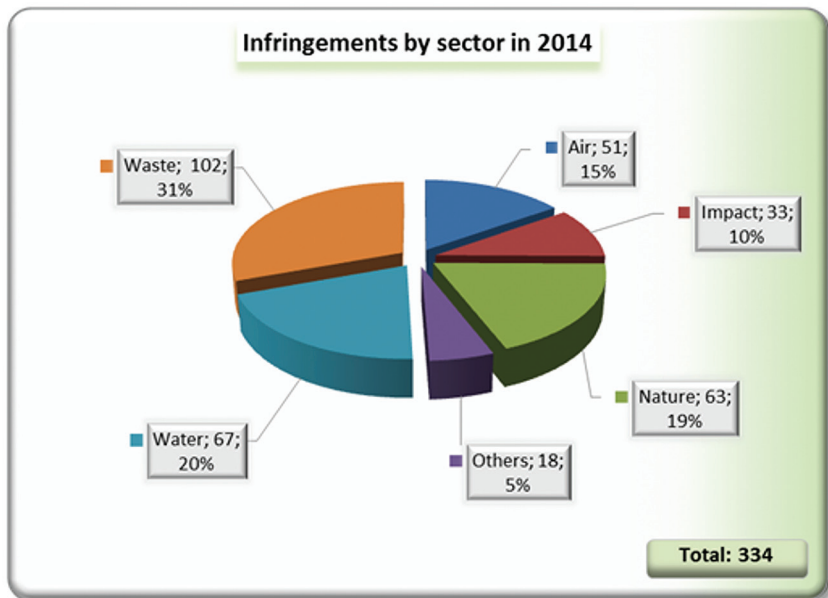
Zdroj: *Evropská komise*<sup>111</sup>

A pokud jde o jednotlivé tematické oblasti ochrany životního prostředí, činí členským státům obtíže nejčastěji odpady, následované ochranou vod, přírody a ovzduší, a poté také právě posuzováním vlivů.<sup>112</sup>

<sup>111</sup> EC: Monitoring the application of Union law 2014 Annual Report, COM(2015) 329 final, s. 15.

<sup>112</sup> Zde je nutno upozornit, že čísla publikovaná Komisí v jejích jednotlivých dokumentech se mírně liší (viz celkový počet 322 na předchozím grafu a naopak 334 na následujícím); z hlediska obecného přehledu jde však o nesrovnalost, které není třeba věnovat větší pozornost.

• **Infringements by environmental sector**



Zdroj: *Evropská komise*<sup>113</sup>

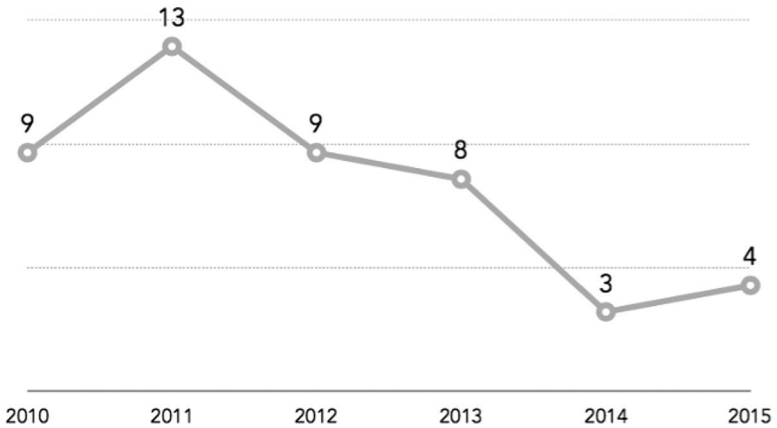
Proti České republice bylo ke konci roku 2014 otevřeno osm řízení pro nesplnění povinnosti v oblasti ochrany životního prostředí, přičemž jedno z nich se týkalo posuzování vlivů, konkrétně EIA. K listopadu 2015 je celkový počet otevřených řízení deset, s tím, že jedno řízení se stále týká posuzování vlivů.<sup>114</sup>

Pokud jde o samotná rozhodnutí Soudního dvora EU, která se v období let 2010 až 2015 týkala posuzování vlivů na životní prostředí, a to jak koncepcí (SEA), tak záměrů (EIA), a také hodnocení vlivů na lokality soustavy Natura 2000 podle článku 6 směrnice o stanovištích (*appropriate assessment, AA*), jedná se celkem o 46 rozsudků. Jejich počet v jednotlivých letech je znázorněn na následujícím grafu.

<sup>113</sup> EC: Environment – Legal Enforcement – Statistics on environmental infringements, <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>.

<sup>114</sup> Údaje získané neformálním sdělením Ministerstva životního prostředí.

### Vývoj počtu soudních rozhodnutí EIA, SEA, AA



*Zdroj: vlastní zpracování*

Z hlediska věcného zaměření a typu řízení pak 24 z nich bylo věnováno výlučně či primárně směrnici EIA, s tím že 17 z těchto případů se týkalo řízení o předběžné otázce a 7 řízení pro porušení povinnosti ze strany Evropské komise vůči členským státům. Celkem 10 rozhodnutí se výlučně či primárně věnovalo směrnici SEA, přitom všechna toliko formou řízení o předběžné otázce. Pokud jde o směrnici o stanovištích a AA, tomu věnoval Soudní dvůr EU pozornost celkem ve 12 případech, z nichž 5 probíhalo formou řízení o předběžné otázce, 6 formou řízení o porušení povinnosti členským státem a 1 řízení bylo vedeno u Tribunálu ve věci žaloby německé nevládní organizace proti Evropské komisi týkající neposkytnutí údajů souvisejících s realizací investičního záměru v lokalitě Natyry 2000.



**Počet soudních rozhodnutí  
EIA, SEA, AA**

	<b>předběžná otázka</b>	<b>porušení povinnosti</b>	<b>jiné</b>	<b>celkem</b>
<b>EIA</b>	17	7	-	24
<b>SEA</b>	10	-	-	10
<b>AA</b>	5	6	1	12

*Zdroj: vlastní zpracování*

V návaznosti na obecný přehled o vývoji a tematickém zaměření řízení pro porušení povinnosti a judikatury Soudního dvora EU ve sledovaném období je namístě se také blíže seznámit s některými konkrétními rozhodnutími. Pro tento účel jsem ze zmíněných 46 rozsudků vybral dva, které se nevěnují toliko jedné dílčí problematice, ale týkají se širšího okruhu otázek, s tím, že jeden vzešel z řízení pro porušení povinnosti členským státem, druhý pak z řízení o předběžné otázce. Pokud jde o jejich tematické zaměření, první, německý případ se vztahuje k procedurální stránce posuzování vlivů na životní prostředí, zejména uplatnění soudního přezkumu, což je z pohledu České republiky relevantní s ohledem na její obdobnou zkušenost z řízení pro porušení povinnosti vedeném proti ní Evropskou komisí a související novelizací zákona o posuzování vlivů na životní prostředí

z prosince 2009,<sup>115</sup> následného prohraného soudního řízení,<sup>116</sup> a aktuálně také v kontextu další, tzv. aprílové novely zákona o posuzování vlivů na životní prostředí z dubna 2015.<sup>117</sup> Druhý, řecký případ se týká posuzování koncepčních dokumentů v oblasti vodní politiky a konkrétního záměru odklonu toku řeky. To může být z pohledu České republiky zajímavé v souvislosti s uplatňováním a případným posuzováním jednotlivých nástrojů vodní politiky (plány povodí, manipulační řády a další), v neposlední řadě také v kontextu úvah o realizaci vodních děl typu kanál Dunaj – Odra – Labe.<sup>118</sup>

## 8.2 Rozhodnutí ve věci C-137/14

Případ C-137/14 Evropská komise proti Spolkové republice Německo<sup>119</sup> se týká aplikace směrnice EIA a směrnice IPPC,<sup>120</sup> konkrétně jejich článků upravujících soudní přezkum rozhodnutí vydaných v rámci řízení podle těchto předpisů (článek 11 směrnice EIA a článek 25 směrnice IPPC), a to v kontextu německé úpravy dané zejména zákonem o správním řízení, zákonem o organizaci správního soudnictví a zákonem o doplnění právních předpisů o opravných prostředcích v otázkách ochrany životního prostředí, který byl přijat v lednu 2013 v reakci na rozhodnutí C-115/09 Bund für Umwelt und

<sup>115</sup> Zákon 436/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Viz také SOBOTKA, M. a HUMLÍČKOVÁ, P. Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. In: *České právo životního prostředí*, sv. 27. Praha. 2010, s. 91–95.

<sup>116</sup> Věc C-378/09. Rozsudek Soudního dvora (osmého senátu) ze dne 10. června 2010. Evropská komise proti České republice. Viz také STEJSKAL, V. Rozsudek Soudního dvora proti České republice ve věci SEA [správně má být uvedeno EIA, pozn. autora]. In: *České právo životního prostředí*, sv. 27. Praha. 2010, s. 119–122.

<sup>117</sup> Zákon 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

<sup>118</sup> Politika územního rozvoje ČR ve znění Aktualizace č. 1 (schválena vládou v dubnu 2015) uvádí mezi úkoly stanovenými ministerstvu dopravy, životního prostředí a zemědělství „prověřit účelnost a reálnost průplavního spojení Dunaj–Odra–Labe (D-O-L) s cílem posoudit v úplných evropských souvislostech problematiku jeho možné realizace (včetně environmentálních aspektů), přepravní účinnosti a investiční náročnosti jednotlivých větví“.

<sup>119</sup> Věc C-137/14. Rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 15. října 2015. Evropská komise proti Spolkové republice Německo.

<sup>120</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění).

Naturschutz Deutschland.<sup>121</sup> Zřejmě i díky provázanosti s tímto případem bylo řízení pro porušení povinnosti ve věci C-137/14 Evropskou komisí zahájeno až v říjnu 2012, ačkoli Komise obdržela stížnost proti Spolkové republice Německo již v prosinci 2006. V srpnu 2014 se k řízení připojilo také Rakousko, a to jako vedlejší účastník na podporu Německa.

Komise předložila Soudnímu dvoru celkem šest žalobních důvodů. První se týkal omezení přezkumu zákonnosti správních rozhodnutí, na které se vztahují směrnice EIA a směrnice IPPC, pouze na ustanovení vnitrostátního práva zakládající práva jednotlivcům. Soudní ochrana by tak v případě procesní vady byla v Německu zaručena jen v případě, že by dotčené procesní pravidlo zakládalo subjektivní právo jednotlivce. Přitom podle článku 11 směrnice EIA a článku 25 směrnice IPPC musí být zákonnost rozhodnutí, na která se vztahují uvedené směrnice, přezkoumatelná jak z věcného hlediska, tak z hlediska dodržování procesních pravidel. Spolková republika Německo, za podpory Rakouska, naopak tvrdila, že členské státy mají prostor pro uvážení při organizaci svého soudnictví. Rozsah přezkumu, který provádí vnitrostátní soudy, není upraven uvedenými ustanoveními unijního práva, protože tato nestanoví kritéria přezkumu, která musí uvedené soudy uplatňovat. Článek 11 směrnice EIA ani článek 25 směrnice IPPC totiž nestanoví požadavky na rozsah soudního přezkumu, pouze ukládají členským státům povinnost zavést mechanismus opravných prostředků umožňující napadnout hmotnou či procesní zákonnost jakéhokoli správního rozhodnutí či nečinnosti. Soudní dvůr dospěl k závěru, že žalobní důvod vznesený Komisí se netýká podmínek přípustnosti žaloby stanovených v článku 11 směrnice EIA a v článku 25 směrnice IPPC, nýbrž týká se rozsahu soudního přezkumu uvedených žalob v tom smyslu, že podle uvedených ustanovení musí mít „příslušníci dotčené veřejnosti“ možnost dosáhnout přezkoumání soudem, aby mohli „napadat hmotnou nebo procesní zákonnost rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti“ podléhajících ustanovením uvedených směrnic. Jestliže tedy dotčený členský stát může na základě uvedených ustanovení směrnic EIA a IPPC podřídit přípustnost žalob podaných jednotlivci proti

<sup>121</sup> Věc C-115/09. Rozsudek Soudního dvora (čtvrtého senátu) ze dne 12. května 2011. Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV proti Bezirksregierung Arnsberg. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce: l’Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Německo.

rozhodnutím, aktům či nečinnosti, které spadají do jejich působnosti, takovým podmínkám, jako je požadavek porušení subjektivního práva, je tento členský stát rovněž oprávněn stanovit, že ke zrušení správního rozhodnutí příslušným soudem je třeba, aby došlo k porušení subjektivního práva žalobce. Soudní dvůr již rozhodl ve věci C-115/09 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, že je přípustné, aby vnitrostátní zákonodárce omezil práva, jejichž porušení může být uplatňováno jednotlivcem v rámci žaloby proti rozhodnutí, aktu nebo nečinnosti, na něž se vztahuje článek 11 směrnice EIA, pouze na subjektivní práva, avšak že takové omezení nelze jako takové uplatnit na sdružení na ochranu životního prostředí, neboť by došlo k porušení cílů uvedeného ustanovení směrnice. V důsledku toho byl první důvod uplatňovaný Komisí na podporu žaloby zamítnut.<sup>122</sup>

Druhý žalobní důvod vycházel z omezení situací, kdy se lze z důvodu procesní vady domáhat zrušení správního rozhodnutí, na něž se vztahují směrnice EIA a IPPC, přičemž měl dvě části. V první části tohoto žalobního důvodu Komise tvrdila, že podle zákona o doplnění právních předpisů o opravných prostředcích v otázkách ochrany životního prostředí lze správní povolení zrušit jen v případě, že nebylo uděleno na základě předchozího posouzení vlivu na životní prostředí v předepsané formě. Naproti tomu pokud bylo takové posouzení provedeno, avšak došlo k němu na základě postupu, který nesplňoval požadavky článku 11 směrnice EIA, nelze jej před německým soudem napadnout. Takové omezení soudního přezkumu dotčených správních rozhodnutí je tedy neslučitelné s uvedeným ustanovením unijního práva. Spolková republika Německo uznala, že uvedený zákon se týká pouze případů, kdy posouzení vlivu na životní prostředí nebylo provedeno. Za předpokladu, že takové posouzení bylo provedeno, ale je stíženo procesní vadou, lze podle Spolkové republiky nicméně podat žalobu za podmíněk stanovených v zákoně o organizaci správního soudnictví a zákoně o správním řízení s tím, že žalobce může vždy poukázat na protiprávnosti v posouzení, pokud není tvrzená procesní vada zjevně irelevantní pro výsledek rozhodnutí ve věci samé. Soudní dvůr dospěl k závěru, že vzhledem k tomu, že první část druhého žalobního důvodu se týká omezení soudního přezkumu správních rozhodnutí pouze na případy, kdy vůbec nebylo

<sup>122</sup> C-137/14 Evropská komise proti Spolkové republice Německo, body 24-35.

provedeno povinné posouzení či předběžné přezkoumání vlivu na životní prostředí, je třeba zdůraznit, že Soudní dvůr již rozhodl v rozsudku ve věci C-72/12 Gemeinde Altrip a další, a ve věci C-115/09 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, že článek 11 směrnice EIA neomezil důvody, jež mohou být uplatňovány na podporu žaloby podle uvedeného ustanovení. A dále, že použitelnost vnitrostátních ustanovení k provedení článku 11 směrnice EIA nemůže být omezena pouze na případ, kdy je napadení zákonnosti založeno na samotném důvodu vycházejícím z neprovedení posouzení vlivu na životní prostředí. Vyloučit tuto použitelnost v případě, že posouzení vlivu na životní prostředí bylo sice provedeno, avšak je stíženo vadami, a to i závažnými, by znamenalo zbavit ustanovení směrnice EIA užitečného účinku. Takové vyloučení by tedy bylo v rozporu s cílem zajistit široký přístup k soudům, které sleduje článek 11 uvedené směrnice. K argumentu Spolkové republiky Německo týkajícího se zákona o správním řízení, podle kterého za předpokladu, že posouzení či předběžný přezkum byly provedeny, ale jsou stíženy procesní vadou, lze podat žalobu za podmínek stanovených v tomto ustanovení, je třeba připomenout, že k tomu, aby bylo vyhověno požadavku právní jistoty, musí být ustanovení směrnice provedena s nezpochybnitelným závazným účinkem, s požadovanou specifičností, přesností a jasností (viz např. rozsudek C-277/13 Komise v. Portugalsko), což není případ projednávané věci. První část druhého žalobního důvodu byla tedy shledána jako opodstatněná.<sup>123</sup>

V druhé části tohoto žalobního důvodu Komise tvrdila, že podle zákona o správním řízení skutečnost, že jednotlivec napadne z důvodu procesní vady zákonnost správního rozhodnutí týkajícího se vlivu na životní prostředí, může vést ke zrušení uvedeného rozhodnutí pouze tehdy, když existuje možnost, že napadené rozhodnutí by bez procesní vady bylo jiné, a zároveň je dotčeno „hmotněprávní postavení“ žalobce. Žalobci tudíž přísluší prokázat jednak příčinnou souvislost a jednak vliv vady na jeho práva. Komise měla za to, že článek 11 směrnice EIA neumožňuje uložit žalobci povinnost prokázat takovou příčinnou souvislost. Spolková republika Německo naopak tvrdila, že požadavek příčinné souvislosti stanovený v zákoně o správním řízení v zásadě neohrožuje dosažení cílů článku 11 směrnice EIA. Soudní dvůr

<sup>123</sup> C-137/14 Evropská komise proti Spolkové republice Německo, body 36–53.

k tomu uvedl, že v tomto ohledu již judikoval, že zákonodárce Evropské unie neměl v úmyslu vázat možnost uplatnit procesní vadu na podmínku, že má vliv na vyznění napadeného konečného rozhodnutí. Ostatně jelikož je předmětem směrnice EIA zejména stanovit procesní záruky umožňující jednotlivci být lépe informován a veřejnosti účastnit se posuzování vlivů veřejných a soukromých záměrů, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí, má kontrola dodržení procesních pravidel v této oblasti zvláštní důležitost. V souladu s cílem poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně musí tedy tato veřejnost v zásadě mít možnost uplatnit jakoukoliv procesní vadu na podporu žaloby, která napadá zákonost rozhodnutí, kterých se uvedená směrnice týká (v tomto smyslu viz rozsudek C-72/12 Gemeinde Altrip a další). V rámci projednávané žaloby tedy Soudní dvůr konstatoval, že pokud zákona o správním řízení v každém případě požaduje – byť by se jednalo o procesní vady týkající se informování a účasti veřejnosti v dané oblasti – příčinnou souvislost mezi dovolávanou procesní vadou a výsledkem napadeného správního rozhodnutí, aby mohl příslušný soud rozhodnout o zrušení uvedeného rozhodnutí, ztěžuje taková podmínka nadměrně výkon práva obrátit se na soud podle článku 11 směrnice EIA a ohrožuje cíl uvedené směrnice, kterým je nabídnout „příslušníkům dotčené veřejnosti“ široký přístup k právní ochraně. Argument vznesený Komisí na podporu druhé části druhého žalobního důvodu tedy Soud shledal jako opodstatněný.<sup>124</sup>

Třetí žalobní důvod se týkal omezení aktivní legitimace a rozsahu soudního přezkumu námitek vznesených během správního řízení. Komise měla za to, že omezení podle zákona o doplnění právních předpisů o opravných prostředcích v otázkách ochrany životního prostředí a zákona o správním řízení, tedy omezení námitek, které mohou být vzneseny v rámci žaloby, na námítky, které byly předtím vzneseny během správního řízení, je v rozporu s článkem 11 směrnice EIA a článkem 25 směrnice IPPC. Podle Komise je soudní řízení je autonomní řízení, během kterého musí být možný přezkum zákonitosti správního rozhodnutí v plném rozsahu, a přípustnost žalobních důvodů nesmí být omezena na důvody, které již byly předloženy v krátké lhůtě stanovené pro podání námitek během správního řízení.

<sup>124</sup> C-137/14 Evropská komise proti Spolkové republice Německo, body 54–67.

Podle názoru Německa citované články směrnic členským státům umožňují zachovat nástroje jejich soudního systému v dané oblasti. Ustanovení napadená Komisí mají zajistit právní jistotu, jakož i efektivitu správních a soudních řízení, přičemž ustanovení zakazující předložit soudu námitky, které nebyly předloženy ve správním řízení, jsou nedílnou součástí takového systému. Napadené omezení odůvodňuje tím, že bez takového omezení by námitky známé ve správním řízení mohly být z důvodů procesní taktiky zamlčeny a vyhrazeny pro řízení před příslušnými soudy. Správní řízení by tedy nemohlo plnit zvláštní funkci spočívající ve sladění zájmů. Takové omezení je mimo jiné v souladu se zásadou rovnocennosti a zásadou efektivní. Rakousko k tomu dodávalo, že podle jeho názoru ustanovení unijního práva, na kterých je projednávána žaloba založena, nejenže neobsahují žádný odkaz na pravidla o ztrátě možnosti uplatnění určitých žalobních důvodů, ale naopak odkazují na vnitrostátní právo upravující správní řízení. Členské státy tedy mají značný prostor pro posouzení při určování podmínek práva obrátit se na soud, jakož i organizace správního řízení. Soudní dvůr dospěl k závěru, že ustanovení zákona o doplnění právních předpisů o opravných prostředcích v otázkách ochrany životního prostředí, jakož i zákona o správním řízení omezují důvody, které může žalobce vznést na podporu žaloby proti správnímu rozhodnutí, na které se vztahuje článek 11 směrnice EIA a článek 25 směrnice IPPC, na námitky přednesené během správního řízení. Podle Soudu je nesporné, že článek 11 odst. 4 směrnice EIA, ani článek 25 odst. 4 směrnice IPPC nevylučují, aby žaloba před správním orgánem předcházela podání žaloby k soudu, a nebrání tomu, aby vnitrostátní právo stanovilo povinnost žalobce vyčerpat všechny správní prostředky před tím, než lze podat žalobu k soudu. Uvedená ustanovení unijního práva nicméně nedovolují omezit důvody, které může žalobce vznést na podporu soudní žaloby. A Soudní dvůr již rozhodl, že čl. 11 odst. 1 směrnice EIA, podle kterého rozhodnutí, akty nebo nečinnost uvedené v daném článku mohou být předmětem žaloby podané k soudu za účelem napadení jejich „hmotné nebo procesní zákonnosti“, neomezuje důvody, které lze uplatnit na podporu takové žaloby (v tomto smyslu viz rozsudek C-115/09 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland). Tato úvaha totiž odpovídá cíli sledovanému daným ustanovením, kterým je zaručit v oblasti ochrany životního prostředí

široký přístup k právní ochraně. Ačkoli je pravda, že vznesení důvodu poprvé až v rámci žaloby podané k soudu může v určitých případech narušit řádný průběh řízení, postačuje v souvislosti s argumentem postaveném na efektivitě správního řízení připomenout, že samotným cílem článku 11 směrnice EIA a článku 25 směrnice IPPC je nejen zaručit právnímu subjektu nejširší možný přístup k soudnímu přezkumu, ale rovněž umožnit, aby se přezkum týkal věcné i procesní zákonnosti napadeného rozhodnutí v plném rozsahu. Vnitrostátní zákonodárce však může stanovit zvláštní procesní pravidla, jako například nepřijatelnost argumentu vzneseného zneužívajícím způsobem či nikoli v dobré víře, která představují vhodné mechanismy zaručení efektivity soudního řízení. Z toho vyplývá, že třetí žalobní důvod uplatněný Komisí na podporu její žaloby je podle Soudu opodstatněný.<sup>125</sup>

Čtvrtý až šestý žalobní důvod se týkaly časového omezení aktivní legiti-mace sdružení na ochranu životního prostředí, omezení rozsahu přezkumu zákonnosti pouze na žaloby založené na porušení ustanovení vnitrostátního práva zakládajících práva jednotlivcům a obecného vyloučení z působnosti zákona o doplnění právních předpisů o opravných prostředcích v otázkách ochrany životního prostředí v platném znění řízení zahájených před 25. červnem 2005. Souvisely tedy s vývojem německé právní úpravy v době mezi lety 2005 a 2013, respektive se závěry, ke kterým Soudní dvůr dospěl v rozhodnutích C-115/09 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland a C-72/12 Gemeinde Altrip a další. S ohledem na skutečnost, že se jedná o problematiku, která byla mezitím v německém právním řádu dořešena a její obecná vypovídací hodnota je spíše omezená (řešení dopadů jednotlivých novel a jejich časové působnosti je pro jiné členské spíše orientační), lze v těchto otázkách odkázat přímo na text samotného rozsudku.<sup>126</sup>

### 8.3 Rozhodnutí ve věci C-43/10

V případě C-43/10<sup>127</sup> se velký senát Soudního dvora zabýval žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce, která se týkala výkladu rámcové směr-

<sup>125</sup> C-137/14 Evropská komise proti Spolkové republice Německo, body 68–82.

<sup>126</sup> Blíže tedy viz C-137/14 Evropská komise proti Spolkové republice Německo, body 83–102.

<sup>127</sup> Věc C-43/10. Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 11. září 2012. Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias a další.



nice o vodách,<sup>128</sup> směrnice EIA, směrnice SEA, směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích. Tato žádost byla předložena v rámci žaloby na neplatnost, kterou podala Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias (správa provincie Etolia-Akarnania), jakož i další právnické osoby proti Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias kai Dimosion ergon (ministr životního prostředí, územního plánování a veřejných prací) a dalším ministrům, jejímž předmětem byly akty týkající se záměru částečného odklonění horního toku řeky Achéloos (západní Řecko) do řeky Pineios v Thesálii.

Spor v původním řízení se týkal záměru částečného odklonění horního toku řeky Achéloos do Thesálie (dále jen „záměr dotčený v původním řízení“). Tento rozsáhlý záměr, který má vyřešit nejen zavlažování v regionu Thesálie a výrobu elektřiny, ale i zásobování vodou pro všechna města v tomto regionu, byl předmětem dlouhého sporu. Ekologické organizace, mezinárodní nevládní organizace i dotčené územně správní celky podaly několik žalob na neplatnost ministerských nařízení, kterými byly schváleny postupné verze tohoto záměru. Dvěma rozhodnutími příslušných ministrů z let 1991 a 1992 byly původně pro některá samostatná technická díla v rámci uvedeného záměru schváleny environmentální požadavky, které se týkaly tunelu v délce 18,5 km odvádějícího vodu z řeky Achéloos do Thesálie, jakož i přehrad, vodních nádrží a děl souvisejících s tímto záměrem. Tato dvě ministerská rozhodnutí byla zrušena rozsudky Symvoulío tis Epikrateias (Státní rady) z důvodu, že nevycházela z úplného posouzení vlivu záměru dotčeného v původním řízení na životní prostředí. V návaznosti na tyto rozsudky byla provedena jednotná studie týkající se všech děl, která měla být realizována v rámci záměru dotčeného v původním řízení. Meziresortním rozhodnutím příslušných ministrů z roku 1995 tak byly schváleny environmentální požadavky pro částečné odklonění horního toku řeky Achéloos do Thesálie, jakož i realizace a fungování děl spjatých s touto operací, mezi něž patřily zejména vodní elektrárny. Dalším ministerským rozhodnutím byl dále z 1 100 milionů na 600 milionů m<sup>3</sup> za rok snížen maximální objem vody, kterou bylo možné odklonit. Proti těmto rozhodnutím byla opět podána žaloba na neplatnost, které Symvoulío tis Epikrateias vyhověl. Poté ministr pro životní prostředí

<sup>128</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky.

a veřejné práce rozhodl nechat vypracovat „doplňkovou studii o vlivu částečného odklonění řeky Achéloos do Thesálie na životní prostředí“. Z této studie provedené v roce 2002 vyplynulo, že jejím cílem bylo konkrétně zkoumat alternativní celkové záměry tohoto odklonění, přinést nové údaje o životním prostředí v oblastech dotčených pracemi, které se v mezidobí nashromáždily, a upřesnit vliv na životní prostředí a nápravná opatření s ohledem na specifické technické studie uskutečněné v uvedených oblastech od provedení studie o vlivu na životní prostředí v roce 1995. Uvedená doplňková studie byla schválena rozhodnutím ministra kultury v roce 2003. Příslušní ministři následně vydali meziřesortní rozhodnutí, kterým byly schváleny environmentální požadavky pro výstavbu a fungování děl odklánějících částečně horní tok řeky Achéloos do Thesálie. Tato rozhodnutí byla opět zrušena rozsudkem Symvoulio tis Epikrateias. Načež byl v roce 2006 přijat zákon 3481/2006, jehož články 9 a 13 byl záměr dotčený v původním řízení schválen. Žalobci v původním řízení se domáhali, aby byl záměr dotčený v původním řízení zrušen v celém rozsahu. Žaloby byly namířeny jak proti článku 13 zákona 3481/2006, tak proti souvisejícím správním aktům. Symvoulio tis Epikrateias uvedl, že akty, jimiž byly schváleny požadavky v oblasti životního prostředí, i akty, na jejichž základě měla být realizována související díla, svými rozsudky zrušil již před vstupem zákona 3481/2006 v platnost, načež se nově projevila tendence přijmout je znova prostřednictvím plánu schváleného na základě článku 9 tohoto zákona. Hlavní otázka nastolená ve sporu v původním řízení tedy zněla, zda jsou ustanovení článku 9 a 13 uvedeného zákona slučitelná s unijním právem.<sup>129</sup> V tomto kontextu se Symvoulio tis Epikrateias rozhodl přerušit řízení a předložit Soudnímu dvoru k rozhodnutí celkem čtrnáct předběžných otázek.

Úvodních pět otázek se týkalo výkladu rámcové směrnice o vodách. První otázka se vztahovala ke lhůtě stanovené členskými státy ke zveřejnění plánů pro oblasti povodí na 22. 12. 2009, přičemž Soud tuto lhůtu potvrdil. Podstatou druhé až čtvrté otázky bylo, zda musí být směrnice vykládána v tom smyslu, že brání ustanovení vnitrostátního práva, které před datem 22. 12. 2009 povolovalo odklon vody z jednoho povodí do druhého či z jedné oblasti povodí do druhé v případě, že příslušné vnitrostátní orgány

<sup>129</sup> C-43/10 Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a další, body 30–40.

dosud nepřijaly plány dotčených oblastí povodí. V případě záporné odpovědi se předkládající soud dále tázal, zda k takovému odklonu mohlo dojít pouze pro účely zásobování pitnou vodou, nebo též pro účely zavlažování a výroby elektrické energie. Nakonec se tázal, zda slučitelnost takového odklonu s touto směrnicí je podmíněna tím, že povodí či oblast povodí, kam je voda odváděna, není s to uspokojit potřeby zásobování pitnou vodou, výroby elektřiny či zavlažování z vlastních vodních zdrojů. Soud dospěl k tomu, že rámcová směrnice o vodách v zásadě nebrání ustanovení vnitrostátního práva, které před datem 22. 12. 2009 povolovalo odklon vody z jednoho povodí do druhého či z jedné oblasti povodí do jiné v případě, že příslušné vnitrostátní orgány dosud nepřijaly plány dotčených oblastí povodí. Takový odklon však nesmí závažně ohrozit dosažení cílů stanovených touto směrnicí. Pokud však odklon může mít takové negativní účinky na vodu, jako jsou účinky zakotvené v odstavci 7 článku 4 směrnice, může být povolen přinejmenším tehdy, jsou-li splněny podmínky stanovené v písmenech a) až d) téhož ustanovení. Jsou-li splněny tyto podmínky, nemožnost povodí či oblasti povodí, do něhož je voda odkloněna, uspokojit z vlastních vodních zdrojů potřebu pitné vody, výroby elektřiny či zavlažování není nezbytnou podmínkou k tomu, aby byl takový odklon slučitelný s uvedenou směrnicí. Pátou otázkou se předkládající soud tázal, zda články 13 až 15 směrnice mají vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby vnitrostátní parlament schválil takové plány povodí, jako jsou plány dotčené v původním řízení, bez dodržení postupu informování, konzultace či účasti veřejnosti. Soudní dvůr však již v rozsudku C-297/11 Komise v. Řecko<sup>130</sup> konstatoval, že Řecká republika tím, že nevypracovala k datu 22. 12. 2009 plány povodí jak pro povodí nacházející se zcela na jejím území, tak pro mezinárodní povodí, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 13 a 15 směrnice. Na pátou otázku tudíž Soud odpověděl tak, že článek 14 směrnice se nevztahuje na skutečnost, že vnitrostátní parlament schválil takové plány povodí, jako jsou plány dotčené v původním řízení, bez dodržení postupu informování, konzultace či účasti veřejnosti.<sup>131</sup>

<sup>130</sup> Věc C-297/11. Rozsudek Soudního dvora (šestého senátu) ze dne 19. dubna 2012. Evropská komise proti Řecké republice.

<sup>131</sup> C-43/10 Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a další, body 42-75.

Podstatou šesté otázky bylo, zda musí být směrnice EIA vykládána v tom smyslu, že brání takovému zákonu, jako je zákon 3481/2006, kterým byl záměr částečného odklonění řeky schválen na základě posouzení vlivu tohoto záměru na životní prostředí, z něhož vycházelo správní rozhodnutí přijaté postupem v souladu s informační povinností a povinností účasti veřejnosti stanovenými touto směrnicí, přestože toto rozhodnutí bylo zrušeno rozhodnutím soudu. Soud při formulaci odpovědi vyšel ze své předchozí judikatury.<sup>132</sup> Připomněl, že podle čl. 1 odst. 5 směrnice EIA se tato „nevztahuje na záměry, jejichž jednotlivé části jsou přijímány zvláštními vnitrostátními právními předpisy, protože cílů této směrnice, včetně cíle poskytovat informace, se dosahuje prostřednictvím zákonodárného procesu.“ Z uvedeného ustanovení tedy vyplývá, že pokud je dosaženo cílů směrnice prostřednictvím zákonodárného procesu, včetně cíle poskytovat informace, tato směrnice se na dotčený záměr nepoužije. Toto ustanovení však stanoví dvě podmínky, za nichž je záměr vyloučen z působnosti směrnice. První podmínka nejprve vyžaduje, aby byl záměr přijat zvláštním vnitrostátním legislativním aktem. V tomto ohledu je třeba uvést, že pojmy „záměr“ a „povolení“ jsou definovány v čl. 1 odst. 2 směrnice EIA. Legislativní akt, který přijímá takový záměr, tedy musí být zvláštním aktem a musí mít stejné vlastnosti jako takové povolení, aby spadal do působnosti čl. 1 odst. 5 této směrnice. Musí zejména opravňovat oznamovatele k uskutečnění záměru. Kromě toho musí být záměr přijat podrobně, tedy dostatečně přesně a konkrétně, takže legislativní akt, který přijímá tento záměr, musí obsahovat, podobně jako povolení, všechny prvky záměru, které jsou relevantní pro posouzení vlivů na životní prostředí a které zákonodárce zohlednil. Z toho vyplývá, že nelze mít za to, že legislativní akt přijal jednotlivé části záměru podle čl. 1 odst. 5 směrnice, pokud neobsahuje prvky, které jsou nezbytné pro posouzení vlivů tohoto záměru na životní prostředí nebo pokud vyžaduje přijetí jiných aktů k tomu, aby oznamovatel byl oprávněn uskutečnit záměr. Podle druhé podmínky musí být cílů této směrnice, včetně cíle poskytovat informace, dosaženo prostřednictvím zákonodárného procesu. Z článku 2 směrnice EIA vyplývá, že základním cílem této směrnice je zajistit, aby záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, zejména v důsledku své povahy, rozsahu

<sup>132</sup> C-435/97 WWF a další, C-287/98 Linster, C-128/09 až C-131/09, C-134/09 a C-135/09 Boxus a další, C-182/10 Solvay a další.

nebo umístění, byly před udělením povolení posouzeny z hlediska jejich vlivu na životní prostředí. Šestý bod odůvodnění směrnice mimo jiné uvádí, že toto posuzování musí být prováděno na základě přiměřených informací poskytnutých oznamovatelem a případně doplněných orgány a veřejností, kterých se uvažovaný záměr může týkat. Vnitrostátní zákonodárce tedy musí mít k dispozici v okamžiku přijetí záměru dostatečné informace. Z článku 5 odst. 3 a přílohy IV směrnice vyplývá, že informace, které má oznamovatel poskytnout, musí zahrnovat alespoň popis záměru obsahující informace o jeho umístění, povaze a rozsahu, popis zamýšlených opatření k vyloučení a omezení významných škodlivých vlivů – a je-li to možné – i k jejich nápravě a údaje nezbytné ke zjištění a posouzení hlavních vlivů, které by záměr mohl mít na životní prostředí. Nic však nebrání tomu, aby tento vnitrostátní zákonodárce mohl při přijímání záměru využít informace získané v rámci předchozího správního řízení a v rámci posouzení vlivu na životní prostředí provedeného v této souvislosti, zakládá-li se toto posouzení na informacích a poznacích, které jsou nadále aktuální. Posouzení vlivů na životní prostředí, které musí být uskutečněno na počátku rozhodování, totiž zahrnuje věcný přezkum shromážděných informací a zároveň i zvážení vhodnosti jejich případného doplnění o další údaje. Okolnost, že posouzení vlivů na životní prostředí bylo uskutečněno v rámci správního řízení, které vedlo k vydání rozhodnutí zrušeného nakonec v soudním řízení, je sama o sobě z tohoto pohledu irelevantní. Legislativní akt, který pouze „schvaluje“ předchozí správní akt a pouze uvádí naléhavé důvody obecného zájmu, ač předtím nebyl zahájen zákonodárny proces týkající se meritorní stránky věci, který by umožnil splnit podmínky uvedené v čl. 1 odst. 5 směrnice, však nelze považovat za zvláštní právní předpis ve smyslu tohoto článku, a nepostačuje tedy k tomu, aby byl záměr vyloučen z působnosti této směrnice. Konkrétně legislativní akt, který byl přijat, aniž členové zákonodárského sboru měli k dispozici informace uvedené v článku 5 odst. 3 a příloze IV směrnice, nemůže spadat do působnosti čl. 1 odst. 5 směrnice. Vnitrostátnímu soudu přísluší určit, zda byly tyto podmínky dodrženy. Za tímto účelem musí zohlednit jak obsah přijatého legislativního aktu, tak celý zákonodárny proces, který vedl k jeho přijetí, a zejména přípravné akty a parlamentní rozpravy.<sup>133</sup>

<sup>133</sup> C-43/10 Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a další, body 76-91.

Sedmá otázka zněla, zda takový záměr částečného odklonění toku řeky, jako je záměr dotčený v původním řízení, musí být považován za plán či program, na nějž se vztahuje směrnice SEA. V tomto ohledu Soud uvedl, že pro účely určení, zda projekt spadá do působnosti této směrnice, je třeba zkoumat, zda je tento záměr plánem či programem ve smyslu jejího čl. 2 písm. a), podle něhož se za plány a programy ve smyslu této směrnice považují pouze plány a programy, které jsou vyžadovány právními a správními předpisy. Není však zjevné, že by byl uvedený záměr aktem, který stanoví kritéria a podmínky územního plánu a pravidla a kontrolní postupy, jimž podléhá provádění jednoho či více projektů. Na sedmou otázku bylo tudíž nutno odpovědět tak, že takový záměr částečného odklonění řeky, jako je záměr dotčený v původním řízení, nelze považovat za plán či program spadající do působnosti směrnice SEA.<sup>134</sup> S ohledem na odpověď na sedmou otázku nebylo namístě odpovídat na osmou a devátou otázku, které se týkaly situace, že by se směrnice SEA na daný případ vztahovala.

Desátá až čtrnáctá otázka se již týkaly směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích. Desátou otázkou se vnitrostátní soud tázal, zda byly lokality zařazené na vnitrostátní seznam lokalit významných pro společenství (LVS)<sup>135</sup> předaném Komisi na základě čl. 4 odst. 1 druhého pododstavce směrnice, které byly následně zahrnuty do seznamu LVS vydaného rozhodnutím Komise 2006/613, chráněny touto směrnicí před zveřejněním uvedeného rozhodnutí.<sup>136</sup> Rozhodnutí 2006/613, kterým Komise vydala seznam LVS pro středomořskou biogeografickou oblast, nabyl účinnosti jeho oznámením členským státům. Toto rozhodnutí bylo Řecké republice účinné oznámení dne 19. 7. 2006, tj. před přijetím zákona 3481/2006 dne 2. 8. 2006, kterým byl schválen záměr částečného odklonění řeky Achéloos. V tomto ohledu Soud uvedl, že podle čl. 4 odst. 5 směrnice musí být ochranná opatření stanovená v čl. 6 odst. 2 až 4 této směrnice přijímána pouze pro lokality, které jsou zařazeny v souladu s odst. 2 třetím pododstavcem téhož článku 4 do seznamu LVS přijatého Komisí postupem podle článku 21 této

<sup>134</sup> C-43/10 Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a další, body 92-96.

<sup>135</sup> V anglické terminologii *Sites of Community Importance*, v české terminologii dané zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, se jedná o evropsky významné lokality.

<sup>136</sup> Zde je namístě zmínit, že z hlediska české terminologie se jedná o tzv. národní seznam a tzv. evropský seznam.

směrnice<sup>137</sup>. Z toho plyne, že po oznámení rozhodnutí 2006/613 dotyčného členskému státu měl daný stát povinnost přijmout ochranná opatření podle čl. 6 odst. 2 a ž 4 směrnice o stanovištích. Na tomto závěru nemůže nic změnit okolnost, že po zrušení správních rozhodnutí povolujících záměr dotčený v původním řízení v roce 2005 byla ustanovení zákona 3481/2006 povolující tento záměr předložena řeckému parlamentu v podobě dodatku dne 6. 7. 2006, zatímco rozhodnutí 2006/613 bylo dotyčnému členskému státu oznámeno dne 19. 7. 2006. Článek 6 odst. 2 až 4 směrnice by se totiž v takovém případě každopádně použil na situaci, která ještě nenastala. Soud tedy, s odkazem na zmíněný rozsudek ve věci *Dragaggi a další*, připomněl, že i před tím, než rozhodnutí 2006/613 vstoupilo v platnost, musely členské státy chránit lokality od okamžiku, kdy navrhnou jejich zařazení podle čl. 4 odst. 1 směrnice o stanovištích do vnitrostátního seznamu předkládaného Komisi. Členské státy totiž mají na základě uvedené směrnice povinnost přijmout ochranná opatření, jež jsou s ohledem na cíl této směrnice způsobilá chránit příslušný ekologický zájem, který těmto lokalitám náleží na vnitrostátní úrovni, a nemohou tedy povolit zásahy, u nichž hrozí, že závažným způsobem ohrozí ekologické charakteristiky uvedených lokalit, jako například zásahy, u nichž hrozí, že buď do značné míry zmenší rozlohu lokality, nebo způsobí vymizení prioritních druhů, které se vyskytují v této lokalitě, nebo konečně způsobí zničení uvedené lokality nebo zánik jejích reprezentativních charakteristik.<sup>138</sup>

Jedenáctá otázka se týkala aplikace článku 7 směrnice o stanovištích, podle něhož se povinnosti plynoucí z jejího článku 6 odst. 2 až 4 týkají také ochrany zvláště chráněných území (ZCHÚ)<sup>139</sup> vymezených podle směrnice o ptácích. Otázka zněla, zda musí být směrnice o stanovištích vykládána v tom smyslu, že brání tomu, aby záměr odklonění vody, který přímo nesouvisí se zachováním ZCHÚ nebo k tomu není nezbytný, avšak může mít na toto ZCHÚ značně nepříznivý vliv, byl povolen v případě, že chybí důvěryhodné a aktualizované údaje o ptačtvu v této oblasti. Soudní dvůr

<sup>137</sup> K tomu viz C-117/03 *Dragaggi a další*.

<sup>138</sup> C-43/10 *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a další*, body 98–105.

<sup>139</sup> Zde je namísto zdůraznit, že v anglické terminologii se jedná o *Special Protection Areas*, v české však jde o ptačí oblasti, nikoli o zvláště chráněná území, jakožto národní systém národních parků, chráněných krajinných oblastí a dalších kategorií ZCHÚ, vymezených zákonem o ochraně přírody a krajiny.

připomněl, že podle jeho ustálené judikatury<sup>140</sup> článek 4 odst. 1 a 2 směrnice o ptácích ukládá členským státům povinnost označit za ZCHÚ území, která splňují ornitologická kritéria vymezená těmito ustanoveními. ZCHÚ, jichž se týká záměr dotčený v původním řízení, byly zařazeny na seznam již před přijetím zákona 3481/2006. Povinnosti podle čl. 6 odst. 2 až 4 směrnice o stanovištích se na ně proto v okamžiku schválení uvedeného záměru vztahovaly. V tomto ohledu Soud připomněl, že podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích postup posouzení, jehož cílem je pomocí předchozí kontroly zajistit, aby 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, byl povolen, pouze pokud nebude mít nepříznivý vliv na celistvost této lokality. Toto posouzení musí být provedeno takovým způsobem, aby se příslušné vnitrostátní orgány mohly ujistit, že tento plán nebo projekt nebude mít škodlivé účinky na celistvost dotčené lokality, neboť přetrvává-li nejistota ohledně nepřítomnosti takových účinků, musí uvedené orgány požadované povolení zamítnout. Znalost vlivů plánu nebo projektu z hlediska cílů ochrany, které se týkají dané lokality, je mimoto nezbytným předpokladem pro použití čl. 6 odst. 4 směrnice, jelikož v případě jejich nepřítomnosti nemůže být žádná podmínka pro použití této výjimky přezkoumána. Přezkum případných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a přezkum alternativních řešení, která by lokalitu poškodila méně, vyžaduje totiž porovnání s poškozením lokality, které by dotčený plán nebo projekt způsobil. Kromě toho musí být účinky na uvedenou lokalitu definovány přesně, aby mohla být určena povaha případných kompenzačních opatření. Vzhledem k výše uvedenému nelze mít za to, že je posouzení odpovídající, pokud chybí důvěryhodné a aktualizované údaje o ptactvu v dotčeném ZCHÚ. Pokud je tedy schválení záměru zrušeno či odvoláno z důvodu neodpovídajícího posouzení, nelze vyloučit, že příslušné vnitrostátní orgány provedou *a posteriori* v dotčeném ZCHÚ sběr důvěryhodných a aktualizovaných údajů o ptactvu a na základě těchto údajů posoudí, zda záměr odklonění toku může mít nepříznivý vliv na celistvost tohoto ZCHÚ a jaká kompenzační opatření mají být případně přijata k zajištění toho, že uskutečnění záměru neohrozí ochranu celkové soudržnosti sítě

<sup>140</sup> Viz zejména rozsudek C-418/04 Komise v. Irsko.



Natura 2000. Na jedenáctou otázku Soud tudíž odpověděl tak, že směrnice o stanovištích musí být vykládána v tom smyslu, že brání tomu, aby záměr odklonění vod, který přímo nesouvisí se zachováním ZCHÚ nebo k tomu není nezbytný, avšak může mít na toto ZCHÚ značně nepříznivý vliv, byl schválen v případě, že chybí důvěryhodné a aktualizované údaje o ptactvu v této oblasti.<sup>141</sup>

Podstatou dvanácté otázky bylo, zda musí být směrnice o stanovištích vykládána v tom smyslu, že odůvodnění spjaté jednak se zavlažováním a jednak se zásobováním pitnou vodou uplatňované na podporu záměru odklonění toku, může být naléhavým důvodem převažujícího veřejného zájmu, který je s to ospravedlnit uskutečnění záměru, jenž má nepříznivý vliv na celistvost dotčených lokalit. Tato otázka se tedy týká aplikace článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích, který stanoví, že pokud navzdory negativnímu výsledku posouzení provedeného podle první věty odst. 3 téhož článku musí být určitý plán nebo projekt z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru, přesto uskutečněn, a není-li k dispozici žádná alternativní řešení, zajistí členský stát veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany celkové soudržnosti sítě Natura 2000. Zájem, který by ve smyslu čl. 6 odst. 4 směrnice odůvodňoval provedení plánu nebo projektu, musí být „veřejný“ a současně „prevažující“, což znamená, že je natolik významný, že je možno jej zvážit oproti cíli ochrany přírodních stanovišť, volně žijících živočichů včetně ptactva a planě rostoucích rostlin sledovanému touto směrnicí. Zavlažování a zásobování pitnou vodou v zásadě tyto podmínky splňují, a pokud neexistuje alternativní řešení, mohou tedy odůvodnit uskutečnění záměru odklonění vod. Pokud však jde o LVS, kde se vyskytují prioritní typy přírodních stanovišť nebo prioritní druhy, na základě čl. 6 odst. 4, druhého pododstavce směrnice mohou být uplatněny pouze důvody související s ochranou lidského zdraví a veřejné bezpečnosti nebo s nesporně příznivými důsledky mimořádného významu pro životní prostředí nebo jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu podle stanoviska Komise. Komise v projednávaném případě nevydala stanovisko, a proto je nutno zkoumat, zda zavlažování a zásobování pitnou vodou spadá do takových důvodů. Soud k tomu

<sup>141</sup> C-43/10 Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a další, body 106–117.

uvedl, že zavlažování patrně nelze v zásadě spojovat s důvody souvisejícími s ochranou lidského zdraví a veřejné bezpečnosti. Za určitých okolností by však zavlažování mohlo mít příznivé důsledky mimořádného významu pro životní prostředí. Zásobování pitnou vodou naopak v zásadě patří mezi důvody související s lidským zdravím. Předkládajícímu soudu v každém případě přísluší, aby posoudil, zda má záměr dotčený v původním řízení skutečně nepříznivý vliv na celistvost jedné či více LVS, kde se vyskytují prioritní typy přírodních stanovišť nebo prioritní druhy.<sup>142</sup>

Třináctá otázka zněla, zda je na základě směrnice o stanovištích třeba pro účely určení přiměřených kompenzačních opatření zohlednit rozsah odklonu vody a prací, které odklon vyžaduje. K tomu Soud uvedl, že článek 6 odst. 4 směrnice stanoví, že pokud navzdory negativnímu výsledku posouzení důsledků pro lokalitu musí být určitý plán nebo projekt z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru, přesto uskutečněn, a není-li k dispozici žádné alternativní řešení, zajistí členský stát veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany celkové soudržnosti sítě NATURA 2000. Jak již bylo zmíněno, účinky záměru na dotčenou lokalitu musí být definovány přesně, aby mohla být určena povaha případných kompenzačních opatření. Rozsah odklonu vody a prací, které tento odklon vyžaduje, jsou přitom skutečnostmi, které musí být zohledněny, aby bylo možné přesně definovat nepříznivý vliv záměru na dotčenou lokalitu, a aby bylo tudíž možné určit povahu kompenzačních opatření nutných k zajištění ochrany celkové soudržnosti sítě Natura 2000.<sup>143</sup>

A konečně čtrnáctá otázka zněla, zda směrnice o stanovištích, vykládaná ve světle cíle udržitelného rozvoje, zakotveného v článku 6 Smlouvy o ES, umožňuje ve vztahu k lokalitám, které jsou součástí sítě Natura 2000, změnu přirozeného říčního ekosystému na značně antropizovaný říční a jezerní ekosystém. K tomu Soud uvedl, že i za předpokladu, že změna přirozeného říčního ekosystému na značně antropizovaný říční a jezerní ekosystém má nepříznivý vliv na celistvost lokalit, které jsou součástí sítě Natura 2000, neznamená to nutně, že záměr, jež je základem pro tuto změnu, nemůže být

<sup>142</sup> C-43/10 Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a další, body 118–128.

<sup>143</sup> C-43/10 Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a další, body 129–133.

schválen. Jak již bylo konstatováno, uvedený záměr totiž může být pro lokality, které jsou součástí sítě Natura 2000, schválen na základě čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích, jsou-li splněny podmínky uvedené v tomto ustanovení. Podle třetího bodu odůvodnění této směrnice je přitom jejím hlavním cílem podpořit ochranu biologické rozmanitosti s ohledem na hospodářské, sociální, kulturní a regionální požadavky, a proto představuje tato směrnice příspěvek k obecnému cíli udržitelného rozvoje. Zachování biologické rozmanitosti může v určitých případech vyžadovat udržování nebo přímo podporu určitých lidských činností. Článek 6 odst. 4, první pododstavec směrnice, a konkrétně podmínka, že členský stát zajistí veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany celkové soudržnosti sítě NATURA 2000, se tak musí uplatnit s ohledem na cíl udržitelného rozvoje uvedený ve třetím bodě odůvodnění této směrnice a zakotvený v článku 6 Smlouvy o ES. Na čtrnáctou otázku tudíž Soud odpověděl tak, že směrnice o stanovištích a zejména její čl. 6 odst. 4, vykládaný ve světle cíle udržitelného rozvoje zakotveného v článku 6 Smlouvy o ES, umožňuje ve vztahu k lokalitám, které jsou součástí sítě Natura 2000, změnu přirozeného říčního ekosystému na značně antropizovaný říční a jezerní ekosystém, jsou-li splněny podmínky stanovené v tomto ustanovení směrnice.<sup>144</sup>

## 8.4 Závěr

Z nastíněného vývoje právního rámce posuzování vlivů na životní prostředí a souvisejících řízení vedených jak Evropskou komisí, tak Soudním dvorem EU je patrné, že implementace a praktická aplikace tohoto nástroje nezřídka vyvolává právní spory. To je zřejmé i ze dvou případů, kterým byla věnována bližší pozornost. Jakožto průřezový nástroj práva životního prostředí má posuzování vlivů celou řadu souvislostí, a to jak hmotněprávních, tak procesních. Lze tedy předpokládat, že spory o jeho využívání budou vznikat i nadále, přičemž jejich charakter se bude odvíjet od dalšího vývoje jak tohoto nástroje samotného, tak zejména potřeb a zájmů společnosti, v níž má být využíván.

<sup>144</sup> C-43/10 Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a další, body 134-139.

Právní úprava EIA prošla během tří dekad, kdy je v komunitárním, respektive unijním právu zakotvena několika úpravami. Původní směrnice z roku 1985 byla poprvé novelizována v roce 1997, kdy do ní byly zakomponovány prvky přeshraničního posuzování v návaznosti na přijetí Úmluvy z Espoo, a dále došlo k úpravě přílohy I týkající se povinně posuzovaných záměrů a přílohy III nově vymezující kritéria pro tzv. screening. Následně v roce 2003 byly do směrnice zakomponovány požadavky plynoucí z Aarhuské úmluvy. A konečně v roce 2009 byly do příloh I a II doplněny typy projektů související s dopravou a zachycováním a ukládáním oxidu uhličitého. V návaznosti na tyto tři novely pak byl text směrnice v roce 2011 kodifikován.<sup>145</sup> Pokud jde o SEA, u ní lze v současné době pozorovat jistý oddechový čas - zejména porovnáme-li to s rychlým vývojem právní úpravy na přelomu tisíciletí. Důvodem může být jednak zaměření pozornosti mezinárodního společenství (z hlediska odborného i politického) na oblast změny klimatu, ale také zřetelný posun spočívající ve větším důrazu na aspekty sociální a ekonomické, což je příznačné pro dobu pomalejšího hospodářského růstu, resp. recese jednotlivých ekonomik. Přesto je jen otázkou času, kdy bude agenda SEA stát opět více v popředí zájmu. V odborných diskusích v zemích EU se například oživuje myšlenka spojení oblasti SEA a EIA do jednoho právního předpisu. Taková úprava by mohla být příležitostí k žádoucímu zpřehlednění legislativy (velmi praktické by to bylo například v případě velmi podrobných strategických dokumentů, kde by mohl být proces SEA veden souběžně či dokonce společně s procesem EIA) a k posílení preventivní a integrální povahy institutu posuzování vlivů na životní prostředí.<sup>146</sup> Na české vnitrostátní úrovni je pak již „evergreenem“ hledání řešení integrace postupů posuzování vlivů na životní prostředí, včetně hodnocení vlivů na lokality Nature 2000, do postupů podle stavebního zákona a dalších povolovacích řízení. V tomto již lze odkázat na další kapitoly v této publikaci.

<sup>145</sup> EC: Environment – Environmental Impact Assessment – Overview - Legal Context, <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-legalcontext.htm>.

<sup>146</sup> DVORÁK, L. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. In: České právo životního prostředí, sv. 27. Praha. 2010, s. 84–85.

## 9 VÝJIMKY Z PROCESU EIA: KUDY (NE)VEDE CESTA

*Vojtěch Vomáčka<sup>147</sup>*

Téměř deset let od přistoupení k Evropské Unii nebyla diskuze o možných výjimkách z procesu EIA na pořadu dne. Nyní, na konci roku 2015, se situace razantně mění. Příčinou je nutnost řešení svízelné situace, kdy zákon č. 39/2015 Sb. změnil způsob využívání stanovisek EIA vydaných podle zákona č. 244/1992 Sb. Jednalo se o drobnou změnu, která se odrazila toliko v přechodných ustanoveních a zůstala stranou pozornosti, kterou odborná veřejnost věnovala jiným, obsáhlejšími novinkám. V důsledku však musí být pro tzv. stará stanoviska vydáno souhlasné závazné stanovisko (ověřovací stanovisko) poté, co příslušný úřad ověří, že jejich obsah je v souladu s požadavky právních předpisů, které zpracovávají směrnici 2011/92/EU.

Ministerstvo životního prostředí nepočítá s výraznějším doplněním podkladových materiálů za účelem vydání ověřovacího stanoviska, protože podle něj *„účelem tohoto institutu je výhradně posouzení souladu obsahu samotného stanoviska EIA s požadavky právních předpisů, které zpracovávají směrnici EIA, a rovněž převzetí relevantních podmínek stanoviska EIA do závazného stanoviska ke ověření souladu. Není tedy nezbytné, aby příslušný úřad měl pro účely ověření souladu k dispozici např. dokumentaci pro některé z v úvodu přicházejících navazujících řízení nebo jiné dokumenty, které vznikly po vydání stanoviska EIA.“*<sup>148</sup> Bude-li činnost příslušného správního orgánu při vydávání ověřovacího stanoviska spočívat toliko v omezené formální kontrole obsahu starých stanovisek, je zřejmé, že se pro řadu záměrů uplatní přechodná ustanovení i ve zbytku, podle něhož nelze-li vydat souhlasné závazné stanovisko, musí být záměr předmětem

<sup>147</sup> V akademickém roce 2015/2016 pracuje autor se štědrá podporou Vzdělávací nadace Jana Husa.

<sup>148</sup> Metodický výklad čl. II bodu 1 (přechodných ustanovení) zákona 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 ve vztahu ke stanoviskům k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí vydaným podle zákona č. 100/2001 Sb.

nového posuzování. U rozsáhlejších záměrů by totiž v závislosti na stavu jejich realizace těžko obstálo dopracování EIA v postupu vydání ověřovacího stanoviska bez zásadního doplnění podkladů a zapojení veřejnosti.

V praxi jsou tak zatím velmi rychle vydávána ověřovací stanoviska na menší záměry, ovšem na výstavby dopravních liniiových staveb žádné ověřovací stanovisko doposud (k dokončení kapitoly, tj. v lednu 2016) vydáno nebylo. Nové posouzení vlivů by ovšem opět zpomalilo výstavbu páteřní dopravní infrastruktury, na kterou Česká republika čeká už desítky let. Zhruba stovka stavebních projektů má totiž stanovisko EIA ještě podle zákona z roku 1992 vydané před patnácti i před dvaceti lety. Z těchto staveb má pouze asi 15 platné stavební povolení. Dalších asi 30 staveb nemá ani územní rozhodnutí,<sup>149</sup> dalších asi 25 záměrů sice disponuje územním rozhodnutím, ovšem není ve fázi příprav, že by se počítalo s jejich zahájením v letech 2016 a 2017.<sup>150</sup> Mezi významné stavby, kterým kvůli neaktuálnímu posouzení vlivů na životní prostředí hrozí zpoždění, patří například část pražského okruhu u Běchovic, chybějící úseky dálnice D4 u Milína a z Čimelic do Mirotic, D11 z Hradce Králové do Smiřic nebo D35 z Opatovic do Ostrova. Nový proces EIA by měl absolvovat i poslední chybějící úsek dálnice D1 z Přerova do Říkovic nebo obchvat Lubence.<sup>151</sup> Vedle toho již v roce 2013 Evropská komise zařadila povinnost harmonizovat zákon o EIA se směrnicí EIA mezi takzvané ex ante kondicionality, což znamená, že může při vydání odůvodněného stanoviska zastavit čerpání fondů v rámci veškerých operačních programů.

Nastíněná situace byla důvodem pro rozsáhlá jednání s Evropskou komisí za účelem schválení výjimky z procesu EIA, respektive zvláštního režimu, který by se vztahoval na všechny či vybrané záměry, ke kterým bylo vydáno stanovisko podle zákona z roku 1992. I přes pozornost médií a odborné veřejnosti se však neobjevila žádná analýza, která by se blíže zabývala možnostmi sjednat si výjimku z povinnosti provést řádné posouzení vlivů

<sup>149</sup> Jedná se například o část Pražského okruhu nebo úsek D6 mezi Olšovými vraty a Žalmanovem.

<sup>150</sup> Do této kategorie spadá velká část D6, kde je vykoupen minimální podíl potřebných pozemků.

<sup>151</sup> Viz Ředitelství silnic a dálnic. Vybrané stavby v přípravě ŘSD, jež mají problém s evropskými normami. Mapa dostupná na: [http://ekonomika.idnes.cz/foto.aspx?foto1=M-BB60dd51\\_silnice\\_data.jpg](http://ekonomika.idnes.cz/foto.aspx?foto1=M-BB60dd51_silnice_data.jpg)

na životní prostředí, podmínkami pro takový postup, ani postavením a pravomocemi Komise v jednání s členskými státy.

Tato kapitola se prvně zabývá východisky pro výjimečný postup a dále analyzuje právní úpravu směrnice EIA z pohledu závěrů judikatury Soudního dvora. Zvláštní pozornost je věnována výjimce upravené v čl. 2 odst. 5 směrnice EIA (přijetí záměru zvláštním vnitrostátním legislativním aktem), protože ve vztahu k ní je judikatura Soudního dvora nejbohatší. Závěr kapitoly shrnuje konkrétní požadavky, kterými je využití výjimek podmíněno. Ačkoliv Soudní dvůr logicky doposud neposuzoval příslušná ustanovení směrnice EIA ve znění směrnice 2014/52/EU, hodnotí kapitola i provedené dílčí změny ve využívání výjimek.

## 9.1 Zrychlený režim a další výjimky

Přes kusé informace v médiích<sup>152</sup> je zřejmé, že Česká republika usiluje o schválení tzv. zvláštního nebo zrychleného režimu, jehož vlastnosti se podle průběhu vyjednávání řeší. Úvahy směřují například ke kompromisu, podle kterého by bylo u částí problematických záměrů provedeno nové posouzení výměnou za to, že u prioritních staveb jej naopak nebude Komise vyžadovat. Také je zmiňován postup, kterým by došlo k nahrazení procesu EIA rozhodnutím vlády.

Ve vztahu ke zvažovaným variantám je třeba zdůraznit, že Komise nesvědčí bez dalšího (například zmocnění k vydávání prováděcích předpisů nebo rozhodování o zvláštních podmínkách, přechodných obdobích a podobně) pravomoc, aby udělovala výjimky členským státům z povinností, které pro ně vyplývají z unijního práva. Otázka souladu zvažovaných výjimek s unijní úpravou proto není otázkou jejich vynětí z působnosti směrnice EIA Komisí. Jinak řečeno, závěr Komise má povahu toliko předběžného vyjádření k legalitě připravované regulace a jejímu souladu s materiální podstatou cílů

<sup>152</sup> Viz např. *V Česku hrozí kvůli EIA zdržení výstavby 64 důležitých dopravních staveb*. Aktuálně.cz, ČTK, 10. 1. 2016. Dostupné na: <http://zpravy.aktualne.cz/domaci/v-cesku-hrozi-kvuli-eia-zdrzeni-vystavby-64-dulezitych-dopra/r~1131cedcc40711e59e52002590604f2e/> nebo *Celkem 64 dopravních staveb se může zdržet i o několik let. EU chce posudek k životnímu prostředí*. Hospodářské noviny, 26. 1. 2016. Dostupné na: <http://domaci.ihned.cz/c1-65134760-celkem-64-dopravnich-staveb-se-muze-zdrzet-i-o-nekolik-let-eu-chce-posudek-k-zivotnimu-prostredi>

směrnice Komise, není jejím základem. Tím, kdo soulad přijatého postupu s unijní úpravou posoudí, jsou v důsledku národní soudy a případně Soudní dvůr. Jakákoliv výjimka musí obstát nejen z hlediska souladu s unijním právem, ale i z hlediska vnitrostátního procesního i hmotného práva.

Pod tzv. zrychleným nebo zvláštním režimem je proto nutné chápat nestandardní posouzení vlivů nebo jeho doplnění za využitím již existujících nebo nově vytvořených vnitrostátních procesních režimů a při dodržení základních cílů směrnice EIA. Dovoluje-li takový postup vnitrostátní právní úprava, pak Komise v zásadě nevylučuje využití stanovisek vydaných podle zákona z roku 1992. Ovšem vyžaduje individuální analýzu jednotlivých záměrů a jasný závazek, které z nich budou podléhat jakému režimu, tzn. zvláštnímu režimu (*updated EIA*) či novému posouzení (*regular EIA*).

Protože dosud není známa přesná podoba zvláštního režimu, není možné se jí blíže zabývat. Nicméně základní východiska, se kterými k návrhům Komise přistupuje, vycházejí z judikatury Soudního dvora a jsou tedy stejná jako u výjimek, které členským státům přímo přiznává i směrnice EIA a o kterých bude řeč. Soudní dvůr při výkladu směrnice EIA vychází především z ustáleného výkladu, že směrnice má velmi širokou působnost a cíl.<sup>153</sup> Ve vztahu ke směrnici 85/337 Soudní dvůr judikoval, že z jejího článku 1 odst. 1, jakož i z jejího prvního, třetího, pátého a šestého bodu odůvodnění vyplývá, že cílem této směrnice je posuzování vlivů veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí za účelem dosažení jednoho z cílů Společenství v oblasti ochrany životního prostředí a kvality života. K těmto cílům se vztahují informace, které musí být poskytnuty oznamovatelem na základě čl. 5 odst. 1 a přílohy IV této směrnice, jakož i kritéria umožňující posoudit, zda méně významné záměry vykazující vlastnosti uvedené v příloze III této směrnice vyžadují posouzení vlivů na životní prostředí.<sup>154</sup> Členské státy musejí provést směrnici EIA tak, aby její provedení plně odpovídalo požadavkům, které klade, s přihlédnutím k jejímu základnímu cíli, jímž jak vyplývá z jejího čl. 2

<sup>153</sup> Viz například rozsudek Soudního dvora ze dne 28. února 2008. Paul Abraham a další proti Région wallonne a další. Věc C-2/07. ECLI:EU:C:2008:133, bod 32. A rozsudek Soudního dvora ze dne 25. července 2008. Ecologistas en Acción-CODA proti Ayuntamiento de Madrid. Věc C-142/07. ECLI:EU:C:2008:445, bod 28.

<sup>154</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. března 2013. Jutta Leth proti Republik Österreich et Land Niederösterreich. Věc C-420/11. ECLI:EU:C:2013:166, bod 28.



odst. 1 je to, aby ještě před vydáním povolení byly záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, posouzeny z hlediska jejich vlivů.<sup>155</sup> Přestože čl. 2 odst. 1 a 2 směrnice dovolují členským státům, aby provedly posouzení vlivů prostřednictvím již existujícího, alternativního procesu, i tento postup musí vyhovět požadavkům čl. 3, 5 a 10 směrnice, a také umožnit účast veřejnosti na posouzení.<sup>156</sup> V rámci určité procesní volnosti pak mohou členské státy upravit i některé procesní aspekty vydávání povolení záměru, např. se mohou rozhodnout svěřit tuto úlohu více subjektům.<sup>157</sup> Co se týče odstranění důsledků porušení unijního práva, vychází Soudní dvůr při interpretaci směrnice z východiska, že na základě zásady loajální spolupráce jsou členské státy povinny odstranit protiprávní důsledky, což znamená, že příslušné orgány jsou povinny přijmout opatření nezbytná k tomu, aby odstranily opomenutí, ke kterému došlo neposouzením vlivů na životní prostředí, například tím, že odejmou již poskytnuté povolení nebo pozastaví jeho platnost za účelem provedení takového posouzení, to vše v mezích procesní autonomie členských států.<sup>158</sup>

Zvláštní režim tak musí splnit základní cíle směrnice EIA, tedy aby před realizací záměru došlo k jeho posouzení dle aktuálních právních nároků, tedy v souladu se současným zněním směrnice. Pouhé konstatování, že ve srovnání se s původní úpravou a požadavky nedošlo k výrazným změnám v projektové dokumentaci ani v dotčeném území, není dostačující. Podstatné je rovněž zakotvení možnosti dotčených správních úřadů, dotčených územně samosprávních celků a veřejnosti vyjádřit se k novým podkladům závazného stanoviska a jako vhodný se jeví výčet alespoň základních náležitostí výstupu zvláštního režimu, pakliže bude nahrazovat závazné stanovisko vydané k posouzení vlivů.

<sup>155</sup> Viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 23. listopadu 2006. Komise Evropských společenství proti Italské republice. Věc C-486/04. ECLI:EU:C:2006:732, bod 36.

<sup>156</sup> Viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 24. března 2011. Evropská komise proti Belgickému království. Věc C-435/09. ECLI:EU:C:2011:176, bod 62.

<sup>157</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. března 2011. Evropská komise proti Irsku. Věc C-50/09. ECLI:EU:C:2011:109, body 71 – 72.

<sup>158</sup> Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 7. ledna 2004. The Queen, na žádost Delena Wells proti Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions. Věc C-201/02. ECLI:EU:C:2004:12, body 64 – 65.

## 9.2 Obecně k výkladu výjimek podle směrnice EIA

Členské státy mají podle současného znění směrnice EIA několik možností, jak omezit rozsah posuzování vlivů záměrů na životní prostředí. Tyto možnosti zasluhují bližší pozornost, protože je pravděpodobné, že se v případě neúspěchu zvláštního režimu objeví tendence využít právě některou z nabízených výjimek.

S ohledem na interpretační závěry Soudního dvora, které budou dále uváděny, je nutné poznamenat, že všechny možnosti mají svůj předobraz v původní směrnici z roku 1985, byť ve skromnějším nebo jen lehce odlišném vyjádření. Ve všech případech je však judikatura Soudního dvora plně využitelná i za současného právního stavu. Postupné změny směrnice EIA navíc vycházejí především ze zkušeností s praktickou aplikací směrnice, která je patrná nejvíce z případů, které se dostaly před Soudní dvůr v rámci řízení o porušení povinnosti a řízení o předběžné otázce.

## 9.3 Stanovení prahových hodnot nebo kritérií

První možnost, která je toliko dílčí modifikací procesu EIA, představuje stanovení prahových hodnot nebo kritérií sloužících k určení, které ze záměrů nepodléhajících systematickému posuzování musí podléhat posouzení s ohledem na význam jejich vlivů na životní prostředí. Na první pohled se jedná o plošnou výjimku, ovšem uvážení členských států je omezeno skutečností, že s výhradou čl. 2 odst. 4 podléhají záměry uvedené v příloze I posouzení vždy, dále výslovnou povinností zohlednit kritéria výběru uvedená v příloze III (čl. 4 odst. 3 směrnice), a konečně i závěry Soudního dvora, podle nichž členské státy nemohou prostřednictvím prahových hodnot nebo kritérií fakticky obcházet proces EIA a vyjímat z něj celé skupiny záměrů, u kterých není možné vliv na životní prostředí zcela vyloučit, přestože podle bodu 10 preambule směrnice EIA by nemělo být požadováno, aby členské státy musely v každém jednotlivém případě přezkoumávat záměry, které nedosahují uvedených prahových hodnot nebo nesplňující

uvedená kritéria.<sup>159</sup> O právní úpravě podlimitních záměrů má Komise přehled, neboť podle čl. 12 odst. 2 směrnice ji členské státy informují o všech kritériích nebo prahových hodnotách přijatých pro výběr dotyčných záměrů v souladu s čl. 4 odst. 2 směrnice.

#### **9.4 Záměry určené pro účely obrany nebo reagující na mimořádné civilní události**

Možnost úplného vynětí z procesu EIA poskytoval čl. 1 odst. 3 a 4 směrnice EIA před přijetím směrnice 2014/52/EU pro skupiny záměrů sloužících cílům národní obrany a záměry, jejichž jednotlivé části jsou přijímány zvláštními vnitrostátními právními předpisy. Možnost vyjmout ve výjimečných případech zcela nebo zčásti určitý záměr z působnosti směrnice EIA upravoval a nadále upravuje čl. 2 odst. 4 směrnice.

V případě záměrů sloužících cílům národní obrany jsou podmínky uplatnění odchýlného postupu celkem čtyři: 1) takový postup musí umožňovat vnitrostátní předpisy; 2) o neuplatnění směrnice musí být rozhodováno případ od případu (nikoliv plošně); 3) členský stát se musí domnívat, že by uplatnění směrnice EIA mohlo uvedené cíle nepříznivě ovlivnit, 4) záměr skutečně slouží cílům národní obrany. Znění čl. 1 odst. 4 ve směrnici z roku 1985 bylo o poznání skromnější a pouze uvádělo, že se směrnice nevztahuje na záměry sloužící cílům národní obrany. Následné změny tohoto ustanovení reflektují judikatorní závěry Soudního dvora, který výjimku vykládá restriktivně, například ve vztahu k záměru letiště využívaného jak pro civilní účely, tak pro účely vojenské. V takovém případě musí vojenské využití převážet a být hlavním účelem záměru.<sup>160</sup> V důsledku přijetí směrnice 2014/52/EU došlo k rozšíření množiny záměrů v čl. 1 odst. 3 směrnice i na záměry nebo části záměrů určené výhradně pro účely obrany nebo na záměry, jejichž jediným účelem je reakce na mimořádné civilní události, a to z důvodu, aby tyto záměry nemusely být řazeny pod výjimečné případy ve smyslu čl. 2 odst. 4 směrnice, protože většinou nesplňují podmínky výjimečnosti (viz níže).

<sup>159</sup> Viz například rozsudek Soudního dvora ze dne 2. května 1996. Komise Evropských společenství proti Belgickému království. Věc C-133/94. ECLI:EU:C:1996:181. Věc C-133/94. ECLI:EU:C:1996:181, bod 42. Nebo rozsudek Soudního dvora ze dne 24. 10. 1996. Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV a další proti Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland. Věc C-72/95. ECLI:EU:C:1996:404, bod 53.

<sup>160</sup> Rozsudek ve věci WWF a další, body 65–67.

## 9.5 Výjimečné případy a hrozba nepříznivého ovlivnění účelu záměru

Na rozdíl od výjimky upravené v čl. 1 odst. 3 směrnice nejsou další možnosti vynětí z procesu EIA upravené v čl. 2 odst. 4 a v čl. 2 odst. 5 směrnice vázány na konkrétní důvod, respektive účel záměru. Proto není výklad těchto ustanovení jednoduchý. Zásadním odlišujícím prvkem je povaha situace, kdy se tyto výjimky použijí. Jak bude patrné, výjimečnost ve smyslu čl. 2 odst. 4 směrnice je dána především časovým tlakem a ztížením či nemožností realizace záměru, pokud by bylo posouzení vlivů na životní prostředí provedeno. Oproti tomu záměry přijaté právními předpisy dle čl. 2 odst. 5 směrnice nevyžadují výjimečnost situace, takže legislativní postup v podstatě nahrazuje proces EIA.<sup>161</sup> Tomu odpovídají i nároky, které s takovým postupem spojuje judikatura Soudního dvora.

Čl. 2 odst. 4 spojuje s výjimečným vynětím záměru z působnosti směrnice EIA několik povinností členských států: a) zvážit, zda by nevyhovovala jiná forma posouzení; b) zpřístupnit dotčené veřejnosti informace získané jinými formami posouzení ve smyslu písmene a), informace vztahující se k tomuto rozhodnutí o vynětí a důvody, proč tato výjimka byla udělena; c) uvědomit Komisi před vydáním povolení o důvodech tohoto vynětí a poskytnou jí informace, které dají případně k dispozici vlastním státním příslušníkům. Komise okamžitě předá získané dokumenty ostatním členským státům. Každý rok předá Komise Evropskému parlamentu a Radě zprávu o uplatňování ustanovení tohoto odstavce. Původní znění této úpravy v čl. 2 odst. 3 směrnice z roku 1985 bylo v podstatě stejné. Jediná větší odlišnost spočívá v direktivním přístupu k poskytování informací veřejnosti, kde současná směrnice omezuje uvážení členských států, zda získané informace zpřístupní. Čl. 2 odst. 4 směrnice ve znění po novelizaci v důsledku přijetí směrnice 2014/52/EU odpovídá předchozímu znění a pouze jej vyjasňuje, aby bylo zřejmé, že se i na případy zde uvedené vztahují (alespoň) cíle směrnice.

<sup>161</sup> Viz rozlišení v bodech 22 a 23 preambule směrnice: (22) *Tato směrnice by však neměla být použita na záměry, jejichž jednotlivé části jsou přijímány zvláštními vnitrostátními právními předpisy, neboť cíle této směrnice, včetně cílů týkajících se poskytování informací, se dosahuje prostřednictvím zákonodárního procesu. (23) Navíc může být ve výjimečných případech vhodné vyjmout určitý záměr z postupu posuzování stanovených touto směrnicí, pokud je o tom vhodným způsobem informována Komise a dotčená veřejnost.*

Směrnice EIA nepodává definici pojmu „výjimečný případ“, ani neuvádí žádné příklady, kdy mohou členské státy k postupu dle čl. 2 odst. 4 přistoupit. Před Soudní dvůr se zatím dostalo velmi málo případů, ve kterých se některá ze stran na toto ustanovení odvolávala, nicméně ani žádný z rozsudků Soudního dvora neosvětluje věcný rozsah uvedené výjimky. Přinejmenším je zřejmé, že se jedná o autonomní koncept, při jehož výkladu by Soudní dvůr vycházel z obecných východisek. Z obdobných případů posuzovaných Soudním dvorem je přinejmenším zřejmé, že výjimečné okolnosti konkrétního případu musí být prokázány.<sup>162</sup>

Komise ve svých pokynech<sup>163</sup> dovozuje, že výjimečnost okolností musí být dána skutečnostmi, které nebylo možné předvídat, anebo nebylo možné záměr realizovat dříve. Jako typický příklad Komise uvádí protipovodňové opatření, které splňuje požadavky čl. 2 odst. 4 směrnice. Pokud se však povodeň na stejném místě již v minulosti několikrát vyskytla, není příliš pravděpodobné, že by se o výjimečný případ jednalo. Na druhou stranu mohou nastat stavy nouze, včetně některých přírodních katastrof, která se do určité míry očekávat dají, ale není dost dobře možné jim preventivně předcházet. Může se jednat například o různé rekonstrukční práce prováděné za účelem zamezení dalších škod.

Aby mohl být konkrétní případ považován za výjimečný, musí podle Komise splnit několik podmínek, mezi které patří zásadní potřebnost a nutnost okamžité realizace záměru a nemožnost provést záměr dříve. Potřeba provést záměr musí být takové povahy, že v opačném případě by došlo k vážnému ohrožení života a zdraví lidí a zvířat, životního prostředí, politické, správní či ekonomické stability státu nebo státní bezpečnosti.

## 9.6 Přijetí záměru zvláštním legislativním aktem

Čl. 2 odst. 5 směrnice EIA přebírá téměř doslova znění čl. 1 odst. 5 směrnice z roku 1985. Prostým jazykovým výkladem lze identifikovat dvě základní podmínky, při jejichž splnění se směrnice nevztahuje na vybrané záměry,

<sup>162</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. července 2008. Komise Evropských společenství proti Irsku. Věc C-215/06. ECLI:EU:C:2008:380, bod 61.

<sup>163</sup> Evropská komise. Clarification of the application of Article 2(3) of the EIA directive. Dostupné na: [http://ec.europa.eu/environment/cia/pdf/cia\\_art2\\_3.pdf](http://ec.europa.eu/environment/cia/pdf/cia_art2_3.pdf)

kteří členské státy provedou legislativním postupem: 1) tímto postupem musí dojít k přijetí jednotlivých částí záměru; 2) cílů směrnice, včetně cílů týkajících se poskytování informací, musí být dosaženo právě prostřednictvím zákonodárského procesu.

Vztah mezi vyloučením záměrů, jejichž jednotlivé části jsou přijímány zvláštním vnitrostátním právním předpisem, a uskutečněním cílů směrnice prostřednictvím zákonodárského procesu je nejednoznačný, přičemž tato nejednoznačnost vede ke dvěma možným výkladům. Podle prvního výkladu existuje domněnka, že zákonodárský proces automaticky zaručuje dosažení cílů směrnice EIA. Jestliže jednotlivé části záměru byly přijaty zvláštním vnitrostátním právním předpisem, měl by vnitrostátní soud vycházet z toho, že tento akt automaticky těchto cílů dosáhl. Podle jiného výkladu musí být toto ustanovení vykládáno v tom smyslu, že vyjadřuje předchozí podmínku: směrnice EIA se nepoužije na záměry, jejichž jednotlivé části jsou přijímány zvláštním vnitrostátním právním předpisem, za předpokladu, že cíle směrnice jsou dosaženy zákonodárným postupem. Takový výklad by znamenal, že zákonodárce musí dosáhnout cíle směrnice EIA (včetně poskytnutí informací) během svého rozhodovacího procesu, aby mohl být záměr vyloučen z rozsahu působnosti směrnice na základě čl. 2 odst. 5. To by vedlo k další otázce, co musí zákonodárce učinit, aby zajistil, že tyto cíle splněny budou.

Oba výše uvedené výklady vykazují nedostatky. První výklad by mohl nepřiměřeně rozšířit rozsah legislativního vyloučení z působnosti směrnice, jejímž cílem je zlepšení rozhodování v oblasti životního prostředí. To by vedlo k tomu, že vyloučení z působnosti směrnice by se použilo i na správní záměr, který by měl pouze podobu legislativního opatření. Druhý výklad by mohl vest k určitému soudnímu aktivismu, který by mohl způsobit pochybnosti o přesných povinnostech zákonodárce v oblasti životního prostředí. V krajním případě by tento výklad prakticky zbavil samotné vyloučení jeho významu tím, že by vyžadoval, aby zákonodárce splnil stejné procesní požadavky, jaké má správní orgán.

V rozsudcích ve věcech WWF a další<sup>164</sup> a Linster<sup>165</sup> stanovil Soudní dvůr dvě podmínky, které musí být splněny současně, aby se na právní předpis vztahovalo vyloučení uvedené v čl. 2 odst. 5, a tedy aby byl vyloučen z rozsahu působnosti směrnice EIA. Zaprvé, jednotlivé části záměru musí být přijaty zvláštním vnitrostátním právním předpisem, který obsahuje dostatečně přesně a konkrétně všechny prvky záměru, které jsou relevantní pro posouzení vlivů na životní prostředí. Zadruhé, za účelem splnění cílů ochrany životního prostředí, které sleduje směrnice EIA, musí zákonodárce mít k dispozici – a v zákonodárném procesu musí zohlednit – informace srovnatelné s těmi, které by byly předloženy příslušnému orgánu v rámci řádného řízení o povolení záměru tak, aby mohl provést vyžadované posouzení vlivů záměru na životní prostředí.

Tyto dvě podmínky označila generální advokátka Sharpston ve svém stanovisku k věci Boxus<sup>166</sup> za „dvojité kritérium legislativní účinnosti“ s tím, že podle jejího názoru toto dvojité kritérium jasně hovoří ve prospěch výkladu, podle něhož čl. 2 odst. 5 (tehdy čl. 1 odst. 5) obsahuje předběžnou podmínku, která stanoví, že cíle směrnice EIA musí být dosaženy zákonodárným procesem, nikoli předpoklad, že tyto cíle jsou tímto způsobem dosaženy. Soudní dvůr uvedl, že mu jde o to, zda cíl týkající se účasti veřejnosti, o jehož dosažení směrnice EIA usiluje, byl zákonodárným procesem skutečně dosažen.<sup>167</sup> V pozdější judikatuře Soudní dvůr tento výklad následoval.<sup>168</sup>

Z výše uvedeného především vyplývá, že zákonodárný proces automaticky nezaručuje dosažení cílů směrnice EIA.

Žádné další podmínky Soudní dvůr ve své rozhodovací činnosti nedovozuje, pouze interpretuje obsah dvou podmínek výše uvedených. Již ze skutečnosti,

<sup>164</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. září 1999. World Wildlife Fund (WWF) a další proti Autonome Provinz Bozen a dalším. Věc C-435/97. ECLI:EU:C:1999:418.

<sup>165</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. září 2000. Lucemburské velkovévodství proti Berthe Linster, Aloyse Linster a Yvonne Linster. Věc C-287/98. ECLI:EU:C:2000:468.

<sup>166</sup> Stanovisko generální advokátky Eleanor Sharpston přednesené dne 19. května 2011. Spojené věci C-128/09, C-129/09, C-130/09, C-131/09, C-134/09 a C-135/09.

<sup>167</sup> Body 71–72.

<sup>168</sup> Viz především rozsudek ve věci Solvay, bod 43: „... z působnosti těchto předpisů jsou vyloučeny pouze záměry, jejichž jednotlivé části byly přijaty zvláštním zákonem tak, že cílů uvedených předpisů bylo dosaženo prostřednictvím zákonodárného procesu.“

že čl. 2 odst. 5 směrnice zužuje působnost směrnice, dovozuje Soudní dvůr nutnost restriktivní interpretace tohoto ustanovení.<sup>169</sup>

## 9.7 První podmínka aplikace čl. 2 odst. 5 směrnice EIA

První podmínka nejprve vyžaduje, aby byl záměr přijat zvláštním vnitrostátním legislativním aktem. V tomto ohledu je třeba uvést, že pojmy „záměr“ a „povolení“ jsou definovány v čl. 1 odst. 2 směrnice. I pokud by je členské státy vykládaly odlišně, platí, že teleologický výklad směrnice se nemůže odchýlit od vůle jasně vyjádřené zákonodárcem Unie.<sup>170</sup>

Na druhou stranu směrnice neobsahuje definici pojmu „právní předpis“, což by mohlo svádět k závěru, že si členské státy mohou určit, o jaký akt se jedná. Soudní dvůr otázku interpretace tohoto pojmu přechází obligátním odkazem na své letité závěry k zásadě jednotné aplikace unijního práva, ze které vyplývá, že pokud unijní právo neodkazuje přímo na právní úpravu členských států za účelem vymezení přesné působnosti a obsahu právní úpravy, je nutné přisuzovat unijní úpravě autonomní postavení a interpretovat ji jednotně s ohledem na její kontext a cíle příslušné právní úpravy.<sup>171</sup> To ovšem neznamená, že by právním předpisem musel být nutně (a pouze) zákon. Soudní dvůr posoudil za formálně dostatečné například parlamentní opatření.<sup>172</sup> Proto mám za to, že při výkladu pojmu „zákonodárství“ musí být ve smyslu instrumentu mezinárodního práva veřejného zachována jeho autonomní povaha ve vztahu k vnitrostátnímu právu členských států.

<sup>169</sup> K tomu viz rozsudek ve věci Linster ještě ke směrnici 85/337, bod 49: „Článek 1 odst. 5 směrnice by měl vykládat s přihlédnutím k cílům směrnice. Vzhledem k tomu, že se jedná o ustanovení, které omezuje věcnou působnost směrnice, pak musí být vykládán restriktivně“ (vlastní překlad).

<sup>170</sup> Viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 17. března 2011. Brussels Hoofdstedelijk Gewest a další proti Vlaamse Gewest. Věc C-275/09. ECLI:EU:C:2011:154, bod 29.

<sup>171</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. ledna 1984. Ekro BV Vee- en Vleeshandel proti Produktschap voor Vee en Vlees. Věc 327/82. ECLI:EU:C:1984:11327/82, bod 11.

<sup>172</sup> Rozsudek ve věci Linster. Bod 49: „Odpověď na čtvrtou a šestou otázku musí být tudíž taková, že při správném vykladu čl. 1 odst. 5 směrnice konstituuje opatření přijaté parlamentem v návaznosti na veřejné parlamentní projednání zvláštní vnitrostátní právní předpis v tom smyslu, že bylo cílů směrnice dosaženo prostřednictvím zákonodárského procesu, a to včetně poskytnutí informací, a informace dostupné parlamentu v době, kdy došlo k přijetí jednotlivých částí záměru, byly totožné s informacemi, které by měl k dispozici příslušný správní orgán, pokud by rozhodoval ve standardním řízení o vydání povolení záměru“ (vlastní překlad).



Zde je však na místě poznamenat, že at' již šlo a zákony, parlamentní opatření nebo nařízení parlamentu (věc Boxus<sup>173</sup>), Soudní dvůr se doposud vždy zabýval legislativními akty, které jsou přijaty legislativním procesem a na základě širší veřejné rozpravy. Pokud ovšem používají české překlady judikatury Soudního dvora pojmu „zákon“, jedná se o překlad značně zužující (srov. anglické „*a specific legislative act*“ německé „*einen besonderen Gesetzgebungsakt*“ nebo francouzské „*un acte législatif spécifique*“). Například v případě směrnice o přístupu k informacím Soudní dvůr v rozsudku ve věci C-204/09 (Flachglas Torgau)<sup>174</sup> připustil funkční výklad pojmu „instituce nebo subjekty působící v zákonodárné funkci“, podle něhož lze mít za to, že pod tuto definici spadají ministerstva, která na základě vnitrostátního práva připravují návrhy zákonů, předkládají je parlamentu a účastní se zákonodárného procesu, zejména prostřednictvím podávání stanovisek. Soudní dvůr v tomto ohledu vyzdvihl různorodost procesů, které se v dotýčných členských státech považují za zákonodárné.

Legislativní akt, který záměr přijímá, tedy musí být zvláštním aktem a musí mít stejné vlastnosti jako takové povolení (*rozhodnutí příslušného orgánu nebo orgánů, které opravňuje oznamovatele k uskutečnění záměru*), aby spadal do působnosti čl. 2 odst. 5 směrnice. To znamená, že musí zejména opravňovat oznamovatele k uskutečnění záměru. K tomuto závěru dospěl Soudní dvůr poprvé v rozsudku ve věci WWF a další:

*„Co se týče první podmínky, lze mít za to, že článek 1 odst. 2 směrnice odkazuje nikoliv na právní předpisy, ale na povolení, za které označuje rozhodnutí příslušného orgánu nebo orgánů, které opravňuje oznamovatele k uskutečnění záměru. Z toho důvodu, co se týče právního předpisu, který nabrazuje povolení vydané příslušným*

<sup>173</sup> Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 18. října 2011. Antoine Boxus a Willy Roua (C-128/09), Guido Durllet a další (C-129/09), Paul Fastrez a Henriette Fastrez (C-130/09), Philippe Daras (C-131/09), Association des riverains et habitants des communes proches de l'aéroport BSCA (Brussels South Charleroi Airport) (ARACH) (C-134/09 a C-135/09), Bernard Page (C-134/09) a Léon L'Hoir a Nadine Dartois (C-135/09) proti Région wallonne. Spojené věci C-128/09 až C-131/09, C-134/09 a C-135/09. ECLI:EU:C:2011:667.

<sup>174</sup> Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 14. února 2012. Flachglas Torgau GmbH proti Bundesrepublik Deutschland. Věc C-204/09. EU:C:2012:71, zejm. body 49–51.

*správním orgánem, a umožňuje oznamovateli provedení záměru, musí být takový právní předpis dostatečně určitý a jevit stejné vlastnosti jako povolení definované v čl. 1 odst. 2 směrnice<sup>175</sup> (vlastní překlad).*

Z citace vyplývá, že záměr musí být přijat s dostatečnou mírou podrobnosti, tedy přesně a konkrétně, takže legislativní akt, který přijímá tento záměr, musí obsahovat, podobně jako povolení, všechny prvky záměru, které jsou relevantní pro posouzení vlivů na životní prostředí a které zákonodárce zohlednil. Z další části odůvodnění citovaného rozsudku je zřejmé, že pouze za těchto podmínek lze považovat legislativní postup za souladný se směrnicí:

*Z toho vyplývá, že aby měl právní předpis stejné vlastnosti jako povolení ve smyslu čl. 1 směrnice, musí obsahovat popis záměru, který je dostatečně podrobný a úplný tak, že obsahuje, stejně jako povolení, po uvážení zákonodárce, všechny prvky záměru relevantní pro posouzení vlivů na životní prostředí. Pouze při splnění těchto požadavků mohou být prostřednictvím legislativního procesu dosaženy cíle směrnice upravené v čl. 1 odst. 5 směrnice. Pokud by zvláštní právní předpis, kterým je konkrétní záměr přijat a tedy i povolen, neobsahoval všechny aspekty záměru relevantní pro posouzení vlivů na životní prostředí, byly by cíle směrnice podlomeny, protože by mohlo dojít k tomu, že by byl záměr povolen bez předchozího posouzení jeho vlivů na životní prostředí, ačkoliv tyto mohou být významné<sup>176</sup> (vlastní překlad).*

Tento závěr Soudní dvůr zopakoval jej v rozsudcích ve věcech Boxus a další (bod 38 - 39), Solvay a další<sup>177</sup> (bod 32) a Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a další<sup>178</sup> (bod 80), proto jej lze považovat za ustálený. Vnitrostátní akt tak musí potvrdit, že pokud jde o dotyčný záměr, cílů směrnice bylo dosaženo. To znamená, že postup dle čl. 2 odst. 5 směrnice nepředstavuje úplnou výjimku z procesu EIA, nýbrž pouze odlišnou proceduru. Soudní dvůr své závěry i v tomto případě opírá o nutnost zohlednění cíle směrnice vyjádřeného v její preambuli, že povolení pro veřejné a soukromé

<sup>175</sup> Bod 58.

<sup>176</sup> Body 59–60.

<sup>177</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. února 2012. Marie-Noëlle Solvay a další proti Région wallonne. Věc C-182/10. ECLI:EU:C:2012:82.

<sup>178</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. září 2012. Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a další proti Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias kai Dimosion ergon a další. Věc C-43/10. ECLI:EU:C:2012:560.

záměry, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí, by mělo být vydáno jen po předchozím posouzení jejich případných významných vlivů na životní prostředí (bod 6 preambule směrnice z roku 1985, bod 7 preambule současné směrnice). Toto posuzování by mělo být prováděno na základě přiměřených informací poskytnutých oznamovatelem, které mohou být doplněny orgány a veřejností, kterých se uvažovaný záměr může týkat, což je podstatné z hlediska průběhu legislativního procesu, který standardně podobné privilegium neposkytuje.

Přijetím směrnice 2014/52/EU byla do ustanovení čl. 2 odst. 5 směrnice EIA doplněna výslovná možnost neprojednat záměr s veřejností, ovšem cílem zvolené formulace je vyjasnit, že je možné omezit účast veřejnosti „pouze“ v projednání záměru, aby bylo zřejmé, že všechny ostatní povinnosti vůči veřejnosti zůstávají zachovány a odpovídají judikatuře Soudního dvora. Jak poznamenal generální advokát Léger ve věci *Linster*, „(s)tanovením výjimky v případech, kdy je záměr přijat právním předpisem, neměl zákonodárce Společenství v úmyslu stanovit formální kritérium, které umožňuje členským státům, aby vyloučily takové záměry z posouzení jejich vlivů na životní prostředí a osvobodily od povinnosti informovat a konzultovat dotčenou veřejnost, pouze kvůli povaze dotčeného aktu a postavení orgánu, který jej přijal. Z působnosti směrnice jsou vyloučeny pouze právní předpisy, které poskytují stejné záruky jako záruky, které by byly vyžadovány na základě této směrnice.“<sup>179</sup>

Legislativní akt tedy nesplní podmínky čl. 2 odst. 5 směrnice, pokud neobsahuje prvky, které jsou nezbytné pro posouzení vlivů tohoto záměru na životní prostředí nebo pokud vyžaduje přijetí jiných aktů k tomu, aby oznamovatel byl oprávněn uskutečnit záměr. Takové akty nemusí mít ani formu samostatných rozhodnutí, stanovisek či souhlasů, může se jednat například i o odbornou studii nebo jiný způsob dílčího posouzení.

V rozsudku ve věci *Linster* Soudní dvůr dospěl k závěru, že za určitých okolností dojde ke splnění cílů směrnice i tehdy, pokud vnitrostátní legislativní akt nestanoví přesnou trasu silnice, a to například pokud bylo dostatečně prozkoumáno několik variant alternativních tras na základě informací

<sup>179</sup> Stanovisko generálního advokáta Légera přednesené dne 11. ledna 2000 ve věci C-287/98, Lucemburské velkovévodství proti Berthe Linster, Aloyse Linster a Yvonne Linster, bod 114.

poskytnutých oznamovatelem a případně doplněných správními orgány a veřejností se závěrem, že všechny tyto posuzované trasy mají srovnatelný dopad na životní prostředí. Konkrétní záměr pak přijalo v návaznosti na obecnější zákonnou formulaci prováděcí parlamentní opatření po veřejné parlamentní rozpravě (*a measure adopted by a parliament after public parliamentary debate*). Uvážení, zda lucemburský zákonodárce plně vyhověl požadavkům směrnice, ponechal Soudní dvůr vnitrostátním soudům.<sup>180</sup>

Že může být s ohledem na vlastnosti řízení o povolení záměru ve více fázích tentýž záměr schválen dvěma vnitrostátními právními akty, které jsou společně považovány za povolení ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice, dovodil Soudní dvůr již v rozsudku ve věci C508/03 (*Komise v. Spojené království*).<sup>181</sup> Tento závěr se analogicky uplatní i při povolování záměru legislativním aktem. Nicméně Soudní dvůr již uvedl, že pokud právní předpis ponechá dokončení významných aspektů posouzení záměru na dobu až po udělení formálního povolení v rámci samostatného řízení (rozsudek *WWF a další*) nebo pokud ponechá otevřené některé významné aspekty projektu, jako je konečný výběr trasy dálnice (rozsudek *Linster*), na tento akt se nebude vztahovat vyloučení z působnosti směrnice podle čl. 2 odst. 5 (tehdy čl. 1 odst. 5).

Není bez významu, jakým způsobem se vnitrostátní soudy postaví i k možnosti jednotlivců z řad dotčené veřejnosti dovolávat se přímo ustanovení směrnice, která členským státům ukládají zpřístupnění informací veřejnosti, neboť takový postup zpravidla nebývá náležitostí legislativního procesu. Pokud by došlo k porušení směrnice, bylo by na vnitrostátních soudech, aby posoudily, zda příslušná ustanovení směrnice mají přímý účinek a jejich porušení mimo jiné zakládá dotčenost veřejnosti. Pokud by tomu tak nebylo, byla by Česká republika odpovědná primárně ve vztahu k Evropské unii

<sup>180</sup> Bod 58: „*In certain specific circumstances, it is possible for the objectives of the Directive to have been met where the route of a planned motorway has not been laid down in the legislative act, for example where several alternative routes were studied in detail, on the basis of information supplied by the developer and possibly supplemented by the authorities and members of the public liable to be concerned by the project, and those alternatives were recognised by the legislature as having an equivalent environmental impact. It is for the national court to determine whether that was so in the present case.*”

<sup>181</sup> Rozsudek Soudního dvora (prvního senátu) ze dne 4. května 2006. *Komise Evropských společenství proti Spojenému království Velké Británie a Severního Irska. Věc C-508/03. ECLI:EU:C:2006:287.*

za porušení unijního práva. V oblasti ochrany životního prostředí si ovšem Soudní dvůr osvojil volnější přístup, podle kterého právo přiznané jednotlivci příslušnou normou unijního práva není nezbytnou podmínkou přiznání přímého účinku. Například v rozsudku ve věci C- 118/94<sup>182</sup> Soudní dvůr dospěl k závěru, že jednotlivci se mohou dovolávat jasných a bezpodmínečných ustanovení směrnic, aniž by museli odkazovat na konkrétní právo, které jim unijní právo přiznává. V rozsudku ve věci C-72/95 (Kraaijeveld)<sup>183</sup> se Soudní dvůr zabýval ustanoveními směrnice EIA – tehdejšími články 2 odst. 1 a 4 odst. 2 – která podle jeho judikatury nejsou jasná a bezpodmínečná, ani jimi nebylo zamýšleno přiznat práva jednotlivcům. Dospěl nicméně k závěru, že účinnost unijního práva by byla popřena, pokud by se jednotlivci nemohli přímo dovolávat svých práv, která lze z ustanovení směrnic dovodit. Tohoto přístupu se Soudní dvůr přidržel i ve své následné rozhodovací činnosti.<sup>184</sup> Z výše uvedeného vyplývá, že se dotčení jednotlivci patrně budou moci domáhat ochrany svých práv, která podle nich byla zasažena, například při posuzování (ústavnosti) legislativního aktu jako podkladu pro vyvlastnění, bude-li jej třeba.

Vzhledem k nutnosti aplikace Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva) dovodil Soudní dvůr, že článek 9 odst. 2 této úmluvy a (tehdejší) článek 10a směrnice 85/337, ve znění směrnice 2003/35, musí být vykládány v tom smyslu, že pokud je záměr, na který se vztahují tato ustanovení, schválen zákonem, musí být možné, aby otázku, zda tento zákon splňuje podmínky stanovené v současném čl. 2 odst. 5 směrnice EIA,

<sup>182</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 3. 1996. Associazione Italiana per il World Wildlife Fund, Ente Nazionale per la Protezione Animali, Lega per l'Ambiente - Comitato Regionale, Lega Anti Vivisezione - Delegazione Regionale, Lega per l'Abolizione della Caccia, Federnatura Veneto a Italia Nostra - Sezione di Venezia proti Regione Veneto. Věc C-118/94.

<sup>183</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 24. 10. 1996. Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV a další proti Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland. Věc C-72/95. ECLI:EU:C:1996:404.

<sup>184</sup> Viz např. již zmíněná rozsudek Soudního dvora ve věci C-435/97 (WWF). Nebo rozsudek Soudního dvora ze dne 19. 9. 2000. Lucemburské velkovévodství proti Berthe Linster, Aloyse Linster a Yvonne Linster. Věc C- 287/98. Sbírnka soudních rozhodnutí 2000 I-06917. Nebo rozsudek Soudního dvora ve věci C- 201/02 (Delena Wells), případně již zmíněný rozsudek ve věci Linster, bod 32, a stanovisko generálního advokáta ve stejné věci, body 45 – 48.

přezkoumal podle vnitrostátních procesních pravidel soud nebo nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem. V případě, že by proti takovému zákonu nebylo možné podat opravný prostředek povahy a rozsahu, jež byly uvedeny výše, by příslušelo každému vnitrostátnímu soudu, kterému byla v rámci jeho pravomoci věc předložena, aby provedl přezkum popsáný v předchozí odrážce a vyvodil z něj případně takové důsledky, že tento zákon nepoužije.<sup>185</sup>

Z článku 2 odst. 2 Aarhuské úmluvy ve spojení s články 6 a 9 této úmluvy, jakož i z čl. 2 odst. 5 směrnice EIA sice vyplývá, že ani tato úmluva ani tato směrnice se nepoužijí na záměry, které byly přijaty zákonem, který splňuje další podmínky, ovšem podle Soudního dvora (ke směrnici 85/337) platí, že „(č)lánek 9 Aarbuské úmluvy a článek 10a směrnice 85/337 by však ztratily veškerý užitečný účinek, pokud by pouhá skutečnost, že záměr byl přijat zákonem, který nespĺňuje podmínky uvedené v bodě 37 tohoto rozsudku, vedla k tomu, že by nebylo možné podat opravný prostředek, kterým by mohla být napadena jeho hmotněprávní nebo procesní legalita ve smyslu těchto ustanovení.(...) V případě, že by proti takovému zákonu nebylo možné podat opravný prostředek povahy a rozsahu, jež byly uvedeny výše, by příslušelo každému vnitrostátnímu soudu, kterému byla v rámci jeho pravomoci věc předložena, aby provedl přezkum popsáný v předchozím bodě a vyvodil z něj případně takové důsledky, že tento zákon nepoužije.“<sup>186</sup>

Není zřejmé, která dílčí kritéria má vnitrostátní soud zohlednit při posouzení, zda zákonodárny proces proběhl řádně. Generální advokátka Sharpston navrhuje, aby se zabýval především tím, zda a) na vstupu byly informace, které byly předloženy zákonodárci dostatečně podrobné a relevantní, aby zákonodárci umožnily posoudit případné vlivy navrhovaného záměru na životní prostředí; b) zda byl dodržen vhodný postup a byla doba na přípravu a projednání dostatečná k tomu, aby bylo možné dospět k hodnověrnému závěru, že zvolení zástupci občanů mohli navrhovaný záměr skutečně přezkoumat a projednat jej; c) zda na výstupu stanoví vydaný právní předpis (případně ve spojení s doplňujícími dokumenty, na které výslovně odkazuje) jasně, co je povoleno, jakož i všechna omezení či závazky, které se ukládají.<sup>187</sup>

<sup>185</sup> Rozsudek ve věci Boxus, body 49–57.

<sup>186</sup> Body 53, 55.

<sup>187</sup> Stanovisko generální advokátky Eleanor Sharpston přednesené dne 19. května 2011. Spojené věci C-128/09, C-129/09, C-130/09, C-131/09, C-134/09 a C-135/09. Bod 84.

K aktuálnosti informací neobsahuje směrnice EIA žádné specifické požadavky. Jak ovšem uvedla generální advokátka Kokott ve svém stanovisku ve věci C-43/10 s odkazem na rozsudek Soudního dvora C-50/09 (Komise v. Irsko),<sup>188</sup> „(v)livů záměru na životní prostředí však mohou být vhodně posouzeny pouze na základě nejlepších – v okamžiku povolení – dostupných znalostí. V souladu s tím obsahuje zejména čl. 5 odst. 1 směrnice ELA opěrné body pro to, aby byly předkládány novější informace, pakliže to vyplývá z okolností předmětného případu. Článek 5 odst. 1 písm. b) směrnice ELA například požaduje, aby byl rozsah informací, které má oznamovatel předložit, stanoven s ohledem na současné poznatky. To je zpravidla stav znalostí při zahájení povolovacího řízení, protože v tomto okamžiku musí být určeno, jaké informace oznamovatel předloží. Rozsah těchto informací podle čl. 5 odst. 1 písm. a) směrnice ELA ovšem závisí i na tom, zda jsou tyto informace důležité v dané fázi povolovacího řízení a vzhledem ke zvláštním rysům konkrétního záměru nebo určitého druhu záměru a složek životního prostředí, které by mohly být zasaženy. Ukáže-li se tedy v pozdějším stádiu povolovacího řízení, že jsou pro patřičné posouzení vlivů záměru na životní prostředí třeba aktuálnější informace, musejí být tyto informace vyžádány.“<sup>189</sup>

Z rozsudku Soudního dvora ve věci C-247/06 (Komise v. Německo)<sup>190</sup> pak vyplývá, že je třeba se zabývat především tím, zda byly informace ještě dostatečně aktuální a zda byl záměr oproti dřívějšímu posouzení vlivů na životní prostředí změněn takovým způsobem, který by vedl k silnějším dopadům na životní prostředí.

S výše uvedeným je spojena i otázka, zda v případě, že nedojde k řádnému posouzení vlivů na životní prostředí, může povinnost příslušných orgánů dotyčného členského státu provést posouzení vlivů záměrů na životní prostředí, kterou stanoví jak unijní, tak vnitrostátní právo, chránit dotyčné jednotlivce před čistě majetkovými újmami způsobenými záměrem, který nebyl předmětem takového posouzení. V rozsudku ve věci C-420/11 (Leth)<sup>191</sup> dospěl k Soudní dvůr k závěru, že posuzování vlivů na životní prostředí neza-

<sup>188</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. března 2011. Evropská komise proti Irsku. Věc C-50/09. ECLI:EU:C:2011:109, bod 40.

<sup>189</sup> Stanovisko generální advokátky Juliane Kokott přednesené dne 13. října 2011. Věc C-43/10. Body 138–140.

<sup>190</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. listopadu 2008. Komise Evropských společenství proti Spolkové republice Německo. Věc C-247/06. ECLI:EU:C:2008:603, bod 49 a násl.

<sup>191</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. března 2013. Jutta Leth proti Republik Österreich et Land Niederösterreich. Věc C-420/11. ECLI:EU:C:2013:166.

hrnuje posuzování vlivů dotčeného záměru na hodnotu hmotného majetku. Majetkové újmy jsou nicméně v rozsahu, v němž jsou přímými hospodářskými důsledky vlivů veřejného nebo soukromého záměru na životní prostředí, pokryty cílem ochrany sledovaným touto směrnicí. Doplnil, že „(p)odle unijního práva, aniž jsou dotčena méně omezující pravidla vnitrostátního práva v oblasti odpovědnosti státu, že samotné okolnosti, že v rozporu s požadavky uvedené směrnice nebylo provedeno posouzení vlivů na životní prostředí, v zásadě nevyplývá právo jednotlivce na náhradu čistě majetkové újmy způsobené snížením hodnoty jeho nemovitosti, které bylo vyvoláno vlivy daného záměru na životní prostředí. Je nicméně věcí vnitrostátního soudu, aby ověřil, zda jsou dodrženy požadavky unijního práva použitelné na právo na náhradu škody, zejména existence přímé příčinné souvislosti mezi tvrzeným porušením a způsobenými škodami.“ Z toho vyplývá, že směrnice EIA neupravuje náhradu způsobené újmy v případě, že nedojde k posouzení vlivů, ovšem takovou ochranu lze identifikovat mezi cíli směrnice. V praxi nicméně nebude posouzení vlivů posledním aktem, na jehož základě by bylo možné záměr realizovat, takže se náhrada újmy neuplatní, ovšem poslední slovo nechal Soudní dvůr vnitrostátnímu soudu, aby posoudil splnění podmínek pro vznik odpovědnosti v tomto konkrétním případě. Protože, jak již bylo uvedeno, musí dojít postupem dle čl. 2 odst. 5 směrnice k přijetí záměru, pak není vyloučen ani vznik odpovědnostních vztahů.

## 9.8 Druhá podmínka aplikace čl. 2 odst. 5 směrnice EIA

Co se týče druhé podmínky, z čl. 2 odst. 1 směrnice EIA vyplývá, že základním cílem této směrnice je zajistit, aby záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, zejména v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, byly před udělením povolení posouzeny z hlediska jejich vlivu na životní prostředí. Tak dovedl Soudní dvůr například v rozsudcích ve věcech Linster (bod 52) Boxus a další (bod 41), jakož i Solvay a další (bod 35). Sedmý bod preambule směrnice EIA a Šestý bod preambule směrnice 85/337 mimo jiné uvádí, že toto posuzování musí být prováděno na základě přiměřených informací poskytnutých oznamovatelem a případně doplněných orgány a veřejností, kterých se uvažovaný záměr může týkat.<sup>192</sup>

<sup>192</sup> Viz rozsudky WWF a další, bod 61 Linster, bod 53; Boxus a další, bod 42, jakož i Solvay a další, bod 36.



V rozsudcích ve věcech Boxus a další (bod 43) a Solvay a další (bod 37) Soudní dvůr z výše uvedeného dovodil, že vnitrostátní zákonodárce musí mít k dispozici v okamžiku přijetí záměru dostatečné informace, jejichž rozsah je dán čl. 5 a Přílohou IV směrnice. Informace, které má oznamovatel poskytnout, musí zahrnovat alespoň popis záměru obsahující informace o jeho umístění, povaze a rozsahu, popis zamýšlených opatření k vyloučení a omezení významných škodlivých vlivů – a je-li to možné – i k jejich nápravě a údaje nezbytné ke zjištění a posouzení hlavních vlivů, které by záměr mohl mít na životní prostředí.

V rozsudku ve věci C-50/09 (Komise v. Irsko)<sup>193</sup> Soudní dvůr výše uvedené doplnil ve smyslu, že nic však nebrání tomu, aby tento vnitrostátní zákonodárce mohl při přijímání záměru využít informace získané v rámci předchozího správního řízení a v rámci posouzení vlivu na životní prostředí provedeného v této souvislosti, zakládá-li se toto posouzení na informacích a poznacích, které jsou nadále aktuální. Posouzení vlivů na životní prostředí, které musí být uskutečněno na počátku rozhodování, totiž zahrnuje věcný přezkum shromážděných informací a zároveň i zvážení vhodnosti jejich případného doplnění o další údaje: „*Tato povinnost zohlednění informací shromážděných příslušným orgánem životního prostředí na konci procesu rozhodování však nemůže být zaměňována s povinností posouzení uloženou v článku 3 směrnice 85/337. Toto posouzení, které musí být uskutečněno na počátku rozhodování (rozsudek ze dne 4. května 2006, Komise v. Spojené království, C508/03, Sb. rozh. s. I3969, bod 103), totiž zahrnuje věcný přezkum shromážděných informací a zároveň i zvážení vhodnosti jejich případného doplnění o další údaje. Tento orgán příslušný pro oblast životního prostředí tak musí při co možná nejúplnějším posouzení přímých a nepřímých účinků dotyčného záměru na faktory uvedené v prvních třech odřázkách uvedeného článku 3 a jejich vzájemné působení provést jak šetření, tak analýzu.*“<sup>194</sup> V rozsudku ve věci C-43/10 (Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a další) pak Soudní dvůr uvedl, že „*(o)kolnost, že posouzení vlivů na životní prostředí bylo uskutečněno v rámci správního řízení, které vedlo k vydání rozhodnutí zrušeného nakonec v soudním řízení, je sama o sobě z tohoto pohledu irelevantní.*“

<sup>193</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. března 2011. Evropská komise proti Irsku. Věc C-50/09. ECLI:EU:C:2011:109.

<sup>194</sup> Bod 40.

Z judikatury Soudního dvora také vyplývá, že za zvláštní právní předpis ve smyslu čl. 2 odst. 5 směrnice EIA nelze považovat legislativní akt, který pouze „schvaluje“ předchozí správní akt a pouze uvádí naléhavé důvody obecného zájmu, ač předtím nebyl zahájen zákonodárny proces týkající se meritorní stránky věci, který by umožnil splnit obě podmínky aplikace čl. 2 odst. 5 směrnice. Konkrétně legislativní akt, který byl přijat, aniž členové zákonodárného sboru měli k dispozici informace uvedené v příloze IV směrnice, nemůže spadat do působnosti čl. 2 odst. 5 směrnice.<sup>195</sup>

Zda byly výše uvedené podmínky splněny, přísluší posoudit vnitrostátnímu soudu. Za tímto účelem musí zohlednit jak obsah přijatého legislativního aktu, tak celý zákonodárny proces, který vedl k jeho přijetí, a zejména přípravné akty a parlamentní rozpravy.<sup>196</sup>

## 9.9 Závěr

Členským státům svědčí určitá míra uvážení, jakým způsobem provedou požadavky směrnice EIA do vnitrostátního práva. Unijní právo nevylučuje ani určité alternativní způsoby posouzení vlivů na životní prostředí, pokud při nich nedochází k porušování cílů směrnice. Směrnice samotná umožňuje uplatnění výjimek v případě zvláštních záměrů nebo specifických situací. Nejedná se však o výjimky bezbřehé, neboť je Soudní dvůr vykládá restriktivně a jejich uplatnění podmiňuje řadou podmínek. Judikatura Soudního dvora i pokyny vydané Komisí ke směrnici z roku 1985 se přitom v zásadě uplatní i ve vztahu ke stávajícímu znění směrnice.

Co se týče konkrétních podmínek pro jednotlivé výjimky, možnost stanovení prahových hodnot nebo kritérií omezuje zákaz fakticky obcházet proces EIA a vyjímát z něj celé skupiny záměrů, u kterých není možné vliv na životní prostředí zcela vyloučit. Záměry určené pro účely obrany nebo reagující na mimořádné civilní události je možné vyjmout z procesu EIA po zohlednění konkrétních okolností vyjímávaného záměru, jehož primárním a převažujícím účelem musí být obrana státu nebo reakce na mimořádnou civilní událost. Výjimečnost záměru, která jej umožňuje vyjmout

<sup>195</sup> Rozsudky *Boxus a další*, body 45–46, *Solvay a další*, bod 39–40.

<sup>196</sup> Rozsudky *Boxus a další*, bod 47, *Solvay a další*, bod 41.

z posouzení vlivů dle čl. 2 odst. 4 směrnice, nesmí být pouze hypotetická a souvisí s časovým tlakem a ztížením či nemožností realizace záměru, pokud by bylo posouzení vlivů na životní prostředí provedeno. V případě přijetí záměru zvláštním legislativním aktem podle judikatury Soudního dvora nezaručuje zákonodárny proces automaticky dosažení cílů směrnice EIA. Spíše než o úplnou výjimku z procesu EIA se jedná o zvláštní postup posouzení, ve kterém musí být přijetí záměru prováděno na základě přiměřených informací poskytnutých oznamovatelem a případně doplněných správními orgány a veřejností, kterých se uvažovaný záměr může týkat. Vnitrostátní zákonodárce musí mít k dispozici v okamžiku přijetí záměru dostatečné informace, jejichž rozsah je dán čl. 5 a Přílohou IV směrnice. Může využít informace získané v rámci předchozího správního řízení a v rámci posouzení vlivu na životní prostředí provedeného v této souvislosti, zakládá-li se toto posouzení na informacích a poznatcích, které jsou nadále aktuální. Není přitom rozhodné, zda posouzení vlivů na životní prostředí bylo uskutečněno v rámci správního řízení, které vedlo k vydání rozhodnutí zrušeného nakonec v soudním řízení. Legislativní akt, kterým má dojít k přijetí záměru, musí být dostatečně podrobný. Nesplní podmínky čl. 2 odst. 5 směrnice, pokud neobsahuje prvky, které jsou nezbytné pro posouzení vlivů tohoto záměru na životní prostředí nebo pokud vyžaduje přijetí jiných aktů k tomu, aby oznamovatel byl oprávněn uskutečnit záměr. Legislativní akt nesmí toliko „schválit“ předchozí správní akt s uvedením naléhavých důvodů obecného zájmu. A konečně musí být možné, aby otázku, zda přijatý legislativní akt splňuje podmínky stanovené v čl. 2 odst. 5 směrnice EIA, přezkoumal podle vnitrostátních procesních pravidel soud nebo nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem.

**POSUZOVÁNÍ VLIVŮ  
V JEDNOTLIVÝCH OBLASTECH  
ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ**

## 10 POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ V OBLASTI ZEMĚDĚLSTVÍ

*Hana Musilová*

Zemědělství je jednou z nejstarších a nejdůležitějších lidských činností. Představuje jedno z tradičních odvětví národního hospodářství, které má svou historii a v čase se vyvíjí. Od primitivních zemědělských soustav minulosti, ve kterých se původně jednalo převážně o lov a sběračství a teprve až později o záměrné využívání půdy k pastevectví a pěstování plodin, se zemědělství vyvinulo až do své dnešní industriální podoby.<sup>197</sup>

Přestože v dnešní době již lze zemědělství považovat za činnost, která plní rozmanité funkce, jeho hlavní funkce zůstala nezměněna. Je jí zabezpečování potravin a jiných hospodářsky využitelných výrobků<sup>198</sup>, jako jsou krmiva, steliva, paliva a suroviny pro průmyslová odvětví. Tato funkce je označována jako funkce produkční. Hovoří o ní hned na svém začátku i zákon o zemědělství, který je základním právním předpisem, který na národní úrovni v České republice zemědělství jako takové reguluje. Zákon o zemědělství stanoví, že je jeho účelem vytváření podmínek pro zajištění schopnosti českého zemědělství zabezpečit základní výživu obyvatel, potravinovou bezpečnost a potřebné nepotravinářské suroviny. Účelem zákona o zemědělství je také vytváření předpokladů pro podporu mimoprodukčních funkcí zemědělství, které tvoří druhou skupinu hlavních funkcí zemědělství, a které v posledních desetiletích postupně nabývají na významu. Mimoprodukční funkce zemědělství bývají někdy označovány také jako společenské a environmentální, neboť se projevují ve vzhledu a uspořádání krajiny, v osídlení venkova, v kultuře atd.

Převládající metodou zemědělského hospodaření v České republice je konvenční zemědělství. Objevují se však také alternativy využívající poznatky vědy a techniky či zohledňující významnějším způsobem ekologické otázky. Nejběžnější alternativy představuje zejména zemědělství ekologické, integrované

<sup>197</sup> DAMOHORSKÝ, M., MÜLLEROVÁ, H., SMOLEK, M., SNOPOKOVÁ, T. *Zemědělské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, 224 s., s. 17–18. ISBN 978-80-7380-584-5.

<sup>198</sup> DAMOHORSKÝ, M., SMOLEK, M. *Zemědělské právo: učební pomůcka*. Vyd. 1. Praha: IFEC, 2001, 132 s., s. 10. Justis. ISBN 80-864-1211-3.

nebo precizní.<sup>199</sup> V současné době je však v České republice právně relevantní jen systém zemědělství konvenčního a systém zemědělství ekologického.<sup>200</sup>

Jako konvenční zemědělství je obecně označován systém hospodaření v průmyslově vyspělých zemích, pro který je typická vysoká intenzita hospodaření s použitím vysokých energetických a materiálových vstupů za účelem dosažení maximalizace produkce a momentálního ekonomického efektu. Významnými faktory přispívajícími k intenzitě zemědělského hospodaření je koncentrace produkčních organismů v čase a prostoru, vysoký stupeň mechanizace a automatizace technologických postupů a intenzivní využívání chemických a energetických vstupů. Typická je také uniformita porostu dána pěstováním monokultur.<sup>201</sup> Díky novým technologiím, mechanizaci a používání chemických látek zemědělská produkce stoupá i přes nižší počet zemědělců<sup>202</sup> a nižší nároky na práci<sup>203</sup>.

Efektivní zemědělské hospodaření vyžaduje, stejně jako většina jiných lidských činností, ke své realizaci určitou část zemského povrchu. Zejména pro rostlinnou výrobu platí, že je provozována tam, kde jsou pro ni přijatelné přírodní podmínky, především půda a klima. Půda představuje nejdůležitější a nenahraditelný výrobní faktor k pěstování rostlin v rámci rostlinné výroby. K produkci je využívána zemědělská půda, z níž nejvyšší podíl představuje orná půda a trvalé travní porosty, doplněná o výměry ovocných sadů, vinic, chmelnic a zahrad. Vedle půdy jsou pro zemědělství důležité také ostatní přírodní podmínky a, zejména v posledních několika desetiletích,

<sup>199</sup> Charakteristika zemědělství. [www.vfu.cz](http://www.vfu.cz) [online]. 2014 [cit. 2015-11-22]. Dostupné z: [cit.vfu.cz/ivbp/wp-content/uploads/./Charakteristika\\_zemedelstvi.pdf](http://cit.vfu.cz/ivbp/wp-content/uploads/./Charakteristika_zemedelstvi.pdf)

<sup>200</sup> TKÁČIKOVÁ, J. in JANČÁROVÁ, I. a kol. *Právo životního prostředí: zpláštní část*. 1. Vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 621 s., s. 502. ISBN 978-80-210-8041-6.

<sup>201</sup> Charakteristika zemědělství. [www.vfu.cz](http://www.vfu.cz) [online]. 2014 [cit. 2015-11-22]. Dostupné z: [cit.vfu.cz/ivbp/wp-content/uploads/./Charakteristika\\_zemedelstvi.pdf](http://cit.vfu.cz/ivbp/wp-content/uploads/./Charakteristika_zemedelstvi.pdf)

<sup>202</sup> MÁCOVÁ, M. V čem je české zemědělství jiné. [www.statistikaamy.cz](http://www.statistikaamy.cz) [online]. 2014 [cit. 2015-06-29]. Dostupné z: <http://www.statistikaamy.cz/2014/07/v-cem-je-ceske-zemedelstvi-jine/>

<sup>203</sup> V zemědělství v současné době v České republice pracuje méně než 5 % pracovníků. Na tvorbě HDP se zemědělství podílí přibližně 3 %. Přestože se tyto údaje jeví jako nevýznamné, důležitost zemědělství z makroekonomického hlediska vystupuje při pohledu na údaje o podílu výdajů obyvatel na potraviny a nápoje, který se dlouhodobě pohybuje okolo 22 % (viz MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ. *Zemědělství 2013*. Praha: Ministerstvo zemědělství, 2014. ISBN 978-80-7434-151-9. Dostupné z: [http://eagri.cz/public/web/file/324206/Publikace\\_Zemedelstvi\\_2013\\_web.pdf](http://eagri.cz/public/web/file/324206/Publikace_Zemedelstvi_2013_web.pdf)).

také nejrůznější zařízení, stavby, činnosti a technologie. Není pochyb o tom, že některé záměry, které jsou prováděny v zemědělství, zejména v rámci výše popsaného převládajícího systému zemědělství konvenčního, a které vedou k naplňování funkcí zemědělství, mohou mít významný vliv na životní prostředí, který není možné přehlížet a ponechat bez právní regulace. Zemědělství, jak již bylo naznačeno výše, je souborem činností, které plní produkční i mimoprodukční funkce.<sup>204</sup> Přitom se však bezprostředně dotýká složek životního prostředí, zejména těch představovaných půdou, vodou a ovzduším a ovlivňuje je ve směru pozitivním, negativním nebo oběma těmito směry v různém poměru. Nepřekvapí tedy, že oblast zemědělství nezůstala stranou ani právní regulace posuzování vlivů na životní prostředí. Bezesporu také tato regulace přispěla k tomu, že jsou některé zemědělské činnosti již poměrně úspěšně vytlačovány stále dál od lidských sídel. Typicky se to týká například zařízení pro intenzivní chov hospodářských zvířat, mezi kterými dominují zařízení pro chov prasat, skotu a drůbeže, coby hlavních odvětví chovu realizovaných v České republice v rámci živočišné výroby<sup>205</sup>. Záměrů podléhajících posuzování je však v oblasti zemědělství více. Některé z těchto staveb, činností nebo technologií figurují v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů. Pokud jsou tyto záměry zařazeny do kategorie I, podléhají posuzování vždy. Pokud jsou tyto záměry zařazeny do kategorie II, podléhají posuzování, pokud je tak stanoveno ve zjišťovacím řízení.

Tato kapitola je věnována posuzování vlivů na životní prostředí v oblasti zemědělství. Dříve než je však obrácena pozornost k samotným v zemědělství posuzovaným záměrům, je věnován prostor vymezení oblasti zemědělství.

## 10.1 Základní vymezení zemědělství

Vymezit oblast zemědělství není jednoduchým úkolem. Je těžké udělat jednoznačnou „dělicí čáru“ mezi činnostmi, které jsou zemědělské a které se zemědělstvím toliko souvisejí. Lze tvrdit, že se obecně pod pojmem

<sup>204</sup> TKÁČIKOVÁ, J. In: JANČÁŘOVÁ, I. a kol. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. 1. Vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 621 s., s. 502. ISBN 978-80-210-8041-6.

<sup>205</sup> ÚSTAV ZEMĚDĚLSKÉ EKONOMIKY A INFORMACÍ. Jak začít podnikat v zemědělství. *Eagri.cz* [online]. 2013 [cit. 2015-06-07]. Dostupné z: <http://eagri.cz/public/web/mze/farmer/aktuality/jak-zacit-podnikat-v-zemedelstvi.html>, s. 19.

zemědělství rozumí souhrn veškeré biologické výroby (rostlinné a živočišné) a přímého zpracování jejich produktů (zemědělského průmyslu).<sup>206</sup> Zemědělství může být také charakterizováno jako kvalifikované obdělávání půdy za účelem získání úrody (rostlinná výroba), jako chov hospodářských zvířat (živočišná výroba) a s těmito činnostmi související různé přidružené činnosti.<sup>207</sup> Obě základní složky zemědělství, představované rostlinou a živočišnou výrobou lze dále členit na odvětví v závislosti na produkované komoditě.<sup>208</sup>

### 10.1.1 Zemědělská výroba podle zákona o zemědělství

Vedle dvou základních složek zemědělství „v užším smyslu“ představovaných rostlinnou výrobou, která, jak již bylo uvedeno výše, se zabývá zejména pěstováním kulturních rostlin, a živočišnou výrobou, která se zabývá chovem hospodářských zvířat, bývají k zemědělství řazeny také další činnosti. Na tom, co vše lze řadit pod oblast zemědělství, neexistuje jednoznačná shoda. Legislativní vymezení toho, co se rozumí zemědělskou výrobou včetně hospodaření na vodních plochách však lze v českém právním řádu vyhledat § 2e odst. 3 zákona o zemědělství. Podle tohoto ustanovení se zemědělskou výrobou včetně hospodaření na vodních plochách rozumí:

- a) *rostlinná výroba včetně chmelařství, ovocnářství, vinobradnictví a pěstování zeeleniny, hub, okrasných rostlin, léčivých a aromatických rostlin s výjimkou pěstování konopí pro léčebné použití a vědecké účely, rostlin pro technické a energetické užití na pozemcích vlastních, pronajatých, nebo užívaných na základě jiného právního důvodu, popřípadě provozovaná bez pozemků,*
- b) *živočišná výroba zahrnující chov hospodářských a jiných zvířat či živočichů za účelem získávání, zpracování a výroby živočišných produktů, chov hospodářských zvířat ke tabu a chov sportovních a dostihových koní,*
- c) *produkce chovných a plemenných zvířat, využití jejich genetického materiálu a získávání zárodečných produktů, pokud jde o zvířata uvedená v písmenu b),*
- d) *výroba osiv a sadby, školkařských výpěstků a genetického materiálu rostlin,*

<sup>206</sup> Pojem a definice zemědělství. *Naše věč* [online]. 1937 [cit. 2015-11-21]. Dostupné z: <http://nase-rec.ujc.cas.cz/archiv.php?part=3192>

<sup>207</sup> SYNEK, M., KISLINGEROVÁ, E. *Podniková ekonomika*. 5., přeprac. a dopl. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, xxv, 445 s., s. 310-311. ISBN 978-80-7400-336-3.

<sup>208</sup> Charakteristika zemědělství. [www.vfu.cz](http://www.vfu.cz) [online]. 2014 [cit. 2015-06-22]. Dostupné z: [cit.vfu.cz/ivbp/wp-content/uploads/./Charakteristika\\_zemedelstvi.pdf](http://cit.vfu.cz/ivbp/wp-content/uploads/./Charakteristika_zemedelstvi.pdf)



- e) *úprava, zpracování a prodej vlastní produkce zemědělské výroby, pokud je konečným produktem zemědělský produkt uvedený v Příloze I Smlouvy o fungování Evropské unie,*
- f) *chov ryb, vodních živočichů a pěstování rostlin ve vodním útvaru povrchových vod na pozemcích vlastních, pronajatých nebo užívaných na základě jiného právního důvodu,*
- g) *bosporaření v lese, na pozemcích vlastních, pronajatých, nebo užívaných na základě jiného právního důvodu,*
- h) *bosporaření s vodou pro zemědělské a lesnické účely.*

Dále se podle zákona o zemědělství za zemědělskou výrobu považuje zemědělská činnost stanovená podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky. Tímto předpisem je v současné době nařízení 1307/2013,<sup>209</sup> které zemědělskou činnost definuje v čl. 4 písm. c). Zemědělskou činností se podle tohoto ustanovení rozumí, v zásadě shodně jako podle zákona o zemědělství, produkce, chov zvířat nebo pěstování zemědělských plodin včetně sklizně, dojení, plemenářské činnosti a chovu zvířat pro zemědělské účely. Zemědělskou činností se však podle tohoto ustanovení, nad rozsah, který uvádí zákon o zemědělství, rozumí také udržování zemědělských ploch ve stavu vhodném pro pastvu nebo pěstování plodin bez přípravy, která jde nad rámec běžných způsobů zemědělské praxe a použití strojů, na základě kritérií stanovených členskými státy na základě rámce stanoveného Evropskou komisí. Také se za zemědělskou činnost podle tohoto ustanovení považuje provádění minimální činnosti vymezené členskými státy, která je prováděna na zemědělských plochách přirozeně ponechávaných ve stavu vhodném pro pastvu nebo pěstování plodin. Výše uvedené vymezení zemědělské výroby, resp. činnosti, má vazbu na dotační problematiku a institut tzv. „aktivního zemědělce“, se kterým unijní právní předpisy a, v návaznosti na ně, i české právní předpisy dále pracují.

Objevuje se však pojmání zemědělství ještě širší, než je to uvedené v zákoně o zemědělství. Pod pojem zemědělství může být za určitých okolností podřazováno také lesní hospodářství, stejně jako myslivost, rybářství

<sup>209</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zrušují nařízení Rady (ES) č. 637/2008 a nařízení Rady (ES) č. 73/2009

či včelařství.<sup>210</sup> Zelené zprávy o stavu zemědělství, vydávané pro jednotlivé roky Ministerstvem zemědělství, se ve svém rámci věnují například také problematice potravinářství<sup>211</sup>.

### 10.1.2 Klasifikace zemědělství podle CZ-NACE

S ohledem na to, že je zemědělství významnou součástí národního hospodářství, má své vymezení také pro účely, které jsou zejména ekonomické a statistické povahy. Toto vymezení představuje klasifikace ekonomických činností CZ-NACE.<sup>212</sup> Zemědělství je v rámci klasifikace CZ-NACE na nejvyšší úrovni členění zařazeno v sekci A – Zemědělství, lesnictví a rybařství. Na střední úrovni členění v oddílu 01 – Rostlinná a živočišná výroba, myslivost a související činnosti, a na úrovni členění na skupiny pak ve skupinách 01.1 – Pěstování plodin jiných než trvalých, 01.2 - Pěstování trvalých plodin, 01.3 – Množení rostlin, 01.4 – Živočišná výroba, 01.5 – Smíšené hospodářství<sup>213</sup> a 01.6 – Podpůrné činnosti pro zemědělství a posklizňové činnosti.<sup>214</sup> Výše vymezené skupiny se pak dále podrobněji člení na třídy, které

<sup>210</sup> S poměrně širokým chápáním toho, co vše lze řadit k zemědělství, se lze setkat například v publikaci DAMOHORSKÝ, M., MÜLLEROVÁ, H., SMOLEK, M., SNOPKOVÁ, T. *Zemědělské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, 224 s. ISBN 978-80-7380-584-5, ve které je v rámci výkladu o zemědělském právu zpracována mimo jiné také kapitola, která se věnuje lesnímu hospodářství nebo právě také myslivosti, rybařství a včelařství.

<sup>211</sup> MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ. *Zemědělství 2013*. Praha: Ministerstvo zemědělství, 2014. ISBN 978-80-7434-151-9. Dostupné z: <http://eagri.cz/public/web/mze/zemedelstvi/publikace-a-dokumenty/zelene-zpravy/zelena-zprava-2013.html>, s. 259 a násl.

<sup>212</sup> NACE je akronym pro statistickou klasifikaci ekonomických činností, kterou používá Evropská unie (resp. Evropská společenství) od roku 1970. Statistiky, které vzniknou za použití klasifikace NACE, lze srovnávat v celé Evropské unii. Používání NACE je povinné pro všechny členské státy Evropské unie. V České republice se CZ-NACE klasifikace používá od 1. ledna 2008. Nahradila dřívější klasifikaci OKEČ (odvětvová klasifikace ekonomických činností). Zdroj: NACE REV. 2, Metodická příručka (dostupné z: [https://www.czso.cz/csu/czso/klasifikace\\_ekonomickych\\_cinnosti\\_-cz\\_nace-](https://www.czso.cz/csu/czso/klasifikace_ekonomickych_cinnosti_-cz_nace-))

<sup>213</sup> Skupina 01.5 (Smíšené hospodářství) tvoří výjimku ze základních pravidel určování hlavní činnosti. Při určování se zde vychází z toho, že v četných zemědělských podnicích je rostlinná a živočišná výroba v přiměřené rovnováze a jejich zařazení do jedné či druhé kategorie by bylo svévolné. Zdroj: Vysvětlivky CZ-NACE, (dostupné z: [https://www.czso.cz/csu/czso/klasifikace\\_ekonomickych\\_cinnosti\\_-cz\\_nace-](https://www.czso.cz/csu/czso/klasifikace_ekonomickych_cinnosti_-cz_nace-)).

<sup>214</sup> Skupina 01.7 – Lov a odchyt divokých zvířat a související činnosti nacházející se v klasifikaci rovněž v oddílu 01 není v této kapitole pod pojem zemědělství zahrnována a to zejména pro svou velkou odlišnost od ostatních zemědělských ekonomických činností, na které se tato kapitola zaměřuje a také proto, že problematika lovu není zákonem o posuzování vlivů mezi záměry, jejichž provedení by mohlo závažně ovlivnit životní prostředí, zařazena. Zdroj: Vysvětlivky CZ-NACE, (dostupné z: [https://www.czso.cz/csu/czso/klasifikace\\_ekonomickych\\_cinnosti\\_-cz\\_nace-](https://www.czso.cz/csu/czso/klasifikace_ekonomickych_cinnosti_-cz_nace-)).

představují nejnižší úroveň klasifikace a se kterými se lze běžně setkat pod označením čtyřmístným kódem. Při tomto poměrně úzkém chápání zemědělství ze záměrů vymezených v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů jich nespadá do oblasti zemědělství mnoho. Nad tento rámec se proto tato kapitola bude věnovat coby součástí oblasti zemědělství také lesnictví a těžbě dřeva (upraveno v rámci oddílu 02 CZ-NACE klasifikace). Pod pojem zemědělství zpravidla nespadá ani následné zpracování zemědělských produktů na potravinářské výrobky a krmiva tak, jak je vymezeno v oddílu 10 klasifikace CZ-NACE (Výroba potravinářských výrobků a krmiv), a to proto, že přesahují stupeň přípravy pro primární trhy. Tyto činnosti však se zemědělstvím souvisí, a to mnohdy dokonce poměrně úzce. Zpravidla do zemědělství nebývají řazeny ani polní stavební práce (např. terasování a odvodňování zemědělské půdy), které zahrnuje sekce F - Stavebnictví). Protože jsou však tyto činnosti z hlediska jejich vlivu na životní prostředí významné, a to zejména s ohledem na to, že jsou zahrnuty do seznamu záměrů uvedených v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů, bude jim v rámci kapitoly také věnována určitá pozornost.

## 10.2 Posuzované záměry

Posuzování vlivů na životní prostředí podléhají v zákoně o posuzování vlivů vymezené záměry a koncepce, jejichž provedení by mohlo závažně ovlivnit životní prostředí. Záměrem se přitom podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí rozumí stavby, činnosti a technologie uvedené v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů. Lze říct, že se typové kategorie záměrů podléhající procesu posuzování od sebe v návaznosti na zařazení do kategorie I nebo kategorie II liší v tom, zda podléhají posuzování bez dalšího, automaticky (kategorie I - záměry vždy podléhající posouzení), nebo toliko na základě zjišťovacího řízení (kategorie II - záměry vyžadující zjišťovací řízení). Lze si povšimnout, že některé typové záměry, které bez pochyby spadají do oblasti zemědělství (jako je intenzivní chov hospodářských zvířat, vodohospodářské úpravy spočívající v odvodnění, závlahách či protierozní ochraně nebo odlesňování či zalesňování) jsou zařazeny jak do kategorie I, tak do kategorie II. Liší se však svou velikostí, kapacitou či rozsahem.

### 10.2.1 Záměry závodů zpracovatelského průmyslu

Jak již bylo naznačeno výše, při dostatečně širokém chápání pojmu zemědělství, při němž je za jednu z jeho podmnožin považováno také potravinářství, lze v rámci přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů nalézt několik druhů záměrů, kterým je vhodné věnovat na tomto místě pozornost. Za zmínku v tomto směru stojí například záměry závodů zpracovatelského průmyslu, ve kterých jsou zemědělské produkty zpracovávány na výrobky, a to s ohledem na to, že se zemědělskou výrobou podle § 2e odst. 3 písm. e) zákona o zemědělství rozumí také úprava, zpracování a prodej vlastní produkce zemědělské výroby, pokud je konečným produktem zemědělský produkt uvedený v Příloze I Smlouvy o fungování Evropské unie. Nutno však podotknout že rozsah zpracovatelského průmyslu jde často daleko za hranice toho, co lze zařadit do skupiny produktů uvedených v Příloze I Smlouvy o fungování Evropské unie.

Záměry závodů zpracovatelského průmyslu, které lze vyhledat v kategorii II přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů jsou:

- Výrobní nealkoholických nápojů s kapacitou od 50 000 hl/rok výrobků.
- Pivovary s kapacitou od 100 000 hl/rok výrobků a sladovny s kapacitou od 50 000 t/rok výrobků.
- Škrobárny s kapacitou od 50 000 t/rok výrobků.
- Lihovary nebo pálenice s kapacitou od 5 000 hl/rok výrobků.
- Droždárny s kapacitou výroby droždí od 1 000 t/rok.
- Cukrovary s kapacitou zpracované suroviny od 150 000 t/rok.
- Výroba rostlinných nebo živočišných olejů nebo tuků s kapacitou od 20 000 t/rok výrobků.
- Zpracování mléka od 50 000 hl/rok.
- Balírny a konzervářské závody s kapacitou od 100 000 t/rok výrobků.
- Výroba cukrovinek a sirupů s kapacitou od 10 000 t/rok.
- Jatka, masokombináty a zařízení na zpracování ryb (včetně výroby rybí moučky a rybích olejů) s kapacitou od 5 000 t/rok výrobků.

Příkladem záměru, který podléhal posuzování vlivů na životní prostředí a spadal do oblasti zpracovatelského průmyslu, konkrétně mezi záměry kategorie II. bod 8.4 přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů „Lihovary nebo pálenice s kapacitou od 5000 hl/rok výrobků“ byl záměr „Úpravy průmyslového

lihovaru Trmice<sup>215</sup>“. Předmětem tohoto záměru byla úprava technologického zařízení průmyslového lihovaru s kapacitou výroby 80 000 t bezvodého bioetanolu za rok, která spočívala v úpravě ve vztahu k několika technologickým uzlům (úprava spočívala například ve změně způsobu mletí obilí nebo nahrazení kontinuálního kvašení šaržovým kvašením). Z hlediska možných vlivů na životní prostředí bylo zohledněno to, že byl záměr umíst'ovaný do stávajícího areálu lihovaru. Záměr tedy prakticky nijak neovlivňoval plochu, na kterou byl umíst'ován z hlediska půdy, fauny, flóry, ekosystémů, horninového prostředí a dalších faktorů vázaných na plochu pod záměrem. Jako významné však byly vyhodnoceny vlivy na kvalitu ovzduší, hlukovou zátěž a tedy i na obyvatelstvo. Nakonec však bylo ve vztahu k tomuto záměru vydáno souhlasné stanovisko, které však obsahovalo mnoho podmínek pro fázi přípravy, provozu, trvalého provozu i fázi ukončení provozu.<sup>216</sup>

### 10.2.2 Záměry sloužící k odstraňování vybraného zemědělského odpadu

V zemědělství nevznikají pouze hodnotné zemědělské produkty, které jsou následně zpracovávány v závodech zpracovatelského průmyslu, ale také odpad. Některá zařízení na odstraňování odpadu vznikajícího v zemědělství rovněž podléhají posuzování vlivů. Jako příklad lze uvést kafilerie nebo veterinární asanační ústavy. Veterinární asanační činností se ve smyslu § 39 veterinárního zákona rozumí shromažďování (sběr), přeprava (svoz), neškodné odstraňování a další zpracovávání vedlejších živočišných produktů; dezinfekce, deratizace, dezinfekce, popřípadě i dezodorizace; odchyt toulavých a opuštěných zvířat a jejich umíst'ování do karantény nebo izolace. Pro vedlejší živočišné produkty podle veterinárního zákona obecně platí, že pokud nejsou vhodné ke krmení zvířat nebo k dalšímu zpracování, musí být bez průtahů neškodně odstraněny zahrabáním na určeném místě nebo spálením, popřípadě neškodně odstraněny jiným, právními předpisy stanoveným, způsobem. Výše vyjmenované veterinární asanační činnosti je možné vykonávat jen na základě povolení Státní veterinární správy. Podle § 41 veterinárního

<sup>215</sup> Bližší informace k záměru Úpravy průmyslového lihovaru Trmice jsou dostupné prostřednictvím informačního systému EIA na této adrese: [http://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA\\_ULK882](http://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_ULK882)

<sup>216</sup> Blíže viz [http://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA\\_ULK882](http://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_ULK882)

zákona dále platí, že osoba, jíž byl výkon veterinární asanační činnosti povolen, je povinna vykonávat ji tak, aby nedocházelo k ohrožení zdraví lidí a zvířat, k týrání zvířat nebo k poškození životního prostředí.

Výše uvedené záměry jsou zákonem o posuzování vlivů zařazeny do kategorie I. Posouzení vlivů na životní prostředí tedy podléhají vždy. Příslušným úřadem k posuzování těchto záměrů je orgán kraje v přenesené působnosti, v jehož územně správním obvodu je záměr navržen.

### **10.2.3 Záměry sloužící k výrobě a skladování látek v zemědělství využívaných**

Se zemědělstvím jistě souvisí také záměry závodů, které vyrábějí chemické látky v zemědělství využívané. V kategorii I zákona o posuzování vlivů lze nalézt mezi záměry, k jejichž posuzování je příslušné Ministerstvo životního prostředí, také záměry zařízení k výrobě biocidů, pesticidů a průmyslových hnojiv. Posuzování vlivů na životní prostředí v případě, že je tak stanoveno ve zjišťovacím řízení, podléhají také záměry zařazené do kategorie II, které spočívají ve skladování vybraných nebezpečných chemických látek a chemických přípravků (vysoce toxických, toxických, zdraví škodlivých, žíravých, dráždivých, senzibilizujících, karcinogenních, mutagenních, toxických pro reprodukci, nebezpečných pro životní prostředí) a pesticidů v množství nad 1 t. Totéž se vztahuje na skladování kapalných hnojiv.

Příkladem záměru, který podléhal posuzování vlivů na životní prostředí může být záměr „Skladu tuhých průmyslových hnojiv Vrdy“<sup>217</sup> Posuzovaným záměrem byla v tomto případě výstavba nového skladu pro uskladnění dusičnanu amonného s uhličitanem vápenatým a hořečnatým. Roční skladovací kapacita skladu byla uvažována na 1870 tun. Naskladňování a vyskladňování skladu mělo být prováděno pomocí mobilní mechanizace. Pro fázi provozu byly jako nejzávažnější negativní vlivy na složky životního prostředí a obyvatelstvo identifikovány hlukové a emisní vlivy z liniového zdroje - dopravy spojené s provozem skladu tuhých průmyslových hnojiv. V rámci doložené rozptylové a hlukové studie však bylo prokázáno, že předkládaný záměr se pohybuje v přípustných limitních hodnotách. Bylo také identifikováno

<sup>217</sup> Bližší informace k záměru „Sklad tuhých průmyslových hnojiv Vrdy“ jsou dostupné prostřednictvím informačního systému EIA na této adrese: [http://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA\\_STC1748](http://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_STC1748)

váno, že záměr vykazuje minimální či žádné negativní vlivy na klima, krajinu, kulturní památky, půdu, floru, faunu či ekosystémy. Významně k tomu jistě přispělo to, že ochrana povrchových a podzemních vod byla v rámci záměru řešena technickými opatřeními, která jednak bránila prosáknutí skladovaných látek do podloží a dále pak zamezovala také vniknutí venkovních dešťových srážek do vnitřních skladovacích prostor objektu. Pro záměr skladu bylo nakonec vydáno souhlasné stanovisko, které však obsahovalo mnoho podmínek pro fázi přípravy, výstavby i provozu.<sup>218</sup>

Jiným příkladem záměru, který se týkal hnojiv, byl záměr „Intenzifikace výroby hnojiv v Lovochemii, a. s., Lovosice.“<sup>219</sup> Podstatou tohoto záměru bylo vybudování nového moderního technologického celku v rámci stávajícího areálu pro výrobu hnojiv a náhrada stávajících výrobních jednotek dusičnanu amonného a univerzální výroby hnojiv za nové. Realizací záměru mělo dojít k navýšení výrobní kapacity o 425 000 tun (225 000 tun vyrobených hnojiv a 200 000 tun meziproduktů) za rok, a to z tehdejších 955 000 tun za rok na projektovaných 1 380 000 tun průmyslových hnojiv za rok. K záměru bylo nakonec vydáno souhlasné stanovisko, neboť bylo v rámci posuzování zjištěno, že ve všech významných parametrech z hlediska vlivu na životní prostředí bude působení záměru akceptovatelné a vlivy výstavby a provozu nového zařízení k výrobě průmyslových hnojiv v areálu Lovochemie, a. s. budou pod úrovní stanovenou platnými předpisy. Toto konstatování se týkalo zejména ochrany veřejného zdraví ohroženého působením hluku a znečištěného ovzduší v okolí podniku, ale i nakládání s odpadními vodami, chemickými látkami, odpady a havarijního zabezpečení.<sup>220</sup>

#### 10.2.4 Záměry související s lesním hospodářstvím

Vzhledem k tomu, že je v této kapitole zařazováno do oblasti zemědělství také lesnictví, jeví se jako vhodné poukázat na to, že je jedním ze záměrů, které figurují na seznamu, jak v rámci kategorie I, tak kategorie II, také zalesňování nebo odlesňování. Konkrétně se jedná o trvalé nebo dočasné

<sup>218</sup> Blíže viz [http://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA\\_STC1748](http://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_STC1748)

<sup>219</sup> Blíže informace k záměru „Intenzifikace výroby hnojiv v Lovochemii, a. s., Lovosice“ jsou dostupné prostřednictvím informačního systému EIA na této adrese: [http://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA\\_OV4117S](http://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_OV4117S)

<sup>220</sup> Blíže viz [http://portal.cenia.cz/eiasea/download/RUIBX09WNDExN196YXZlcnlTdGFuRE9DXzQ1MzgyMjEzOTE5MDExOTAyNTUucGRm/OV4117\\_zaveryStan.pdf](http://portal.cenia.cz/eiasea/download/RUIBX09WNDExN196YXZlcnlTdGFuRE9DXzQ1MzgyMjEzOTE5MDExOTAyNTUucGRm/OV4117_zaveryStan.pdf)

odlesnění nebo zalesnění nelesního pozemku o ploše nad 25 ha. To spadá mezi záměry zařazené do kategorie I. Trvalé nebo dočasné odlesnění nebo zalesnění nelesního pozemku na ploše od 5 do 25 ha pak spadá do kategorie II. V obou případech je příslušným k posuzování těchto záměrů orgán kraje v přenesené působnosti, v jehož územně správním obvodu je záměr navržen.

### **10.2.5 Záměry související s hospodařením s vodou**

Podle § 2e odst. 3 písm. h) zákona o zemědělství se zemědělskou výrobou rozumí také hospodaření s vodou pro zemědělské a lesnické účely. S ohledem na to je možné se domnívat, že není chybou, v rámci pojednání o záměrech, které podléhají posuzování vlivů na životní prostředí v oblasti zemědělství, zmínit také záměry představované projekty vodohospodářských úprav nebo jiných opatření ovlivňujících odtokové poměry (např. odvodnění, závlahy, protierozní ochrana, terénní úpravy, lesnicko-technické meliorace, atd.) na ploše nad 50 ha. Tyto záměry jsou zařazené do kategorie I. Příslušným úřadem k jejich posuzování je Ministerstvo životního prostředí. Obdobou v rámci kategorie II. jsou vodohospodářské úpravy nebo jiné úpravy ovlivňující odtokové poměry (např. odvodnění, závlahy, protierozní ochrana, terénní úpravy, lesnicko-technické meliorace, atd.), nicméně na ploše toliko od 10 do 50 ha. V případě těchto záměrů je příslušným k posuzování orgán kraje v přenesené působnosti, v jehož územně správním obvodu je záměr navržen.

### **10.2.6 Záměry související s intenzivním chovem hospodářských zvířat**

Pro zemědělství nejtypičtějšími záměry jsou záměry zařízení k intenzivnímu chovu hospodářských zvířat, ve kterých převážně v dnešním rozvinutém konvenčním zemědělství probíhá živočišná výroba. Do kategorie I jsou zákonem o posuzování vlivů zařazené zařízení k intenzivnímu chovu drůbeže nebo prasat, a to jmenovitě zařízení s více než 85 000 místy pro kuřata, 60 000 místy pro slepice a také zařízení s více než 900 místy pro prasnice. Příslušným úřadem k posuzování těchto záměrů je orgán kraje v přenesené působnosti, v jehož územně správním obvodu je záměr navržen. Do kategorie II jsou pak zákonem o posuzování vlivů zařazené zařízení k intenzivnímu



chovu hospodářských zvířat s kapacitou od 50 dobytčích jednotek. Samotný zákon o posuzování vlivů specifikuje, že se jedná o záměry neuvedené v kategorii I. To je pochopitelné, neboť tyto záměry budou podléhat posuzování vlivů na životní prostředí vždy, bez ohledu na výsledky zjišťovacího řízení. Jako velmi praktickou lze hodnotit skutečnost, že zákon o posuzování vlivů explicitně stanoví, že je za jednu dobytčí jednotku považováno 500 kg živé hmotnosti. Uvedení, co přesně zákon o posuzování vlivů rozumí dobytčí jednotkou, přispívá k právní jistotě adresátů právní úpravy obsažené v zákoně o posuzování vlivů. Nelze totiž zapomínat na to, že právní úprava pracuje také s termínem „velká dobytčí jednotka“<sup>221</sup> a s převodními koeficienty na tuto jednotku pro jednotlivé druhy zvířat. Převodní koeficient se odvíjí také od vývojového stádia konkrétního jedince (např. tele vs. dospělý kus apod.) Relativně autonomní vymezení dobytčí jednotky pro účely zákona o posuzování vlivů, které je nezávislé na vymezení velké dobytčí jednotky a jejím převodním mechanismu, lze považovat za napomáhající jednoznačnějšímu zařazení záměrů dle přílohy zákona o posuzování vlivů. Hmotnost lze totiž určit k určitému časovému okamžiku. To přispívá k objektivitě. Nutno však podotknout, že vymezení dobytčí jednotky, tak, jak je provedeno v příloze zákona o posuzování vlivů, není výsledkem „prozíravosti“ českých zákonodárců, nýbrž bylo převzato z EIA směrnice. Příslušným úřadem k posuzování záměrů zařízení k intenzivnímu chovu hospodářských zvířat s kapacitou od 50 dobytčích jednotek je orgán kraje v přenesené působnosti, v jehož územně správním obvodu je záměr navržen.

Před novelou provedenou zákonem č. 39/2015 Sb.<sup>222</sup> bylo vymezení záměrů kategorie I i kategorie II odlišné. Příloha k zákonu o posuzování vlivů stanovila, že posuzování podléhá chov hospodářských zvířat s kapacitou 180 dobytčích jednotek vždy. Záměrem vyžadujícím zjišťovací řízení byl pak chov

<sup>221</sup> Příkladem právního předpisu, který pracuje s pojmem velká dobytčí jednotka včetně přepočtů je například nařízení vlády České republiky č. 20/1992 Sb., kterým se stanoví způsob výpočtu výše náhrad za živý a mrtvý inventář a zásoby ve znění novely č. 57/1993 Sb. S „přepočítávacími koeficienty“ pro převod na velké dobytčí jednotky se lze setkat také například v nařízení vlády č. 74/2015 Sb. o podmínkách poskytování dotací na opatření dobré životní podmínky zvířat.

<sup>222</sup> 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.

hospodářských zvířat s kapacitou od 50 do 180 dobytčích jednotek. Novelou bylo ve vztahu k chovům zvířat kategorie I převzato doslovné znění<sup>223</sup> EIA směrnice<sup>224</sup>. Obecně lze tvrdit, že přijetím novely zákona o posuzování vlivů došlo ke zmírnění požadavků na posuzování vlivů na životní prostředí intenzivních chovů hospodářských zvířat. Je tomu tak hlavně z toho důvodu, že do kategorie I, tedy povinně posuzovaných záměrů, jsou již zařazeny pouze intenzivní chovy vybraných hospodářských zvířat. Jmenovitě se jedná o chovy drůbeže a prasat, resp. chovy kuřat a slepic a chovy jatečných prasat a prasníc. Povinnému posuzování vlivů bez dalšího již tedy například nepodléhají chovy skotu, které jsou v České republice také poměrně rozšířené. To však neznamená, že jsou z posuzování vlivů zcela vyloučeny. Stále totiž mohou být zařazeny do intenzivních chovů, na které pamatuje kategorie II, a tím pádem podléhat minimálně zjišťovacímu řízení.

Příkladem záměru, který podléhal posuzování vlivů na životní prostředí a byl zařazen do bodu 1.7, kategorie I – Zařízení k intenzivnímu chovu drůbeže s více než 85 000 místy pro kuřata, byl záměr „Haly pro výkrm brojlerů Stálky – 3. etapa<sup>225</sup>“, jehož předmětem byla výstavba 2 nových hal pro výkrm brojlerů s celkovou kapacitou 2 x 50 000 ks. Tyto haly měly být přistavěny ke stávajícímu středisku živočišné výroby s kapacitou 450 000 ks. Celková kapacita areálu tak po dostavbě 3. etapy měla činit 550 000 ks brojlerů. V rámci dokumentace byly posuzovány mimo jiné i vlivy na ovzduší, vodu, půdu a veřejné zdraví z hlediska hlučnosti. V rámci souhlasného stanoviska byly určeny jak podmínky pro fázi přípravy záměru, tak také podmínky pro fázi jeho provozu. Z podmínek pro fázi provozu lze uvést například tu, že při provozu záměru musí být využívána opatření pro snížení produkce amoniaku, minimálně ponechání znečištěné podestýlky na hnojišti do vytvoření krusty a zaorávka znečištěné podestýlky do 24 hodin po rozmetání.<sup>226</sup>

<sup>223</sup> Charakteristika záměrů je uvedena pod bodem 17. Přílohy I. EIA směrnice. Konkrétně body 17 uvádí zařízení k intenzivnímu chovu drůbeže nebo prasat s více než: a) 85 000 místy pro kuřata, 60 000 místy pro slepice; b) 3 000 místy pro jatečná prasata (nad 30 kg) nebo c) 900 místy pro prasnice.

<sup>224</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

<sup>225</sup> Bližší informace k záměru „Haly pro výkrm brojlerů Stálky – 3. etapa“ jsou dostupné prostřednictvím informačního systému EIA na této adrese: [http://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA\\_JHM1243](http://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_JHM1243)

<sup>226</sup> Blíže viz [http://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA\\_JHM1243](http://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_JHM1243)

### 10.2.7 Záměry uvedené výlučně v kategorii II

Kromě typových záměrů, které jsou zahrnuty v kategorii I i kategorii II zákon o posuzování vlivů obsahuje také několik typů záměrů, o kterých dosud nebylo pojednáno výše a které jsou zahrnuty pouze v kategorii II. Tyto záměry podléhají posouzení, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení. Takovým typovým záměrem je záměr restrukturalizace pozemků v krajinně, využívání neobdělávaných pozemků nebo polopřirozených oblastí k intenzivnímu zemědělskému využívání a uvedení zemědělské půdy do klidu na ploše od 10 ha. Příslušným úřadem k posuzování těchto záměrů je orgán kraje v přenesené působnosti, v jehož územně správním obvodu je záměr navržen.

Podle § 2e odst. 3 písm. f) zákona o zemědělství spadá pod pojem zemědělská výroba také chov ryb a vodních živočichů. S touto zemědělskou výrobou souvisí typový záměr zařazený do kategorie II. Tím jsou rybníky určené k chovu ryb s obsádkou při zarybnění nad 10 t živé hmotnosti. Příslušným úřadem k posuzování těchto záměrů je orgán kraje v přenesené působnosti, v jehož územně správním obvodu je záměr navržen.

## 10.3 Závěr

Z výše uvedeného vyplývá, že záměrů spadajících do oblasti zemědělství nebo se zemědělstvím úzce souvisejících je mnoho. Zdaleka však nejsou postiženy všechny zemědělské záměry, které mohou mít na životní prostředí vliv. Zemědělství se realizuje v přírodě. Vzhledem k tomu, že je převládající formou zemědělství v České republice zemědělství konvenční s významným využíváním zemědělské chemie, minerálních hnojiv a intenzivního koncentrovaného chovu hospodářských zvířat, v některých oblastech může být vliv zemědělství na životní prostředí velmi významný. Pracovníků v zemědělství ubývá, a to, že žijeme v době potravinového přebytku, je již mnohými vnímáno jako samozřejmost. Nelze však zapomínat na to, že je to důsledek efektivního zemědělství. To je však třeba rozvíjet s rostoucí úctou k životnímu prostředí ve směru k trvalé udržitelnosti. Posuzování vlivů záměrů na životní prostředí je jedním z nástrojů, které přispívají k tomu, aby byly činnosti pro životní prostředí významně nepříznivé eliminovány. S ohledem na nastoupený trend lze očekávat, že se seznam zemědělských záměrů či záměrů se zemědělstvím úzce souvisejících, které budou podléhat posuzování vlivů na životní prostředí, bude v budoucnu spíše rozšiřovat, nežli zužovat.

## 11 POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ V OBLASTI ENERGETIKY

*Jiří Pokorný*

Oblast posuzování vlivů na životní prostředí můžeme charakterizovat jako proces zjišťování a hodnocení dopadů a rizik různých projektů a koncepcí na životní prostředí. Dnešní pojetí oblasti energetiky, kdy naše společnost je závislá primárně na elektřině a fosilních palivech, je stále důležitá stávající masivní centralizovaná síť, i když i v tomto pojetí jsou vidět určité změny. Pokud vycházíme z uvedeného pojetí energetiky, hraje v něm proces posuzování vlivů Významnou roli. A to nejen při budování, ale také úpravách stávající energetické infrastruktury. Aktuální legislativní změny v posuzování vlivů, přijetí koncepčních dokumentů v oblasti energetiky a v neposlední řadě také vládní záměr prolomení limitů těžby hnědého uhlí na dole Bílina, ukazují vysokou aktuálnost problematiky.

Samotná oblast energetiky a souvisejícího posuzování vlivů, včetně člověka, je v nejširším slova smyslu<sup>227</sup> značně široká. Na základě tohoto důvodu se v rámci článku chce autor věnovat pouze posuzováním na ŽP v obecné věcné rovině, v návaznosti na získávání energetických surovin, výroben energií z nich a jejich přenosu. Z pohledu právního se pak zaměřit na český právní řád, konkrétně na zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon EIA“).<sup>228</sup> Základním východiskem pro rozsah posuzování je ustanovení uvedeného zákona § 2: *Posuzují se vlivy na veřejné zdraví a vlivy na životní prostředí, zahrnující vlivy na živočichy a rostliny, ekosystémy, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní památky, vymezené zvláštními právními předpisy a na jejich vzájemné působení a souvislosti.*

<sup>227</sup> V nejširším významu by bylo možné pod uvedený proces zařadit i testování např. toxicity užívaných materiálů, konstrukční spolehlivost strojních částí, ekodesign atp.

<sup>228</sup> Dalším možnou variantou by bylo také vymezení dle § 45h a násl. posuzování vlivu na ptáčích oblastech a evropsky významné lokality dle zákona 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Dalšími podstatnými ustanoveními zákona EIA jsou ustanovení § 4 a § 10a, které určují, jaké záměry a koncepce podléhají posuzování podle zákona. Jejich výčet obsahuje příloha č. 1, záměry obligatorně posuzované jsou uvedeny v kategorii I, ty u kterých je třeba zjišťovacího řízení jsou uvedeny v kategorii II.

## 11.1 ZPV a energetická infrastruktura

Z oblasti získávání primárních energetických surovin či vstupů lze dle přílohy č. 1 zařadit hlavně položky typu dolů a přehradních nádrží, dle seznamu se jedná o následující položky: 1.4. *Přebřady, nádrže a jiná zařízení určená ke zadržování nebo k akumulaci vody a v ní rozptýlených látek, jestliže objem zadržované nebo akumulované vody přesahuje 10 mil. m<sup>3</sup>, 2.1. Těžba ropy v množství nad 50 t/den a zemního plynu v množství nad 50 000 m<sup>3</sup>/den., 2.2. Těžba černého uhlí - nový dobývací prostor., 2.3. Těžba nerostných surovin v novém dobývacím prostoru, Těžba ostatních nerostných surovin na ploše nad 25 ha, Těžba rašeliny na ploše nad 150 ha., 2.5. Uran - těžba (včetně změny a ukončení těžby) a úprava uranové rudy (chemická úprava a jiné technologie, odkaliště a kalová pole). Posuzování podle kategorie II se týká bodů: 1.7. *Přebřady, nádrže a jiná zařízení určená ke zadržování nebo k akumulaci vody a v ní rozptýlených látek, pokud nepřísluší do kategorie I a pokud objem zadržované nebo akumulované vody přesahuje 100 000 m<sup>3</sup> nebo výška hradičí konstrukce přesahuje 10 m nad základovou spárou., 2.1. Těžba uhlí nad 100 000 tun/rok., 2.2. Lignit - těžba nad 200 000 t/rok., 2.3. Těžba a úprava rud včetně odkališť, kalových polí, hald a odvalů (chemické, biologické a jiné technologie), 2.4. Zvýšení povrchové těžby nerostných surovin nad 1 000 000 tun/rok., Těžba nerostných surovin 10 000 až 1 000 000 tun/rok; těžba rašeliny na ploše do 150 ha.**

Pro druhou oblast, tedy výrobu energií a paliv, kterou jsou na našem území zastoupeny především elektrárnami a rafineriemi. V příloze 1 jsou do kategorie I řazeny následující položky: 2.7. *Úprava černého a hnědého uhlí - vsázka nad 3 mil. tun/rok., 3.1. Zařízení ke spalování paliv s tepelným výkonem nad 200 MW., 3.2. Zařízení s jadernými reaktory (včetně jejich demontáže nebo konečného uzavření) s výjimkou výzkumných zařízení, jejichž maximální výkon nepřesahuje 1 kW kontinuální tepelné zátěže. 3.3. Zařízení na konverzi, obohacování nebo výrobu jaderného paliva., 7.1. Tepelné nebo chemické zpracování uhlí, popřípadě bitumenových břidlic, včetně výroby uhlíku vysokoteplotní karbonizací uhlí nebo elektrografitu vypalováním*

nebo grafitizací., 7.2. Rafinerie ropy nebo primární zpracování ropných produktů, 7.7. Zařízení na skladování ropy a ropných a chemických produktů s kapacitou nad 100 tis. tun. V kategorii II jsou řazeny: 2.7. Úprava černého a hnědého uhlí - vsázka 1 až 3 mil. tun/rok., 3.1. Zařízení ke spalování paliv o jmenovitém tepelném výkonu od 50 do 200 MW., 3.2. Větrné elektrárny s celkovým instalovaným výkonem vyšším než 500 kWe nebo s výškou stojanu přesahující 35 metrů., 3.3. Vodní elektrárny s celkovým instalovaným výkonem výroby nad 50 MWe., 3.4. Vodní elektrárny s celkovým instalovaným výkonem výroby od 10 MWe do 50 MWe., 7.4. Zařízení pro skladování ropy nebo ropných produktů s kapacitou 5 000 až 100 000 t, 7.5. Zařízení pro skladování ostatních chemických látek neuvedených v kategorii I ani v kategorii II s kapacitou od 5 000 t nebo od 1 000 m<sup>3</sup>.

V oblasti třetí, tedy energetik se dle záměrů uvedených v kategorii I jedná o: 3.6. Nadzemní vedení elektrické energie o napětí nad 110 kV a délce od 15 km., 3.7. Dálkové produktovody pro přepravu plynu, ropy, páry a dalších látek včetně toků oxidu uhličitého za účelem jejich ukládání do přírodních horninových struktur a připojených kompresních stanic, o délce nad 20 km a průměru nad 800 mm. A záměry řazené v kategorii II: 3.6. Vedení elektrické energie od 110 kV, pokud nepřísluší do kategorie I., 3.7. Produktovody k přepravě plynu, ropy, páry, vody a dalších látek o délce větší než 5 km a průměru 300 - 800 mm, pokud nepřísluší do kategorie I; produktovody toků oxidu uhličitého za účelem jeho ukládání do přírodních horninových struktur, pokud nepřísluší do kategorie I.

V návaznosti na vymezení rozsahu posuzovaných dopadů si lze jednoduše představit možné dopady nově budované energetické infrastruktury (hlavně nové dobývací prostory) na přírodu a krajinu. Samostatné kapitoly v této představě by pak mohly tvořit podzemní vody a jejich ohrožení, s krajinou související ekosystémy a v případě ČR, která má vysokou hustotu osídlení (velmi často historického charakteru) také dopady na hmotný majetek a kulturní památky. Velmi zajímavé bude sledovat proces posuzování vlivů při plánovaném rozšíření hnědohelného dolu Bílina v Severozápadních Čechách, kdy lze očekávat bouřlivé reakce ze strany veřejnosti.

Ze seznamu všech záměrů uvedených v příloze 1 lze snadno dovodit, že energetické projekty týkající se výroby energií a páteřní energetické sítě, stejně jako koncepce stanovující rámec k jejich budoucímu povolení, podléhají minimálně zjišťovacímu řízení dle zákona EIA. Jako příklady

a pro demonstraci faktického stavu procesu posuzování dle zákona EIA mohou posloužit dvě konkrétní události z nedávné doby. Prvním z nich je proces posuzování aktualizované koncepce státní energetické politiky a druhým soudní dohra povolení umístění 3. a 4. bloku jaderné elektrárny Temelín.

## 11.2 SEA: Aktualizovaná státní energetická koncepce

Dne 19. 5. 2015 schválila vláda ČR Aktualizovanou státní energetickou koncepci (dále jen „ASEK“), přičemž tento dokument dává rámec energetickému směřování naší země na dalších 25 let a nahradil tak původní energetickou koncepci z roku 2004. Samotné ministerstvo průmyslu a obchodu smysl ASEKu popisuje jako: „*Posláním ASEK je zajistit spolehlivou, bezpečnou a ke životnímu prostředí šetrnou dodávku energie pro potřeby obyvatelstva a národní ekonomiky a rovněž zabezpečit, že Česká republika bude mít k dispozici stále dodávky energie i v případných krizových situacích.*“<sup>229</sup> Protože samotná koncepce počítá s výstavbou nových energetických zdrojů,<sup>230</sup> zabývá se otázkami zabezpečení dostatku energetických zdrojů pro ně a její úpravy, včetně rozšíření energetické přenosové sítě, splňuje všechny předpoklady k tomu, aby byla posuzována v rámci procesu posuzování koncepcí SEA.

Přestože stanovisko SEA k ASEKu bylo vydáno dne 31. 7. 2014, tedy před účinností novely 39/2015 Sb., ukazuje základní směřování v přístupu k posuzování koncepcí v oblasti energetiky. Některé z těchto přístupů budou kriticky hodnoceny v následujících odstavcích, nicméně protože proces posuzování vlivů na ŽP je stále ve vývoji, lze očekávat, že každé další stanovisko bude sofistikovanější. Zatím se lze podívat na současnou úroveň a pokusit se nalézt prostor pro zlepšení.

Jak je obsaženo v samotném stanovisku, proces posuzování je založen na metodě referenčních cílů ochrany životního prostředí. Ta reflektuje stávající mezinárodní, národní a případně regionální koncepční dokumenty a jejich pozitivní trendy v oblasti ochrany životního prostředí. Na základě

<sup>229</sup> Zdroj: <http://www.mpo.cz/dokument158012.html>

<sup>230</sup> A část z těchto zdrojů má být jaderných, jak stanovuje Národní akční plán rozvoje jaderné energetiky v ČR. Dostupný na: <http://databaze-strategie.cz/cz/mpo/strategie/narodni-akcni-plan-rozvoje-jaderne-energetiky-v-cr>

takových referenčních cílů je stanovena hodnotící matice, která slouží k posouzení navrhovaných cílů vůči cílům referenčním. Přestože uvedená metoda je zřejmě relevantní, nabízí se v tuto chvíli otázka, zda v ní lze vyloučit základní systémovou chybu, která by mohla celý proces hodnocení destabilizovat. Již dnes existují názory poukazující na možné alternativy vývoje, se kterými stávající koncepční dokumenty nepočítají.<sup>231</sup> Vzhledem k poměrně rychlému technologickému a společenskému vývoji oblasti energetiky, by stálo za úvahu, jestli by budoucí legislativní úprava neměla obsahovat metodické pokyny tak, aby byl zohledněn například i tento „minority report“.

Kromě zamyšlení nad použitou metodikou je další zajímavostí stanoviska k ASEKu absence explicitního vyjádření, že se jedná o stanovisko kladné. To lze tak usuzovat z použití formulace „podmínky stanoviska“ v části A i B stanoviska. Z hlediska obsahu podmínek jsou zvláště pro účely tohoto článku důležité některé z nich.

V části A nazvané „Podmínky stanoviska z hlediska vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví“, se jedná o podmínku 3. která ukládá, aby „*Na koncepci navazující strategie, projekty a záměry podrobit hodnocení vlivů na životní prostředí (SEA, EIA), pokud tak stanoví zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. V případech navazujících variantních řešení záměrů nových energetických staveb vybrat variantu s minimálními dopady na ŽP a ochranu veřejného zdraví.*“ Návaznost na další dokumenty a jejich podrobení procesu hodnocení vlivů na ŽP je tedy předpokládáno. Bohužel, některé související koncepční dokumenty byly přijaty ještě před účinností ZPV. Typickým příkladem je státní surovinová politika, kdy stávající znění vychází z roku 1999 a poslední návrhy její aktualizace nebyly schváleny. Nutnost větší provázanosti koncepčních dokumentů je uvedena v podmínce 19: „*V ASEK chybí provázanost s aktualizací Surovinové politiky a jejími vstupy do ASEK a komplexním plánem rozvoje jaderné energetiky v ČR, který by měl být jedním z východisek ASEK. Doporučujeme proto, aby do ASEK byly zapracovány vstupy z uvedených materiálů.*“ V části B „Podmínky stanoviska z hlediska vlivů na předměty ochrany a celistvosti lokalit soustavy Natura 2000“

<sup>231</sup> Jedním z příkladů budiž zcela neočekávané skokové navýšení výroby OZE, hlavně u solárních elektráren a bioplynových elektráren, se kterým nepočítala zpráva tzv. „Pačesovy komise“ a na jejímž základě byla přijata Sstátní energetická politika 2004.



je zajímavá podmínka č. 29., která v návaznosti na ochranu soustavy Natura 2000 varuje před rozvojem pěstování biomasy a navrhuje aplikovat princip předběžné opatrnosti a v případě obnovitelných zdrojů upozorňuje na nutnost zohlednění požadavků potravinové bezpečnosti.

I přes některé výše uvedené výtky, můžeme stanovisko SEA k ASEKu celkově shrnout jako solidní odborné dílo, snažící se upozornit na rizika koncepce a v rámci možností co nejvíce chránit životní prostředí a lidské zdraví.

### 11.3 Povolení umístění 3. a 4. bloku jaderné elektrárny Temelín a NSS

Možná největší investiční projekt pro výrobu elektřiny pro následujících desetiletích bude dostavba jaderné elektrárny Temelín (a dále pravděpodobná výstavba 5. bloku v jaderné elektrárně Dukovany). Přestože datum zahájení samotné výstavby je nyní neznámé, některé přípravné fáze již začaly. Jednou z nich bylo zažádání společnosti ČEZ, a. s. o povolení umístění dvou jaderných zařízení – 3. a 4. bloku v Temelíně. Řízení o povolení k umístění podle § 9 zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání energie a ionizujícího záření (dále jen „atomový zákon“), zákon svěřuje Státnímu úřadu pro jadernou bezpečnost (dále jen „SÚJB“). Jediným účastníkem je dle ustanovení § 14 atomového zákona žadatel.<sup>232</sup> Tato koncepce byla historicky mnohokrát ze strany nevládních ekologických organizací kritizována, nicméně ze strany soudů byl až do nedávné doby zastáván názor, který dle dikce atomového zákona připouštěl účastenství pouze žadatele o povolení.

Ke změně došlo až v roce 2015, kdy se Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) zabýval kasační stížností tří ekologických spolků (Calla – Sdružení pro záchranu prostředí, o. s., Jihočeské matky, o. s. a OIŽP – Občanská iniciativa pro ochranu životního prostředí, o. s.), které žalovaly SÚJB.<sup>233</sup> SÚJB dne 22. 10. 2014 vydal povolení k umístění 3. a 4. bloku jaderné elektrárny Temelín. Žalobci, kteří se účastnili předchozího řízení EIA, s rozhodnutím nesouhlasili. Nicméně v samotném řízení o povolení neměli postavení účast-

<sup>232</sup> Tento koncept je zachován i v případě návrhu nového atomového zákona, a to v jeho § 19 odst. 1. Více ve sněmovním tisku č. 560, k dispozici na: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=560&CT1=0>

<sup>233</sup> Jedná se o rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2015 č. j. 10 As 59/2015- 42.

níka, a tak podali k Městskému soudu v Praze žalobu ve veřejném zájmu dle § 64 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Městský soud žalobu odmítl z důvodu, že žalobci nevyčerpali řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem. Toto usnesení se stalo předmětem kasační stížnosti žalobců, kteří namítali, že žádný opravný prostředek k dispozici neměli.

NSS se ztotožnil s názorem žalobců, že neměli k dispozici žádný opravný prostředek a tedy že žaloba ve veřejném zájmu je proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu vydaného v prvním stupni přípustná. NSS se dále zabýval otázkou, zda samotný proces vydávání povolení dle § 9 atomového zákona je, či není navazujícím rozhodnutím dle zákona EIA v jeho znění do 31. 3. 2015. Jako klíčové kritérium zvolil NSS otázku, zda *dané rozhodnutí je konečné ve vztahu ke svému předmětu řízení a současně je také jedním z rozhodnutí v řetězu, které je nutné pro realizaci zamýšleného zásahu*. V otázce, zda povolení umístění jaderného zařízení je navazujícím rozhodnutím ve smyslu zákona EIA dospěl NSS k názoru, že ano. Kasační stížnost tak byla úspěšná.

Výše uvedený přístup NSS tak může poměrně značně ovlivnit budoucí procesy v mnoha oblastech, kdy je pro provedení záměru podléhajícímu hodnocení dle zákona EIA třeba více dílčích rozhodnutí. Samotnou možnost zapojení veřejnosti do těchto řízení je třeba jednoznačně hodnotit kladně. Na druhou stranu je třeba správní orgány připravit na zvýšenou náročnost souvisejících procesů a s tím možná související rizika, hlavně co se délky řízení týče.

## 11.4 Závěr

Posuzování EIA je nesmírně komplexní proces, jehož cílem je chránit životní prostředí, zdraví, majetek a kulturní dědictví obyvatelstva. Ve vymezené oblasti energetiky je důležité si uvědomit vzájemnou provázanost na sebe navazujících článků. Pokud se tedy zaměříme na páteří strukturu – nosné provozy a zařízení sloužící k získání primárních zdrojů, výrobu, distribuci až po spotřebu energií, dojdeme k závěru, že téměř všechny části, kterými

je tvořena, spadají do kategorie záměrů a koncepcí posuzovaných dle zákona EIA. A to buď obligatorně, případně vyžadující zjišťovací řízení, zda daný záměr bude posuzován z hlediska hodnocení vlivů na životní prostředí.

Vzhledem k provázanosti vzájemných vztahů v energetice, hrají důležitou roli také koncepční dokumenty vymezující základní směřování oblasti na příští desetiletí. Příkladem takové koncepce je ASEK, schválená vládou v minulém roce. Vzhledem k povaze dokumentu k němu proběhlo řízení SEA, které je za předpokladu splnění v něm uvedených podmínek kladné. Z pohledu posuzování EIA je důležité, že existuje standardně používaná metodika určování referenčních cílů, která slouží jako východisko pro porovnávání navrhovaných cílů vůči cílům referenčním. Je ovšem otázkou, zda v celé oblasti obdobných dokumentů, ze kterých se při stanovování referenčních cílů vychází, nemůže dojít k systémové chybě. Posudek dále obsahuje důležitou myšlenku, že samotná koncepce je pouze částí všech koncepčních dokumentů, které mají návaznost na energetiku a proto by i veškeré související koncepce i záměry měly být posuzovány dle zákona EIA. V návaznosti na ochranu soustavy Natura 2000 je mimo jiné uvedena podmínka přihlednutí k potravinové bezpečnosti v návaznosti na rozvoj pěstování biomasy s přihlednutím k principu předběžné opatrnosti.

Jednou z významných událostí podzimu minulého roku je rozsudek NSS č. j. 10 As 59/2015 – 42. V uvedeném rozsudku se NSS zabýval kasační stížností ekologických organizací, kdy tyto organizace žalovaly SÚJB v souvislosti s vydáním povolení umístění 3. a 4. bloku JETE. Městský soud v Praze žalobu ekologických organizací odmítl s tím, že žalobci nevyužili řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem. Vzhledem k dikci ustanovení § 14 atomového zákona neměly tyto organizace postavení účastníka v řízení o povolení umístění, ačkoliv se účastnily předchozího řízení EIA a namítaly, že řízení u SÚJB je navazujícím rozhodnutím dle ustanovení § 23 odst. 10 Z zákona EIA. NSS se k problematice postavil tak, že kasační stížnost je důvodná. Argumentoval tím, že žalobci skutečně neměli k dispozici žádné opravné prostředky. K otázce navazujícího rozhodnutí nastavil NSS jako klíčové kritérium, zda „dané rozhodnutí je konečné ve vztahu ke svému předmětu řízení a současně také jedním z rozhodnutí v řetězu, které je nutné pro realizaci zamýšleného záměru“ a na jeho základě rozhodl, že povolení k umístění 3.

a 4. bloku JETE je navazujícím rozhodnutím dle zákona EIA. Tento závěr je zásadní z toho důvodu, že zásadně mění přístup soudů k otázce účastenství v některých řízeních před SÚJB a lze předpokládat, že na základě zvoleného kritéria se dotkne činnosti i dalších správních úřadů.

Závěrem lze shrnout, že vzhledem k povaze záměrů v energetice, kdy při jejich realizaci velmi často dochází k širšímu spektru potenciálně rizikových činností a také zatížení imisemi (i emisemi), jsou velmi často silné i reakce veřejnosti. Proces EIA tak dává veřejnosti možnost se povolování těchto záměrů aktivně účastnit a je jednou z důležitých součástí moderní demokratické občanské společnosti.

## 12 POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA VEŘEJNÉ ZDRAVÍ

*Jana Dudová*

Institut posuzování vlivů na veřejné zdraví - Health Impact Assessment (dále jen HIA) by měl sloužit v procesu posuzování vlivů na životní prostředí jako samostatný právní nástroj k ochraně veřejného zdraví. Nabízí se však otázka, nakolik je tento institut de lege lata skutečně účinný a vykonatelný.

Součástí procesu posuzování vlivů na zdraví je rovněž vyhodnocení možných zdravotních rizik. Hodnocení zdravotních rizik při posuzování vlivů na veřejné zdraví je postup, který využívá syntézu všech dostupných údajů podle současného vědeckého poznání pro určení druhu a stupně nebezpečnosti představovaného určitým faktorem fyzikálním, chemickým či biologickým. Dále pro určení v jakém rozsahu byly, jsou nebo v budoucnu mohou být působení tohoto faktoru vystaveny jednotlivé skupiny populace a nakonec zahrnuje charakterizaci existujících nebo potenciálních rizik vyplývajících z uvedených zjištění. Proces posuzování vlivů na veřejné zdraví lze chápat v širším významu než pojem hodnocení zdravotních rizik. V rámci hodnocení zdravotních rizik jsou zvažovány pouze negativní dopady na zdraví. Při posuzování vlivů na veřejné zdraví se v širších souvislostech zjišťují a hodnotí pozitivní i negativní vlivy na veřejné zdraví. Proces HIA vymezila světová zdravotnická organizace WHO jako kombinaci postupů, metod a nástrojů, kterými lze posoudit možný vliv na zdraví populace a jeho rozložení v populaci u posuzovaných politik, programů nebo projektů.<sup>234</sup>

Zákon 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů, upravuje jak postup posuzování vlivů na životní prostředí, tak i postup posuzování vlivů na veřejné zdraví. Počátečním problémem z hlediska vynutitelnosti daného institutu může být skutečnost, že zákonodárce v textu zákona poněkud nedůsledně používá k označení a vymezení veřejných zájmů jak na ochranu životního prostředí, tak i na ochranu veřejného zdraví, legislativní zkratku „životní prostředí“, což může být zejména vzhledem k dalšímu organizačnímu rozlišení těchto dvou veřejných zájmů

<sup>234</sup> Světová zdravotnická organizace: [www.unece.org/env/cia/sea\\_protocol.htm](http://www.unece.org/env/cia/sea_protocol.htm) (citováno 13. 10. 2015).

(v rámci Ministerstva životního prostředí a Ministerstva zdravotnictví) poněkud neadekvátní a nesourodé. Zákonné vymezení rozsahu posuzování, jak vyplývá z ustanovení § 2 citovaného zákona<sup>235</sup>, lze označit za poměrně vágní.

## 12.1 Poznámky k procesu HIA v rámci procedury EIA

Pozitivní vymezení posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (proces EIA) je obsaženo v ustanovení § 4 odst. 1 ve vazbě na přílohy č. 1 kategorie I. a II. tohoto zákona.<sup>236</sup> V intencích této právní úpravy je z hlediska ovlivnění a vynutitelnosti procesu HIA podstatný zejména právní režim týkající se záměrů uvedených v příloze č. 1, které nedosahují příslušných limitních hodnot (podlimitní záměry). V těchto případech stanoví příslušný úřad, zda budou (či nebudou) podléhat zjišťovacímu řízení (srov. přílohu č. 2, zejména část III.). Ustanovení § 4 odst. 2 stanoví negativním výčtem záměry, které nejsou předmětem posuzování podle tohoto zákona. Jedná se ve vazbě na veřejné zdraví mimo jiné o záměry, popřípadě jeho části, o kterých rozhodne vláda zejména v případě nouzového stavu, stavu ohrožení a v případě, kdy záměr slouží k bezprostřednímu odvrácení důsledků nebo ke zmírnění nepředvídatelné události, která by mohla

<sup>235</sup> V intencích uvedeného ustanovení se posuzují vlivy na veřejné zdraví a vlivy na životní prostředí, zahrnující vlivy na živočichy a rostliny, ekosystémy, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní památky, vymezené zvláštními právními předpisy (vč. jejich vzájemného působení a souvislosti).

<sup>236</sup> Předmětem posuzování podle tohoto zákona jsou záměry uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu, kategorií I a změny těchto záměrů, pokud změna záměru vlastní kapacitou nebo rozsahem dosáhne příslušné limitní hodnoty, je-li uvedena. Tyto záměry a změny záměrů podléhají posuzování vždy. Dále jsou předmětem posuzování změny záměru uvedeného v příloze č. 1, kategorií I, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí, pokud má být významně zvýšena jeho kapacita a rozsah nebo pokud se významně mění jeho technologie. Tyto záměry podléhají posuzování, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení. Posuzování vlivů podléhají rovněž záměry uvedené v příloze č. 1, kategorií II, jakož i změny těchto záměrů, pokud změna záměru vlastní kapacitou nebo rozsahem dosáhne příslušné limitní hodnoty, je-li uvedena, nebo pokud má být významně převýšena jeho kapacita nebo rozsah či změněna technologie. Tyto záměry a jejich změny podléhají posuzování, pokud je tak stanoveno ve zjišťovacím řízení. Předmětem posuzování jsou rovněž záměry uvedené v příloze č. 1, které nedosahují příslušných limitních hodnot (podlimitní záměry), pokud příslušný úřad stanoví, že budou podléhat zjišťovacímu řízení a konečně i stavby, činnosti a technologie, které podle stanoviska orgánu ochrany přírody vydaného podle zvláštního právního předpisu, mohou samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit území evropské významné lokality nebo pačací oblastí. Tyto stavby, činnosti a technologie podléhají posuzování, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení.

vážně ohrozit zdraví, bezpečnost, majetek obyvatelstva nebo životní prostředí. Zpracovávat dokumentaci, posudek a oznámení předkládané podle § 7 odst. 4 jsou oprávněny jen fyzické osoby, které jsou držiteli autorizace. Tyto osoby zpracovávají samostatně posuzování vlivů na životní prostředí ve smyslu ustanovení § 19 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a prováděcí vyhlášky č. 457/2001 Sb., o odborné způsobilosti a o úpravě některých dalších otázek souvisejících s posuzováním vlivů na životní prostředí. V daném kontextu se jedná o posuzování vlivů na životní prostředí v užším smyslu (tzn. bez komplexního posuzování HIA). V těchto případech uděluje autorizaci pro oblast posuzování vlivů na životní prostředí Ministerstvo životního prostředí po dohodě s Ministerstvem zdravotnictví. HIA zpracovávají fyzické osoby, které jsou držiteli autorizace dle ustanovení § 19 zákona o posuzování vlivů na životním prostředí, speciálně pak v režimu vyhlášky č. 353/2004 Sb., kterou se stanoví bližší podmínky osvědčení o odborné způsobilosti pro oblast posuzování vlivů na veřejné zdraví, postup při jejich ověřování a postup při udělování a odnímání osvědčení. Povinnost zajišťovat posuzování vlivů na veřejné zdraví se vztahuje vždy na záměry uvedené v příloze č. 1 kategorii I. U všech záměrů uvedených v příloze č. 1 kategorii I a dále u ostatních záměrů, pokud se tak stanoví v závěru zjišťovacího řízení, musí být část dokumentace, týkající se posuzování vlivů na veřejné zdraví, zpracována osobou, která je držitelem odborné způsobilosti pro oblast posuzování vlivů na veřejné zdraví. Tato povinnost se však automaticky nebude vztahovat na záměry uvedené v příloze č. 1 kategorii II, neboť u těchto (a příp. i ostatních) záměrů musí být stanoveno ve zjišťovacím řízení, zda budou či nebudou posuzovány v samostatné části dokumentace vlivy na veřejné zdraví. Již z povinných náležitostí oznámení oznamovatele ve smyslu ustanovení § 6 a přílohy č. 3 k tomuto zákonu by mělo být rámcově patrné, zda daný záměr může mít negativní vliv na veřejné zdraví.<sup>237</sup> U všech záměrů uvedených v příloze č. 1 kategorii I a dále u ostatních záměrů, pokud se tak stanoví v závěru zjišťovacího řízení, musí být část dokumentace, týkající se HIA, zpracována osobou, která je držitelem odborné způsobilosti pro oblast posuzování vlivů na veřejné zdraví. Odborně způsobilá osoba bude posuzovat vlivy na veřejné zdraví

<sup>237</sup> Viz příloha č. 3, část D – údaje o vlivech záměru na veřejné zdraví a na životní prostředí.

u záměrů uvedených v příloze č. 1, kategorii II pouze tehdy, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení. Obdobně se bude postupovat i v případech tzv. „podlimitních záměrů“, tj. takových záměrů, které jsou uvedeny v příloze č. 1 a nedosahují příslušných limitních hodnot. Podmínkou, aby takové záměry mohly být posuzovány ve smyslu HIA v procesu EIA, je rozhodnutí příslušného úřadu (tj. Ministerstva životního prostředí či orgánu kraje), že tyto záměry budou podléhat zjišťovacímu řízení. Záměry uvedené v příloze č. 1 kategorii II a podlimitní záměry tedy podléhají posuzování pouze tehdy, pokud tak bylo stanoveno ve zjišťovacím řízení. Zůstává tedy zásadní otázkou, nakolik orgány ochrany veřejného zdraví v případě podlimitních záměrů, které sice mohou být potenciálně nebezpečné pro veřejné zdraví, avšak nepodléhají zjišťovacímu řízení, mohou ovlivnit proces HIA (k tomu srov. příl. 3a, část IV – údaje o vstupech). V daném kontextu je ovšem třeba připomenout, že se ochrany veřejného zdraví mohou k procesu HIA vyjádřit z pozice dotčeného správního úřadu (např. ve smyslu § 6 odst. 6 a 7). Z hlediska celkového organizačního pojetí dané právní úpravy je však patrné, že v našich podmínkách není ochrana veřejného zdraví v procesu EIA posuzována in favorem. Jedná se o určitou nesystémovost, neboť oznámení podlimitního záměru (o kterém rozhoduje příslušný úřad), by mimo jiné mělo obsahovat údaje o výstupech, kterým je např. také hluk spadající do režimu zákona o ochraně veřejného zdraví (tzn. z hlediska organizačního v působnosti orgánů ochrany veřejného zdraví).<sup>238</sup> Pro úplnost zkoumané problematiky však nutno uvést, že v obecné rovině v rámci zjišťovacího řízení, je příslušný úřad na základě dostupných informací a podkladů povinen zkoumat, zda a v jakém rozsahu může záměr vážně ovlivnit životní prostředí a obyvatelstvo. Používá přitom kritéria, která charakterizují na jedné straně vlastní záměr a příslušné zájmové území, na druhé straně z toho vyplývající potencionální vlivy na obyvatelstvo a životní prostředí. Při vlastní charakteristice záměru musí být parametry daného záměru zváženy mimo jiné s ohledem na vlivy na veřejné zdraví, území hustě zalidněná, resp. území zatěžovaná nad míru únosného zatížení. Celkové předpokládané vlivy na obyvatelstvo musí být zvažovány rovněž s ohledem na jejich rozsah,

<sup>238</sup> Srov. ustanovení § 4 odst. 1 písm. c) a d) ve vazbě na ustanovení § 19 odst. 1 a přílohu č. 3a.



povahu, velikost, složitost, pravděpodobnost, jakož i dobu trvání, frekvenci a vratnost vlivů.<sup>239</sup> Lze tedy uzavřít, že povinnost zpracovávat HIA v rámci EIA je výrazně zúžena a ve stanovených případech podmíněna výsledky zjišťovacího řízení.<sup>240</sup>

## 12.2 Poznámky k procesu HIA v rámci procedury SEA

V režimu SEA jsou posuzována opatření k předcházení nepříznivých vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví, k vyloučení, snížení, zmírnění nebo kompenzaci těchto vlivů, popř. ke zvýšení příznivých vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví, a to včetně předpokládaných účinků navrhovaných opatření. Již cílem zjišťovacího řízení je upřesnění obsahu a rozsahu vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví, popř. také zjištění, zda koncepce nebo její změna bude posuzována podle tohoto zákona. Příslušný úřad může ve svém stanovisku k návrhu koncepce vyjádřit svůj nesouhlas mimo jiné i z hlediska možných negativních vlivů na veřejné zdraví, může navrhnout doplnění návrhu, popř. kompenzační opatření a zároveň i opatření ke sledování vlivů koncepce na veřejné zdraví. Pokud předkladatel koncepce zjistí, že provádění koncepce má nepředvídané závažné negativní vlivy na životní prostředí nebo veřejné zdraví, je ve smyslu ustanovení § 10h tohoto zákona povinen zajistit přijetí opatření k odvrácení nebo zmírnění takových vlivů. Zároveň je také povinen o těchto skutečnostech informovat příslušný úřad a dotčené správní úřady a současně rozhodnout o změně koncepce. Předmětem posuzování podle tohoto zákona nejsou mimo jiné koncepce zpracováváné pro případ mimořádných událostí, při kterých dochází k závažnému ohrožení životního prostředí, zdraví, bezpečnosti nebo majetku osob. Průběh posuzování vlivů koncepce je upraven v ustanovení § 10e a násl. zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Předkladatel je povinen zajistit osobu oprávněnou ke zpracování vyhodnocení podle § 19 (dále jen posuzovatel) a dále je povinen s touto osobou spolupracovat. Za úplné a objektivní zpracování vyhodnocení je odpovědný posuzovatel, přičemž náležitosti vyhodnocení jsou uvedeny

<sup>239</sup> Srov. ustanovení § 7 a přílohu č. 2 k tomuto zákonu.

<sup>240</sup> Viz DUDOVÁ, J. *Právo na ochranu veřejného zdraví před rizikovými faktory venkovního prostředí*. Linde, Praha, 2011, s. 186–188.

příloze č. 9 tohoto zákona. Jak již bylo uvedeno shora, podmínky odborné způsobilosti pro oblast posuzování vlivů na veřejné zdraví, jakož i osvědčení o odborné způsobilosti pro oblast posuzování vlivů na veřejné zdraví uděluje Ministerstvo zdravotnictví fyzické osobě, která je držitelem osvědčení o autorizaci k hodnocení zdravotních rizik podle zvláštního právního předpisu nebo splňuje stanovené požadavky. Při uznávání odborné kvalifikace nebo jiné způsobilosti, kterou státní příslušníci České republiky nebo členských států Evropské unie nebo jejich rodinní příslušníci získali v jiném členském státě Evropské unie, se postupuje podle zákona č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a o změně některých zákonů (zákon o uznávání odborné kvalifikace), ve znění pozdějších předpisů.

### 12.3 Vybraná inspirativní zahraniční právní úprava procesu HIA

Za inspirativní právní úpravu procesu HIA lze označit např. úpravu Spojeného království. Proces HIA vychází ve Spojeném království přímo ze zásad stanovených světovou zdravotnickou organizací. Jedná se o kombinaci metod, kterými jsou politika, programy nebo projekty komplexně posuzovány z hlediska možných dopadů, které mohou mít vliv na zdraví populace. HIA byla vyvinuta vedle institutu EIA (z procesu EIA však vychází). Obě procedury jsou organizačně zabezpečeny Environmental Agency a jsou vyžadovány jako výchozí nástroj zejména v souvislosti s územním plánováním a rozhodováním v dotčeném území. Proces EIA ve Spojeném království mimo jiné v sobě zahrnuje také posuzování aspektů lidského zdraví. Hlavním cílem je však posoudit navrhovaný projekt z územního hlediska ve vztahu k ochraně životního prostředí. Vedle toho právní režim HIA odráží tradici, která trvá ve Spojeném království přes třicet let. Uvedený postup se snaží reflektovat rovnoměrně vedle sebe oba veřejné zájmy, a to jak ochranu životního prostředí, tak i ochranu veřejného zdraví.<sup>241</sup> Proces HIA ve Spojeném království představuje komplexní koncepci ochrany veřejného zdraví, a to s přihlédnutím k ekonomickým, politickým, sociálním, socio-

<sup>241</sup> Srov. FORD, N. J., RENNIE, D. M., FALCONER, R. a RAY, K. Risk management for environmental Health, In: *Clays Handbook of Environmental Health, Nineteenth edition*. Spon Press, London, 2004, s. 216–220.

logickým a environmentálním faktorům, které mohou determinovat lidské zdraví. Potenciální determinanty zdraví zvažované v procesu HIA jsou biologické faktory (věk, pohlaví, genetika), prenatální expozice rizikovým faktorům, chování jednotlivce a jeho životní styl, sociologické vlivy (zázemí a struktura v rodině, komunitní sítě, kultura, sociální vyloučení), prostředí, socioekonomické faktory (zaměstnání, vzdělání), veřejné služby a politika. Původně bylo v procesu EIA realizováno jen velmi málo environmentálních posouzení s přihlédnutím k vlivům na lidské zdraví. Proces HIA byl proto navržen a vyvinut jako nezávislý nástroj, který má zlepšit stav veřejného zdraví v již existující a nově vznikající politice a rovněž i v následných projektech. Rámec národní politiky posuzovaný v procesu HIA (při vytváření politiky zdraví) byl poprvé použit v roce 2000 a je využíván ve všech zemích Spojeného království. V rámci „screeningu“ je v procesu HIA zřízena mezioborová pozorovací skupina k určení rámcových podmínek a postupu posuzování.<sup>242</sup> Nejdůležitější částí HIA je identifikace a sběr evidence zdravotních rizik, které může daný projekt ovlivnit. Zvažovány jsou i hlavní determinanty zdraví. Cílem je získat co nejobektivnější poznatky k identifikaci hlavních zdravotních rizik, jakož i případných přínosů pro lidské zdraví. I přes nesporný přínos, zejména z hlediska komplexního a objektivního přístupu ke zkoumané problematice, stává se i tato právní úprava předmětem kritiky. Podle některých autorů přetrvávají metodické potíže v rámci procesu HIA. Při komparativním porovnávání jednotlivých rizikových faktorů pro zdraví se liší názory odborné veřejnosti, a to zejména s přihlédnutím k okolnosti, že jednotlivé modely možných zdravotních dopadů se navzájem různí.<sup>243</sup> Vždy je proto velmi komplikované posoudit zdravotní dopady v jejich složitosti tak, aby bylo možno jednoznačně a komplexně určit, jaké budou výsledné dopady pro veřejné zdraví. I přes shora uvedené potíže Fleeman považuje proces HIA za nejdůležitější preventivní nástroj z pohledu ochrany veřejného zdraví.<sup>244</sup>

<sup>242</sup> SCOTT, s. A., BIRLEY, M. H. a ARDERN, K. The Merseyside guidelines for health impact assessment. *Liverpool: Public Health Observatory, University of Liverpool, 1998, s. 69–78.*

<sup>243</sup> WINTERS, L., SCOTT, s. A. Health impact assessment of the community safety projects, Huyton SRB area. *Observatory report series No 38.* Liverpool: Liverpool Public Health Observatory, 1997, s. 47–48.

<sup>244</sup> FLEEMAN, N. A prospective health impact assessment of the Merseyside integrated transport strategy (MERITS). *Observatory report series No 45.* Liverpool: Liverpool Public Health Observatory, 1999, s. 26–34.

Dalším příkladem zahraniční právní úpravy, kterou lze pro srovnání uvést, je právní režim HIA ve Spojených státech amerických. Ve smyslu zákona o národní politice životního prostředí „National Environment Policy Act“ (NEPA) je zaštit'ujícím orgánem v procesu posuzování vlivů na životní prostředí agentura EPA. Posuzování vlivů na veřejné zdraví (HIA) není v USA tradičním nástrojem. Pojmově lze tento proces vymezit jako „kombinaci procedur, metod a nástrojů, kterými je politika, program nebo projekt posuzován v podmínkách jejich potenciálních dopadů na zdraví populace populaci.“<sup>245</sup> V současné době je zvažováno, zda bude proces HIA tak, jako je tomu ve Spojeném království, koncipován samostatně, či zůstane součástí procesu EIA. Podle stávající právní úpravy NEPA je proces HIA využíván k posouzení dopadů na zdraví zejména v politikách a projektech místního významu, jakož i v plánování dopravy. Někteří autoři navrhují proces HIA de lege ferenda pojmut jako dobrovolný nástroj v rámci posuzování vlivů na životní prostředí.<sup>246</sup> Dle jiných názorů je proces EIA v USA natolik transparentní a důvěryhodný, že by mohl zajistit procesu HIA adekvátní základ, jakož i legitimitu.<sup>247</sup> Některé státní zákony (např. v Kalifornii) stanoví nad rámec NEPA povinnost komplexní analýzy nežádoucích dopadů na zdraví člověka v souvislosti s posuzováním vlivů na životní prostředí.<sup>248</sup> Vysokou prioritu má ve Spojených státech zavedení dobrovolných nástrojů, které vycházejí z již existujících procesů HIA ve světě. Smyslem tohoto postupu je vyzkoušení celosvětově používaných metod v procesu HIA v aplikační

<sup>245</sup> *Health Impact Assessment: Main Concepts and Suggested Approach*. Brussels, Belgium: European Centre for Health Policy, World Health Organization Regional Office for Europe; 1999. Gothenburg Consensus Paper. Dostupné z: <http://www.who.dk/document/PAE/Gothenburgpaper.pdf>. Citováno 15. 10. 2015.

<sup>246</sup> COLE, B., SHIMKHADA, R., FIELDING, J., KOMINSKI G, MORGENSTERN, H. *Methodologies for realizing the potential of health impact assessment*. Am J Prev Med. [Medline]2005; s. 382–389.

<sup>247</sup> Université Laval, Faculté de médecine. Health Impact Assessment online training module. Dostupné z <http://machaon.fmed.ulaval.ca/medecine/hia/index.asp?Langue=E-N&IdDiscipline=2>. Citováno 15. 10. 2015.

<sup>248</sup> V Kalifornii je povinnost realizovat proces HIA stanovena v zákoně o kvalitě životního prostředí „California Environmental Quality Act“. Blíže viz in California Public Resources Code. Division 13: Environmental Protection. Dostupné na [http://ceres.ca.gov/topic/env\\_law/ceqa/stat](http://ceres.ca.gov/topic/env_law/ceqa/stat). Citováno 15. 10. 2015.

praxi v podmínkách Spojených států.<sup>249</sup> Konečně lze uvést také švýcarskou právní úpravu. Proces posuzování vlivů na životní prostředí je upraven ve smyslu ustanovení čl. 10a – 10d spolkového zákona na ochranu životního prostředí - Umweltschutzgesetz (USG).<sup>250</sup> V rámci tohoto procesu se také hodnotí vlivy na veřejné zdraví (HIA).<sup>251</sup> USG stanoví podmínky pro zjišťovací řízení (má-li být realizováno). Příslušný úřad může vyžadovat další informace nebo vysvětlení. Ve smyslu čl. 44 USG má věcnou působnost při posuzování vlivů na životní prostředí Spolková vláda a jednotlivé kantony. Spolková rada koordinuje postup a shromažďuje příslušné údaje, týkající se z hlediska HIA zejména vlivů genetického inženýrství, potravin, léků, chemikálií, zemědělského hospodaření, epidemických vlivů, chorob zvířat a vlivů organismů. Zbytečnou věcnou působnost pak mají jednotlivé kantony. Příslušný úřad, který rozhoduje v procesu hodnocení vlivů na životní prostředí, vydává závěrečné stanovisko. Ostatní dotčené úřady mohou podávat vyjádření, uplatňovat námitky, či požadovat vysvětlení. Závěrečné stanovisko v procesu posuzování vlivů na životní prostředí je veřejné, každý může do něj nahlížet. Tím nejsou dotčeny předpisy vztahující se k ochraně některých soukromých i veřejných zájmů. Zejména tím není dotčeno právo na ochranu osobních údajů, výrobního a obchodního tajemství<sup>252</sup>.

## 12.4 Závěrečné poznámky k vynutitelnosti procesu HIA

Proces posuzování vlivů na veřejné zdraví je rozvíjející se fenomén. Z celosvětového hlediska se jedná o právní platformu směřující k objektivnímu posouzení a zlepšení veřejného zdraví. Jak bylo uvedeno výše, zavedení a účinná aplikace procesu HIA představují určitá úskalí. Zejména se jedná o problematiku ukotvení teoreticko-právního rámce při rozhodování o mnohdy komplikovaných zdravotních dopadech a zdravotních

<sup>249</sup> RUTT, CD, PRATTI, M., DANNENBERG, AL, Cole BL. *Connecting public health and planning professionals: health impact assessment*. Places: Forum Environmental Design. 2005, s. 86–87.

<sup>250</sup> 814.01 Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) vom 7. Oktober 1983 (Stand am 1. Oktober 2009).

<sup>251</sup> Viz DUDOVÁ, J. op. cit., s. 193–199.

<sup>252</sup> Blíže viz čl. 10a – 10 d a čl. 44 Spolkového zákona č. 814.01 Švýcarské konfederace o ochraně životního prostředí ze dne 7. října 1983 ve znění pozdějších změn a doplňků (Umweltschutzgesetz, USG).

determinantách.<sup>253</sup> Komplexní posouzení vlivů na zdraví v rámci HIA netkví jenom ve zvládnutí vlastní metodiky, ale zejména v mezisektorovém zapojení dalších odborníků. HIA by měla být uplatněna v procesu SEA již ve zjišťovací fázi (screeningu) s cílem zjistit, zda lze v zamýšlené koncepci, resp. v jejích dopadech, očekávat vliv na veřejné zdraví.<sup>254</sup> Tam, kde je vliv na zdraví očekávaný, měly by orgány ochrany veřejného zdraví důsledněji požadovat, aby bylo zahájeno posouzení vlivů koncepce na zdraví – scoping. Někteří autoři hodnotí institut HIA v aplikační praxi kriticky. Podle Volfa jsou problematické až konfliktní situace, kdy se ve screeningu nenaleznou vlivy na životní prostředí, ale lze očekávat vliv na zdraví.<sup>255</sup> Dotčeným správním úřadem je z hlediska HIA pro záměry a koncepce přesahující rámec kraje Ministerstvo zdravotnictví a v ostatních případech územně příslušné krajské hygienické stanice (§ 23 odst. 5 cit. zákona). V případě střetu zájmu na ochranu veřejného zdraví s jinými veřejnými zájmy není ochrana veřejného zdraví dostatečně podpořena. Očekávané komplexní posouzení ochrany veřejného zdraví a zejména garance této ochrany tak zůstává s ohledem na stávající právní úpravu ochrany veřejného zdraví pouze ideou zákonodárce a je značně hmotněprávně i procesněprávně limitováno. Lze uzavřít, že posuzování vlivů na veřejné zdraví není jasně definovanou částí procesu posuzování vlivů na životní prostředí. S rozvojem poznání navíc vychází najevo, že vedle biologických, chemických a fyzikálních determinant zdraví se vyskytuje celá řada dalších, mnohdy přesahujících determinant, jako jsou sociální, kulturní a ekonomické, které však již nejsou komplexně v rámci tohoto procesu zvažovány.

Z hlediska organizačního zabezpečení mohou existovat důvodné pochybnosti týkající se vymahatelnosti HIA. Jak už bylo shora naznačeno, HIA není vždy nezbytnou součástí posuzování vlivů na životní prostředí. Přesto nástroje, kterými orgány ochrany veřejného zdraví mohou ovlivnit proces

<sup>253</sup> Srov. REGULA, K. N., NORTHRIDGE, M., GRUSKIN, S. et al. *Assessing health impact assessment: multidisciplinary and international perspectives*. J Epidemiol Commun Health. [Abstract/Free Full Text] 2003, s. 659–662. Dostupné na: <http://jech.bmjournals.com/cgi/reprint/57/9/659>. Citováno 15. 10. 2015.

<sup>254</sup> Na rozdíl od preventivního hygienického dozoru, v rámci kterého se orgány ochrany veřejného zdraví vyjadřují k předloženým koncepcím.

<sup>255</sup> Srov. VOLFA, J. SEA - Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí In: *Zpravodaj ústředí centra monitoringu a hygieny životního prostředí*. Roč. XI, 2004, SZÚ Praha, s. 3.

posuzování těchto vlivů, jsou v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí (byť nedůsledně) obsaženy. Ve většině případů půjde ochrana životního prostředí „ruku v ruce“ s ochranou veřejného zdraví. Z tohoto úhlu pohledu je uvedený zákon také koncipován. Pokud však v určitých věcech nebude panovat shoda mezi orgány ochrany životního prostředí a orgány ochrany veřejného zdraví, pak zcela jednoznačně rozhodující závěr vysloví orgány ochrany životního prostředí. HIA v rámci procesu posuzování vlivů na životní prostředí je v našich podmínkách stále jen méně podstatnou součástí tohoto procesu. Samotný proces je završen vydáním závazného stanoviska jako podkladu pro následné správní rozhodování. Stanovisko vydává příslušný úřad, tzn. vždy orgán ochrany životního prostředí. Měly by v něm být mimo jiné obsaženy i předpokládané vlivy na veřejné zdraví. Nesourodá právní úprava však stále poskytuje omezený prostor pro dlouhodobé strategie HIA v rámci procesu SEA. V oblasti komplexního posouzení vlivů na zdraví v našich podmínkách dosud neexistují potřebné authority, které by dokázaly jasně definovat a prosadit komplexní ochranu veřejného zdraví. Také výzkum hodnocení zdravotních rizik „Health Risk Assessment“ (HRA) v rámci procesu HIA u nás ve srovnání se zahraničím pokulhává.<sup>256</sup>

<sup>256</sup> DUDOVÁ, J. *Právo na ochranu veřejného zdraví před rizikovými faktory venkovního prostředí*, Linde, Praha, 2011, s. 192–193.

## 13 POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ V HORNICTVÍ<sup>257</sup>

Ondřej Vicha

Těžba nerostných surovin, tedy neobnovitelných přírodních zdrojů, je jednou z lidských činností, která významným způsobem ovlivňuje stav životního prostředí a lidského zdraví. S těžební činností jsou spojeny různé druhy dopadů na životní prostředí (např. změny krajiny a jejího rázu, zábory zemědělských a lesních pozemků, změny v kvantitě či kvalitě vod, ztráty druhové rozmanitosti či znečištění ovzduší prachem) s průmětem do faktoru pohody obyvatel (např. otřesy, sesuvy či propady půdy, hluk, rušení související s dopravou).<sup>258</sup>

Jedním z právních nástrojů ochrany životního prostředí, které se vztahují na těžbu nerostných zdrojů, je proces posuzování vlivů na životní prostředí (*Environmental Impact Assessment – EIA*). Je tomu tak jak v podobě strategického posuzování (SEA) koncepčních nástrojů v oblasti horního práva, tak zejména ve fázi projektového posuzování (EIA) jednotlivých těžebních záměrů.

Pokud jde o strategickou fázi rozhodovacího procesu, v odborné literatuře<sup>259</sup> bylo poukázáno na absenci strategického posuzování vlivů těžby nerostných zdrojů na životní prostředí (SEA), která souvisí s mimo jiné s chybějícím zákonným zakotvením státní surovinové politiky a regionálních surovinových politik jako koncepčních nástrojů v oblasti ochrany a využívání nerostných zdrojů. Ačkoliv nebyl (a dosud není) tento koncepční

<sup>257</sup> Tato kapitola byla zpracována v rámci grantového projektu IGA SPP č. 9171000302/31 s názvem „Správní akty a další formy činnosti realizované v oblasti horního práva a jejich soudní přezkum“.

<sup>258</sup> K tomu blíže srov. např. MACHÁČEK, M. Několik poznámek k otázkám posuzování vlivů těžby nerostných surovin na životní prostředí. In: *Zpravodaj EIA-SEA-IPPC*, roč. XV, č. 2/2013, s. 2 - 5; NEUŽIL, M. Vliv povrchové těžby hnědého uhlí na životní prostředí. In: *Zpravodaj EIA*, č. 2/1998, s. 10–13; PERTOLDOVÁ, J. Faktory působící na krajinu a obyvatele při těžbě surovin a příklady opatření ke zmírnění a regulaci ekologických důsledků. In: *U-R-GP č. 3/1998*, s. 95–99; VALÍČEK, S. Vliv těžby ropy a plynu na životní prostředí. In: *Zpravodaj EIA*, č. 2/1998, s. 6–9.

<sup>259</sup> BĚLOHLÁVEK, J. Absence strategického posuzování vlivů těžby (nejen) šterkopísků na životní prostředí. In: *Zpravodaj EIA-IPPC-SEA*, roč. XIII, č. 2/2008, s. 2–7.



nástroj zakotven zákonem, byla vládou ČR schválená Surovinová politika v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů z roku 1999<sup>260</sup> předmětem procesu SEA (postupem podle zákona č. 244/1992 Sb.).<sup>261</sup> Oproti tomu, vládou ČR v roce 2015 schválený materiál „Řešení dalšího postupu územně ekologických limitů těžby hnědého uhlí v severních Čechách“ nebyl posuzován z hlediska jeho vlivů na životní prostředí v režimu zákona č. 100/2001 Sb. A to přesto, že se zjevně jednalo o variantně zpracovanou koncepci z oblasti (těžebního) průmyslu, která stanoví rámec pro budoucí povolení těžebních záměrů uvedených v příloze č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb. [ve smyslu § 3 písm. b) ve spojení s § 10a odst. 1 písm. a) zákona č. 100/2001 Sb.<sup>262</sup>].

Podle zveřejněné Statistiky posuzování vlivů na životní prostředí<sup>263</sup> tvořilo odvětví těžby nerostných surovin ze záměrů posuzovaných v procesu EIA v letech 2002 - 2009 cca 29 % (343 těžebních záměrů z celkových 10024). Podle aktuálních údajů tvoří podíl těžebních záměrů na celkovém množství záměrů podléhajících procesu EIA (za působnosti zákona č. 100/2001 Sb., ke dni 18. 11. 2015) cca 3% (507 těžebních záměrů z celkových 15959).<sup>264</sup>

### 13.1 Historie procesu EIA ve vztahu k těžbě nerostů

Proces EIA byl zaveden do českého práva **federálním zákonem č. 17/1992 Sb., o životním prostředí**,<sup>265</sup> a to s účinností ke dni 16. 1. 1992. Právním předpisem, který vycházel ze zákona č. 17/1992 Sb. a upravoval proces posuzování vlivů na životní prostředí mj. i ve vztahu k těžebním záměrům, byl **zákon ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní pro-**

<sup>260</sup> Schválena usnesením vlády ČR č. 1311 ze dne 13. prosince 1999.

<sup>261</sup> Blíže srov. DREISEITL, I. a NOUZA, R. Surovinová politika v procesu E.I.A. In: *Odpady*, č. 7-8/1999, s. 17.

<sup>262</sup> K vymezení koncepcí, které jsou předmětem procesu SEA, srov. DVOŘÁK, L. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. In: *České právo životního prostředí*, č. 1/2010 (27), s. 43–50.

<sup>263</sup> VRAVNÍKOVÁ L. a ŠPELINOVÁ I. Statistika posuzování vlivu na životní prostředí. In: *Zpravodaj EIA-SEA-IPPC*, roč. XV, č. 3/2010, s. 19–21.

<sup>264</sup> Dle sdělení L. Vravníkové z agentury CENIA (ke dni 18. 11. 2015).

<sup>265</sup> Jednalo se o ustanovení § 20 až § 26. V příloze č. 1 k zákonu č. 17/1992 Sb. byly těžební záměry vymezeny obecně pod bodem 3 (Těžební průmysl). Byly zde uvedeny tyto záměry: 3. 1. Hlubinná a povrchová těžba uhlí a lignitu, 3. 2. Těžba ropy a zemního plynu, 3.3. Těžba rašeliny, 3.4. Těžba a úpravy uranové rudy, odvaly a odkaliště včetně rekultivace, 3.5. Těžba, získávání a obohacování kovových rud, 3.6. Těžba živčičných břidelic a 3.7. Těžba průmyslových nerostů.

**středí**, který nabyl účinnosti dnem 1. 7. 1992. V příloze č. 1 tohoto zákona, která upravovala záměry, k jejichž posouzení bylo příslušné Ministerstvo životního prostředí ČR, byly uvedeny též záměry z oblasti těžebního průmyslu. Patřila mezi ně těžba a úprava *in situ* rud, magnezitu, uhlí v množství nad 100 000 t/rok, kamene a šterkopísku, živičných břidlic a průmyslových nerostů v množství nad 200 000 t/rok, zemního plynu v množství nad 100 milionů m<sup>3</sup>/rok a rašeliny (bod 2.1), těžba a úprava uranové rudy, odvaly a odkaliště včetně rekultivace (bod 2.2) a těžba a rafinace surové ropy, včetně závodů na regeneraci upotřebených minerálních olejů, zařízení pro tepelné a chemické zpracování uhlí a živičných břidlic (bod 2.3). V příloze č. 2 k zákonu č. 244/1992 Sb., které vymezovalo stavby, činnosti a technologie posuzované v působnosti okresních úřadů, byly uvedeny mj. odkaliště a kalová pole s kapacitou nad 100 000 m<sup>3</sup> a další s výškou hráze nad 10 m od základové spáry (bod 7.3).

Obecnými nedostatky zákona č. 244/1992 Sb., které ovlivňovaly i posuzování záměrů těžby nerostných zdrojů, byly především absence zjišťovacího řízení (scopingu a screeningu), specifickým nedostatkem byla absolutní neprovázanost s horním právem. Zejména ta vedla k tomu, že naprostá většina těžebních záměrů nebyla zpočátku posuzována, neboť šlo o hornickou činnost, která sice byla nově povolována, avšak v dobývacích prostorech stanovených před účinností zákona č. 244/1992 Sb.<sup>266</sup> K provádění procesu posuzování vlivů na životní prostředí ve vztahu k těžbě vyhrazených i nevyhrazených nerostů podle zákona č. 244/1992 Sb. byly v roce 1996 Ministerstvem životního prostředí ČR a Českým báňským úřadem vydány tzv. **Zásady pro uplatňování institutu zhodnocení vlivů staveb a činností na životní prostředí při hornické činnosti a při využívání ložisek nevyhrazených nerostů.**<sup>267</sup> Podíl těžebních záměrů na celkovém množství záměrů podléhajících procesu EIA (za působnosti zákona č. 244/1992 Sb.) přitom tvořil cca 6% (148 těžebních záměrů z celkových 2498).<sup>268</sup>

<sup>266</sup> STŘELEČ, T. Proces EIA při dobývání nerostných surovin. In: RIMMEL, V. (ed.) *Sborník příspěvků z mezinárodní konference SEA/ELA 2005*. REC pro střední a východní Evropu, MŽP ČR, Ostrava, 2005, s. 10.

<sup>267</sup> Č. j. 400/3517/1816/OPVŽP/96 a č. j. 3749/96 ze dne 30. 9. 1996 (publikovány ve Věstníku MŽP č. 4/1996).

<sup>268</sup> Dle sdělení L. Vravňíkové z agentury CENIA (ke dni 18. 11. 2015).

## 13.2 Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí

V roce 2001 došlo k přijetí zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), (dále jen „zákon EIA“)<sup>269</sup>, který s účinností od 1. 1. 2002 transponoval do českého práva směrnici Rady 85/337/EHS ze dne 27. 6. 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.<sup>270</sup> Podstatnou změnou, která se promítla i do posuzování těžebních záměrů, bylo zavedení zjišťovacího řízení a rozdělení záměrů do dvou kategorií uvedených v příloze č. 1 k zákonu EIA. Část činností souvisejících s těžbou nerostů spadá do kategorie I (jde o záměry, které vyžadují vždy posouzení vlivů na životní prostředí), další část je uvedena v kategorii II (tedy mezi záměry vyžadujícími zjišťovací řízení).

Do **kategorie I v příloze č. 1 k zákonu EIA**<sup>271</sup> spadají tyto těžební záměry:

- 2.1 Těžba ropy v množství nad 50 t/den a zemního plynu v množství nad 50 000 m<sup>3</sup>/den. 2. 2. Těžba černého uhlí - nový dobývací prostor nebo změna stávajícího.
- 2.3
  - Těžba ostatních nerostných surovin v novém dobývacím prostoru.
  - Těžba ostatních nerostných surovin na ploše nad 25 ha.<sup>272</sup>

<sup>269</sup> Informace o přípravě tohoto zákona byla publikována v časopise Uhlí-Rudy-Geologický průzkum v roce 2000, srov. DVORÁK, P. K vládnímu návrhu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (Informace o přípravě nové právní úpravy). In: *Uhlí-Rudy-Geologický průzkum*, č. 3/2000, s. 39–42.

<sup>270</sup> Jejím kodifikovaným zněním je směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/ES ze dne 13. 12. 2011 (Úř. věst. L 26, 28. 1. 2011, s. 1).

<sup>271</sup> V příloze č. 1 ke směrnici 2011/92/ES jsou mezi obligatorně posuzovanými těžebními záměry uvedeny:

*„5. Zařízení k získávání a zpracování a přepracování ažbestu a výrobků obsahujících ažbest: pro ažbestocementové produkty s roční výrobou přesahující 20 000 tun konečného produktu; pro třecí materiály s roční výrobou přesahující 50 tun konečných produktů a pro jiné využití ažbestu při spotřebě vyšší než 200 tun ročně;*

*14. Těžba ropy a zemního plynu ke komerčním účelům, pokud denní vytěžené množství přesahuje 500 tun v případě ropy a 500 000 metrů krychlových v případě plynu;*

*19. Lomy a povrchová těžba, pokud plocha místa přesahuje 25 hektarů, nebo těžba rašeliny, pokud plocha místa přesahuje 150 hektarů;*

*24. Jakékoli změny nebo rozšíření záměrů uvedených v této příloze, jež samy o sobě dosahují prahových hodnot případně stanovených v této příloze.“*

<sup>272</sup> Do nabytí účinnosti novely zákona EIA (zákon č. 39/2015 Sb.), tj. do 1. 4. 2015, bylo posuzování těchto záměrů omezeno limitem „nad 1 000 000 tun/rok“.

- Těžba rašeliny<sup>273</sup> na ploše nad 150 ha.
- 2.4 Úprava černého a hnědého uhlí - vsázka nad 3 mil. tun/rok.
- 2.5 Uran - těžba (včetně změny a ukončení těžby) a úprava uranové rudy (chemická úprava a jiné technologie, odkaliště a kalová pole).
- 6.2 Zařízení k těžbě azbestu.<sup>274</sup>

Posuzování těžebních záměrů z kategorie I v příloze č. 1 zákona EIA, které jsou uvedeny pod body 2.1, 2.2, 2.3, 2.5 a 6.2, zajišťuje Ministerstvo životního prostředí<sup>275</sup>, posuzování záměru uvedeného pod bodem 2.4. zajišťují krajské úřady.<sup>276</sup>

V kategorii II přílohy č. 1 k zákona EIA<sup>277</sup> jsou uvedeny následující těžební záměry:

- 2.1. Těžba uhlí nad 100 000 tun/rok.
- 2.2. Lignit - těžba nad 200 000 t/rok.
- 2.3. Těžba a úprava rud včetně odkališť, kalových polí, hald a odvalů (chemické, biologické a jiné technologie).
- 2.4. Zvýšení povrchové těžby nerostných surovin nad 1 000 000 tun/rok.

<sup>273</sup> K těžbě rašeliny blíže srov. VÍCHA, O. *Rašelina jako objekt právních vztahů*. In: DÁVID, R., SEHNÁLEK, D., VALDHANS, J. (eds.): Sborník z konference Dny práva – 2010 – Days of Law, 4. ročník mezinárodní konference, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno. 1. vydání, 2010, s. 1997 – 2007.

<sup>274</sup> Těžba azbestu je v ČR krajně nepravděpodobná, nicméně v některých nerostech, jako je např. stavební kámen (spilit) se mohou vyskytovat azbestová vlákna. Blíže srov. PETRŮ, M. Problematika výskytu azbestových vláken při hodnocení těžby kamene. In: *Zpravodaj EIA-SEA-IPPC*, č. 3/2013, s. 8 – 15.

<sup>275</sup> § 21 písm. c) zákona EIA.

<sup>276</sup> § 22 písm. a) zákona EIA.

<sup>277</sup> V příloze č. 2 ke směrnici 2011/92/ES, jsou mezi fakultativně posuzovanými těžebními záměry uvedeny:

„2. TĚŽEBNÍ PRŮMYSL

a) *Lomy, povrchová těžba a těžba rašeliny (záměry neuvedené v příloze č. 1);*

b) *Hlubinná těžba;*

c) *Těžba nerostů z mořského nebo říčního dna;*

d) *Hlubinné vrtý, zejména:*

i) *geotermální vrtý,*

ii) *vrtý pro ukládání jaderného odpadu,*

iii) *vrtý pro zásobování vodou,*

*s výjimkou vrtů pro průzkum stability půdy;*

e) *Povrchová průmyslová zařízení k těžbě uhlí, ropy, zemního plynu a nerostů, jakož i živčičné brádlíce.“*

- 2.5. Těžba ostatních nerostných surovin na ploše od 5 do 25 ha<sup>278</sup>; těžba rašeliny na ploše do 150 ha (záměry neuvedené v kategorii I.).
- 2.6. Těžba v korytech nebo údolních nivách vodních toků.
- 2.8. Odkaliště, kalová pole, haldy a odvaly při úpravě nerudných surovin.
- 2.11. Hloubkové vrty pro ukládání radioaktivního nebo nebezpečného odpadu, hloubkové vrty geotermální a pro zásobování vodou u vodovodů, s výjimkou vrtů pro výzkum stability půdy.

Posuzování těžebních záměrů z kategorie II v příloze č. 1 zákona EIA, které jsou uvedeny pod body 2.1, 2.3, 2.4 a 2.11, zajišťuje Ministerstvo životního prostředí, posuzování záměrů uvedených pod body 2.2, 2.5, 2.6 a 2.8 zajišťují krajské úřady.

Na místo původních 4 položek uvedených v zákoně č. 244/1992 Sb. došlo přijetím zákon a EIA k navýšení u těžebních záměrů na 14 položek. Tento nárůst souvisí s nezbytností transpozice směrnice 2011/92/ES. Bohužel se však nepodařilo dostatečně provázat formulaci jednotlivých bodů v příloze č. 1 zákona EIA s předpisy z oblasti horního práva. Některé body jsou nadbytečné,<sup>279</sup> některé chybně formulované<sup>280</sup> a u některých lze minimálně polemizovat s jejich slučitelností se směrnicí 2011/92/ES.<sup>281</sup>

Pro úplnost je třeba dodat, že v příloze č. 1 k zákona EIA se nachází i další záměry, které by se mohly rámci posuzování těžební činnosti uplatnit,<sup>282</sup>

<sup>278</sup> Do nabytí účinnosti novely zákona EIA (zákon č. 39/2015), tj. do 1. 4. 2015, bylo posuzování těchto záměrů omezeno limitem „10000 až 1000000 tun/rok“.

<sup>279</sup> Např. bod 2. 2. V kategorii I. nebylo třeba (ani s ohledem na směrnici 2011/92/ES, která uhlí speciálně nezmiňuje) vyčleňovat černé uhlí, jestliže i u všech ostatních nerostných surovin je podle bodu 2. 3. v případě nového dobývacího prostoru nutné posouzení.

<sup>280</sup> Jde např. o terminologickou nejednotnost s předpisy z oblasti horního práva. Horní zákon používá pojem „dobývání“ a nikoli „těžba“.

<sup>281</sup> Jde např. o body 2.1, 2.2 a 2.5 z kategorie II přílohy č. 1 k zákona EIA. Podle směrnice 2011/92/ES by předmětem fakultativního posuzování měla být hlubinná těžba všech nerostných surovin (včetně uhlí a lignitu), a to bez omezení (co do rozsahu dotčené plochy či množství vytěžených nerostů). Povrchová těžba všech nerostných surovin (včetně uhlí a lignitu) by měla být též předmětem zjišťovacího řízení, pokud plocha místa nedosahuje 25 hektarů [srov. bod 19 přílohy č. 1 ve spojení s bodem 2 písm. a) přílohy č. 2 směrnice 2011/92/ES]. Dále lze v této souvislosti zmínit bod 2.11 z kategorie II přílohy č. 1 zákona EIA. Směrnice 2011/92/ES v příloze č. 2 uvádí pod bodem 2 písm. d) demonstrační výčet hlubinných vrtů, kdežto výčet v bodě 2.11 kategorie II z přílohy č. 1 k zákona EIA je uzavřený (k tomu srov. závěry SDEU ve věci C-531/13 uvedené v této kapitole).

<sup>282</sup> Např. kategorie II, bod 1. 1. Trvalé nebo dočasné odlesnění nebo zalesnění nelesního pozemku na ploše od 5 do 25 ha.

nebo záměry, které sice přímo nespočívají v těžbě nerostů, ale mohou být povolovány v rámci předpisů z oblasti horního práva. V kategorii I se jedná o záměr pod bodem 11.1. Úložiště oxidu uhličitého<sup>283</sup>, v kategorii II se jedná o záměry uvedené pod body 2.9. Budování podzemních prostor pro skladování nebo umístění technologických zařízení (provozů) od 10 000 m<sup>3</sup>, 2. 10. Zneškodňování odpadů ukládáním do přírodních nebo umělých horninových struktur a prostor nebo 3.8. Zásobníky zemního plynu a jiných hořlavých plynů s kapacitou nad 10 000 m<sup>3</sup>. Ve všech výše uvedených případech by se jednalo o tzv. zvláštní zásahy do zemské kůry ve smyslu § 34 horního zákona, které jsou povolovány orgány státní báňské správy jako hornická činnost podle § 11 zákona o hornické činnosti.<sup>284</sup>

Při posuzování těžebních záměrů se hodnotí vlivy na životní prostředí při jejich přípravě, provádění, provozování i jejich ukončení, popřípadě důsledky jejich likvidace a dále sanace nebo rekultivace území dotčených těžbou nerostů.<sup>285</sup>

### 13.3 Novela zákona EIA (zákon č. 39/2015 Sb.) a její dopady na těžební záměry

Dne 1. 4. 2015 nabyla účinnosti novela zákona EIA (zákon č. 39/2015 Sb.), která nově upravuje nejen některé procesní aspekty posuzování vlivů na životní prostředí (např. subsidiární použití správního řádu na proces EIA, povahu negativního závěru zjišťovacího řízení jako správního rozhodnutí nebo závaznost stanoviska EIA<sup>286</sup>), ale i mnoho dalších aspektů týkajících se navazujících správních řízení vedených mj. i podle právních předpisů z oblasti horního práva.

Novela zákona EIA se mj. dotkla vymezení těžebních záměrů v příloze č. 1 (v bodech I./2.3 a II./2.5). Dle důvodové zprávy k zákonu č. 39/2015 Sb.

<sup>283</sup> Blíže srov. VÍCHA, O. Novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí v souvislosti s technologií CCS. In: *Zpravodaj EIA – SEA – IPPC*, 2012, roč. XVII, č. 3, s. 18 – 19.

<sup>284</sup> Blíže srov. VÍCHA, O. Szczególne ingerencje w skorupie ziemska z prawnego punktu widzenia. In: DOBROWOLSKI, G. a RADECKI, G. (eds.) *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji*. Katowice, 2014, s. 32 – 46.

<sup>285</sup> § 5 odst. 3 ZEIA ve spojení s § 31 odst. 5 horního zákona.

<sup>286</sup> Blíže srov. HUMLÍČKOVÁ, P., VOMÁČKA, V. a ZAHUMENSKÁ, V. Novela procesu EIA – více otázek než odpovědí. In: *České právo životního prostředí*, roč. XV, č. 1/2015 (37), s. 7–36.

představuje nově formulovaný bod 2. 3. u záměrů z kategorie I. „*přesnější transpozici odpovídajícího bodu přílohy EIA směrnice. S výjimkou těžby rašeliny, u které je uvedeno v bodě 2.3 přílohy 1 ZPV identické kritérium jako ve směrnici (plocha 150 ha a více), je doložené ustanovení upraveno tak, že relevantním kritériem bude plocha místa (tj. 25 ha a více). Mimoto jsou jednotlivé body nově uvedeny do samostatných vět bez použití středníku, aby nedocházelo k nesprávnému výkladu, že podmínkou aplikace daného ustanovení je vždy stanovení nového dobývacího prostoru.*“<sup>287</sup> Nově formulovaný bod 2.5 u záměrů z kategorie II. představuje dle téže důvodové zprávy „*přesnější transpozici odpovídajícího bodu přílohy EIA směrnice*“.<sup>288</sup> Jak jsem již uvedl výše ve vztahu k tomuto bodu z kategorie II., je z hlediska slučitelnosti s právem EU přinejmenším sporné zavedení limitu 5 ha jako minimální rozlohy místa těžby pro účely fakultativního posuzování.

### 13.4 Navazující správní řízení

Platná právní úprava horního práva, která má vazbu k procesu EIA je v České republice obsažena zejména ve třech stěžejních právních předpisech – horním zákoně<sup>289</sup>, zákoně o hornické činnosti<sup>290</sup> a zákoně o nakládání s těžebním odpadem.<sup>291</sup> Právní úprava v souvisejícím zákoně o geologických pracích<sup>292</sup> nemá bezprostřední vazbu k procesu EIA, neboť geologické práce spojené se zásahem do pozemku [s výjimkou hlubinných geologicko-

<sup>287</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu 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 (sněmovní tisk 299/0), s. 77.

<sup>288</sup> Tamtéž, s. 79.

<sup>289</sup> Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů. K tomu blíže srov. MAKARIUS, R. *Horní zákon. Komentář ke zákonu č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)*. 2. vydání. Ostrava: Anagram, 2013.

<sup>290</sup> Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů. K tomu blíže srov. MAKARIUS, R. *Zákon o hornické činnosti. Komentář ke zákonu č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě v platném znění ke dni 1. 3. 2013*. 1. vydání. Ostrava: Anagram, 2013.

<sup>291</sup> Zákon č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. K tomu blíže srov. VÍCHA, O. K nové právní úpravě nakládání s těžebními odpady. In: *České právo životního prostředí*, roč. 9, č. 2/2009 (26), s. 50 – 56.

<sup>292</sup> Zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů. K tomu blíže srov. VÍCHA, O. *Zákon o geologických pracích s komentářem, judikaturou a prováděcími a souvisejícími předpisy*. 1. vyd. Praha: Leges, 2014.

-výzkumných či průzkumných vrtů dle bodu 2. 11. z kategorie II přílohy č. 1 k zákonu EIA, resp. bodu 2 písm. d) přílohy č. 2 ke směrnici 2011/92/ES] nejsou záměrem posuzovaným v procesu EIA.

Horní zákon definuje pojem nerosty jako „tuhé, kapalné a plynné části zemské kůry“<sup>293</sup> a rozděluje je na dvě základní kategorie – nerosty vyhrazené a nevyhrazené. Vyhrazené nerosty jsou nerosty, jejichž výčet je uveden přímo v horním zákoně (patří mezi ně např. radioaktivní nerosty, všechny druhy ropy a hořlavého zemního plynu, všechny druhy uhlí nebo nerosty, z nichž je možno průmyslově vyrábět kovy či prvky vzácných zemin a prvky s vlastnostmi polovodičů<sup>294</sup>). Ostatní nerosty jsou považovány za nerosty nevyhrazené;<sup>295</sup> patří mezi ně například šterkopískysy, písky, stavební kámen nebo cihlářské suroviny.

Využívání těchto dvou skupin nerostů, resp. jejich ložisek, podléhá rozdílnému vlastnickému režimu a rozdílným povolovacím správním řízením. Na dobývání ložisek nevyhrazených nerostů, které jsou součástí pozemku, se nevztahují jednotlivá ustanovení horního zákona. Za účelem dobývání ložisek nevyhrazených nerostů stavební úřady vydávají územní rozhodnutí o změně využití území v územním řízení podle stavebního zákona. Pro účely dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu nestanoví obvodní báňský úřad dobývací prostor v režimu horního zákona. Rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru v těchto případech nahrazuje územní rozhodnutí o změně využití území,<sup>296</sup> které vydává příslušný stavební úřad v režimu stavebního zákona.

Zákon EIA (po novele provedené zákonem č. 39/2015 Sb.) definuje v § 3 písm. g) navazující řízení jako „*takové řízení, ve kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů*“<sup>1a</sup>), *kteřé povoluje umístění nebo provedení záměru posuzovaného podle tohoto zákona*“. V demonstračním výčtu zvláštních právních

<sup>293</sup> § 2 odst. 1 horního zákona.

<sup>294</sup> § 3 odst. 1 horního zákona.

<sup>295</sup> § 3 odst. 2 horního zákona. Blíže srov. VÍCHA, O. Ložiska nevyhrazených nerostů jako součást pozemku – vybrané otázky. In: *Sborník z konference Dny práva – 2012 – Days of Law, 6. ročník mezinárodní konference*. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 442, Brno: Masarykova Univerzita, 2013, s. 2375–2390.

<sup>296</sup> § 80 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů.



předpisů v poznámce pod čarou č. 1a) je uveden mj. zákon o hornické činnosti (před nabytím účinnosti zákona č. 39/2015 Sb. zde byl uveden horní zákon).

Navazujícími řízeními ve smyslu § 3 písm. g) zákona EIA jsou nepochybně i správní řízení vedená orgány státní báňské správy podle právních předpisů z oblasti horního práva.<sup>297</sup> V případě těžby ložisek vyhrazených nerostů bude takovým navazujícím řízením řízení o stanovení, popř. změně dobývacího prostoru (§ 28 horního zákona<sup>298</sup>) a řízení o povolení hornické činnosti (§ 17 zákona o hornické činnosti<sup>299</sup>). V případě těžby ložisek nevyhrazených nerostů bude navazujícím řízením ve smyslu § 3 písm. g) zákona EIA územní řízení o změně využití území (§ 80 stavebního zákona<sup>300</sup>) a řízení o povolení dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu (§ 19 zákona o hornické

<sup>297</sup> K těmto řízením blíže srov. BĚLOHRADOVÁ, J. a POLÁČKOVÁ, M. Vybraná řízení v souvislosti s ochranou nerostného bohatství. In: *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, č. 2, s. 176–183.

<sup>298</sup> K žádosti o stanovení dobývacího prostoru organizace přikládá mj. *doklady a dokumentaci stanovenou prováděcími předpisy k hornímu zákonu, popř. zvláštními předpisy.*<sup>5)</sup> *Obvodní báňský úřad může stanovit, že se k návrhu přiloží další nezbytné doklady pro spolehlivé posouzení návrhu, především z hlediska ochrany a hospodářného využití výhradního ložiska, důsledků jeho dobývání, jakož i z hlediska dopadu na právem chráněné obecné zájmy* [§ 28 odst. 1 písm. d) horního zákona]. Podle § 2 odst. 4 písm. m) vyhlášky č. 172/1992 Sb., o dobývacích prostorech, se k návrhu na stanovení dobývacího prostoru přiloží mj. *stanovisko o posouzení vlivu na životní prostředí, pokud toto posouzení je nutno podle zvláštních právních předpisů*<sup>7f)</sup> *provést, (...)*. Poznámka pod čarou č. 7f) přitom odkazuje na již zrušený zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

<sup>299</sup> Podle § 17 odst. 2 zákona o hornické činnosti platí, že *pokud jsou hornickou činností obřezány právem chráněné objekty nebo zájmy, musí být se žádostí předloženy doklady o vyřešení střetů zájmů*. Podle § 6 odst. 3 písm. f) vyhlášky č. 104/1988 Sb., o hospodárném využívání výhradních ložisek, o povolování a ohlašování hornické činnosti a ohlašování činnosti prováděné hornickým způsobem, musí organizace k žádosti přiložit *stanovisko vydané podle zvláštního právního předpisu,*<sup>9a)</sup> *pokud podle tohoto předpisu má být zpracováno*. Poznámka pod čarou č. 9a) odkazuje např. na zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, a na již zrušený zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivu na životní prostředí.

<sup>300</sup> K žádosti o vydání územního rozhodnutí žadatel připojuje mj. závazná stanoviska, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů nebo jiné doklady podle zvláštních právních předpisů, nevydává-li se koordinovaně závazné stanovisko podle § 4 odst. 7 nebo o závazné stanovisko vydávané správním orgánem, který je příslušný vydat územní rozhodnutí [§ 86 odst. 2 písm. b) stavebního zákona]. Podle vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, se k žádosti o vydání rozhodnutí o změně využití území přikládá mj. stanovisko příslušného úřadu k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, bylo-li vydáno (§ 4 ve spojení s přílohou č. 2, část B, bod 11 vyhlášky č. 503/2006 Sb.).

činnosti<sup>301</sup>). Navazujícím řízením bude dále řízení o povolení provozu úložného místa (§ 8 zákona o nakládání s těžebním odpadem<sup>302</sup>). Naopak, za navazující správní řízení z oblasti horního práva nelze podle mého názoru považovat řízení o stanovení průzkumného území pro ložiskový průzkum (§ 4 zákona o geologických pracích), řízení o stanovení, popř. změně chráněného ložiskového území (§ 17 horního zákona) nebo řízení o povolení trhacích prací (§ 27 zákona o hornické činnosti).

Na výše uvedená správní řízení vedená orgány státní báňské správy podle horního zákona, zákona o hornické činnosti či zákona o nakládání s těžebním odpadem se vztahují veškeré změny, které přinesla novela zákona EIA (provedená zákonem č. 39/2015 Sb.) zejména v § 9 b až § 9d.<sup>303</sup> Jedná se zejména o nové informační povinnosti orgánů státní báňské správy (např. v souvislosti se zveřejňováním většího množství údajů spolu s oznámením o zahájení řízení<sup>304</sup> nebo s poskytováním předběžných informací<sup>305</sup>) nebo o rozšíření účasti veřejnosti<sup>306</sup> (konzultativní v podobě připomínek veřejnosti<sup>307</sup> a plnoprávné v podobě rozšíření účastenství v řízení o dotčnou veřejnost<sup>308</sup>). Další změny se týkají podkladů pro rozhodnutí báňských úřadů (verifikační závazné stanovisko,<sup>309</sup> platnost stanoviska a stanoviska

<sup>301</sup> Zákon o hornické činnosti v § 19 ani vyhláška č. 175/1992 Sb., o podmínkách využívání ložisek nevyhrazených nerostů, stanovisko EIA mezi náležitostmi žádosti o povolení dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu výslovně nezmiňují (chybí zde odkazy na zákon č. 244/1992 Sb. či zákon č. 100/2001 Sb.). Podle vyhlášky č. 175/1992 Sb. se k žádosti připojí mj. doklady o tom, že je zajištěna ochrana zákonem chráněných zájmů a objektů<sup>7</sup>, jestliže by dobýváním ložiska došlo k jejich ohrožení, pokud nebyla vypořádána již v rámci územního řízení [§ 2 odst. 3 písm. d) vyhlášky č. 175/1992 Sb.].

<sup>302</sup> Podle zákona o nakládání s těžebním odpadem musí provozovatel k žádosti o povolení provozu úložného místa připojit mj. stanovisko a dokumentaci k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí vydané podle jiného právního předpisu<sup>20</sup>, pokud je tímto předpisem požadováno [§ 8 odst. 2 písm. c)]. V poznámce pod čarou č. 20) je uveden odkaz na § 8 a 10 zákona č. 100/2001 Sb.

<sup>303</sup> Blíže srov. ŠVARCOVÁ, P., VOMÁČKA, V. a ZAHUMENSKÁ, V. Novela procesu EIA – více otázek než odpovědí. In: *České právo životního prostředí*, roč. XV, č. 1/2015 (37), s. 16–31.

<sup>304</sup> § 9 b odst. 1 zákona EIA.

<sup>305</sup> § 9 b odst. 2 zákona EIA.

<sup>306</sup> Blíže srov. ŠVARCOVÁ, P., VOMÁČKA, V. a ZAHUMENSKÁ, V. Účast veřejnosti. In: *České právo životního prostředí*, roč. XV, č. 1/2015 (37), s. 37 – 60.

<sup>307</sup> § 9c odst. 1 zákona EIA.

<sup>308</sup> § 9c odst. 3 ZEIA.

<sup>309</sup> § 9a odst. 4 ZEIA.

vydaná před novelou zákona EIA<sup>310</sup>) a soudního přezkumu rozhodnutí bánšských úřadů.<sup>311</sup>

### 13.5 Judikatura SDEU

Soudní dvůr EU (dále jen „SDEU“) se ve své dosavadní judikatuře zabýval aplikací směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) ve vztahu k různým typům záměrů.<sup>312</sup> V rozsudku ze dne 11. 2. 2015 ve věci C-531/13, **Marktgemeinde Straßwalchen** a další proti **Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend** se SDEU vyjádřil také k procesu posuzování vlivů na životní prostředí u záměrů, které se týkají vyhledávání, průzkumu či těžby nerostných surovin.<sup>313</sup> Záměrem, který byl předmětem rozhodování SDEU v daném případě, byly průzkumné vrty, jejichž účelem bylo nalézt ložiska uhlovodíků (ropy a zemního plynu) a ověřit jejich výnosnost.<sup>314</sup>

Předmětem řízení před SDEU byla žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná dne 11. září 2013 rakouským správním soudem (*Verwaltungsgerichtshof*) na základě čl. 267 SFEU. Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi *Marktgemeinde Straßwalchen* (městys Straßwalchen), jakož i 59 dalšími žalobci v původním řízení, a Spolkovým ministerstvem pro hospodářství, rodinu a mládež (*Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend*) ohledně rozhodnutí, kterým se společnosti *Roböl-Aufsuchungs AG* povoluje provést průzkumný vrt na území městysu Straßwalchen.

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týkala výkladu bodu 14 přílohy I směrnice EIA (85/337/EHS). Příloha I směrnice EIA mezi záměry

<sup>310</sup> Blíže srov. MAREŠ, D. a JERÁBEK, J. K možnosti využití starších stanovisek EIA (vydaných dle zákona č. 244/1992 Sb.) i po 1. dubnu 2015. In: *Nerostné suroviny*, č. 3/2015, s. 17–19.

<sup>311</sup> § 9d ZEIA.

<sup>312</sup> Blíže srov. např. *Judikatura Soudního dvora EU*, roč. 9, č. 1, 2012 (29. 12. 2011), Praha: Wolters Kluwer ČR.

<sup>313</sup> VÍCHA, O. Posuzování vlivů na životní prostředí: Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 11. února 2015 ve věci C-531/13, *Marktgemeinde Straßwalchen* a další proti *Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend*. In: *České právo životního prostředí*, roč. XV, č. 1/2015 (37), s. 111 – 118.

<sup>314</sup> Dle terminologie české právní úpravy šlo tedy o tzv. *geologické práce* spočívající ve vyhledávání a průzkumu ložisek nerostů, ověřování jejich zásob a zpracovávání geologických podkladů pro jejich využívání a ochranu [srov. § 2 odst. 1 písm. b) zákona o geologických pracích]. K tomu blíže srov. VÍCHA, O. *Zákon o geologických pracích s komentářem, judikaturou a prováděcími a souvisejícími předpisy*. 1. vyd. Praha: Leges, 2014.

obligatorně posuzovanými podle čl. 4 odst. 1 v bodě 14 uvádí „*těžbu ropy a zemního plynu ke komerčním účelům, pokud denní vytěžené množství přesahuje 500 tun ropy a 500 000 metrů krychlových plynu*.“ Příloha II směrnice EIA mezi záměry fakultativně posuzovanými podle čl. 4 odst. 2 v bodě 2 písm. d) uvádí „*blubinné vrty, zejména geotermální vrty, vrty pro ukládání jaderného odpadu, vrty pro zásobování vodou, s výjimkou vrtů pro průzkum stability půdy*.“

### 13.5.1 Rakouské právo

Do rakouského práva byla směrnice EIA transponována **spolkovým zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí z roku 2000** (*Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz*, 2000) (dále též jen „UVP-G“). Příloha č. 1 tohoto zákona obsahuje záměry podléhající povinnosti provést posouzení vlivů na životní prostředí podle § 3. Ve sloupci 1 a 2 se nacházejí záměry, které v každém případě podléhají povinnosti posouzení vlivů na životní prostředí a které se musejí podrobit řízení k posouzení vlivů na životní prostředí (sloupec 1) nebo zjednodušenému řízení (sloupec 2). V sloupci 1 je uvedena mimo jiné „*těžba ropy nebo zemního plynu s kapacitou minimálně 500 tun ropy denně na sondu a minimálně 500 000 krychlových metrů zemního plynu denně na sondu*“. U změn uvedených v příloze 1 se provede posouzení jednotlivých případů od uvedené prahové hodnoty; jinak platí § 3a odst. 2 a 3, ledaže jsou výslovně zahrnuta pouze nová zařízení, nové stavby nebo nově odkrytá ložiska. Ve sloupci 3 jsou uvedeny záměry, které podléhají povinnosti provést posouzení vlivů na životní prostředí pouze v případě, kdy jsou splněny zvláštní předpoklady. Mimo jiné je zde uvedena „*těžba ropy nebo zemního plynu v územích hodných ochrany kategorie A s kapacitou minimálně 250 tun ropy denně na sondu a minimálně 250 000 krychlových metrů zemního plynu denně na sondu*“. U těchto záměrů musí od uvedených minimálních prahových hodnot dojít k posouzení jednotlivých případů. Vyplývá-li z tohoto přezkumu povinnost posoudit vlivy na životní prostředí, je namíste postupovat podle zjednodušeného řízení. Kategorie území hodných ochrany uvedené ve sloupci 3 jsou definovány v příloze 2. Území kategorií A, C, D a E se však pro povinnost provést posouzení vlivů záměru na životní prostředí zohlední pouze tehdy, pokud jsou vykázána v den podání žádosti.

Podle § 1 rakouského **spolkového zákona o nerostných surovinách z roku 1999** (*Mineralrohstoffgesetz 1999*) (dále též „MinroG“) se rozumí „vyhledáváním“ „každé nepřímé a přímé hledání nerostných surovin včetně s tím souvisejících přípravných činností, jakož i odkryvání a zkoumání přírodních ložisek nerostných surovin a opuštěných hald, které je obsahují, za účelem zjištění, zda se vyplatí těžba“ a „těžbou“ „oddělování nebo uvolňování (dobývání) nerostných surovin a s tím související přípravné, doprovodné a následné činnosti“. Podle § 119 odst. 1 MinroG je k vytvoření (zřízení) povrchových důlních zařízení, jakož i z povrchu vystupujících štol, šachet, vrtů s vrtnými otvory od 300 m hloubky a sond od 300 m hloubky sloužících důlním účelům nutné vyžádat si povolení správního orgánu.

### 13.5.2 Spor v původním řízení a předběžné otázky

Rozhodnutím vydaným Spolkovým ministerstvem pro hospodářství, rodinu a mládež (*Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend*) ze dne 29. 8. 2011 získala těžební společnost *Roböl-Aufsuchungs AG* na základě § 119 MinroG povolení k provedení průzkumného vrtu na území městysu Straßwalchen až do hloubky 4150 metrů, aniž bylo provedeno posouzení vlivů tohoto vrtu na životní prostředí. Uvedené povolení se vztahovalo na řadu prací a činností, zejména na provedení prací nezbytných ke zřízení vrtu a v případě nenalezení ložiska k rekultivaci místa. V případě nalezení uhlovodíků získala společnost *Roböl-Aufsuchungs AG* povolení i ke zkušební těžbě zemního plynu v celkovém množství až do 1 000 000 m<sup>3</sup>, aby se ujistila o rentabilitě vrtu. V rámci povolení mohlo být vytěženo 150 000 m<sup>3</sup> až 250 000 m<sup>3</sup> zemního plynu denně a rovněž maximálně 150 m<sup>3</sup> ropy denně a maximálně 18 900 m<sup>3</sup> naftového zemního plynu denně. Takto vytěžené uhlovodíky měly být vypáleny na okraji vrtné lokality. S připojením na vysokotlaké vedení zemního plynu se nepočítalo.

Proti tomuto rozhodnutí podal městys *Straßwalchen* a 59 dalších osob žalobu k rakouskému správnímu soudu *Verwaltungsgerichtshof*. Žalobci v původním řízení zpochybňovali platnost dotčeného povolení, zejména z důvodu, že průzkumný vrt měl podléhat posouzení vlivů na životní prostředí v souladu s bodem 14 přílohy I směrnice EIA, který stanoví, že těžba ropy

a zemního plynu musí podléhat posouzení vlivů na životní prostředí, pokud se zaprvé provádí „ke komerčním účelům“ a zadruhé vytěžené množství přesahuje prahové hodnoty, které jsou v tomto bodě uvedeny.

Rakouský správní soud se zamýšlel nad otázkou, zda se průzkumný vrt provádí „ke komerčním účelům“, jestliže má pouze ověřit rentabilitu ložiska. Dále se domníval, že celkový objem uhlovodíků, které mohou být v tomto rámci vytěženy, je relativně omezený, protože množství zemního plynu, jehož těžba je v projednávaném případě povolena, se omezuje na objem, který se rovná pouze dvojnásobku denní prahové hodnoty stanovené v bodě 14 přílohy I směrnice EIA. Správní soud (*Verwaltungsgerichtshof*) dále uváděl, že i kdyby bylo připuštěno, že průzkumné vrty sledují komerční účely ve smyslu bodu 14 přílohy I směrnice EIA, stanovená denní vytěžená množství uhlovodíků leží pod prahovými hodnotami stanovenými UVP-G, od kterých záměr vyžaduje provedení posouzení vlivů na životní prostředí. Dotčené povolení totiž nezohledňuje uhlovodíky vytěžené v rámci jiných vrtů v oblasti, ale zakládá se výlučně na průzkumném vrtu, kterého se týká žádost společnosti RohölAufsuchungs AG. Podle správního soudu je tento přístup v souladu s rakouským právem, jelikož bod 29 písm. a) přílohy 1 UVPG upřesňuje, že se při hodnocení, zda je třeba provést posouzení vlivů na životní prostředí, musí zohlednit množství ropy a zemního plynu vytěžená „na sondu“. Jelikož však bod 14 přílohy I směrnice EIA takové upřesnění neobsahuje, vyvstává otázka, zda rakouský zákonodárce provedl toto ustanovení správně.

Správní soud si dále kladl otázku, zda měly rakouské orgány při povolení dotčeného průzkumného vrtu povinnost zohlednit kumulativní účinky všech záměrů „stejně druhu“. V tomto ohledu správní soud uvedl, že na území městyso Straßwalchen se nachází přibližně 30 těžebních sond zemního plynu, které spolkové ministerstvo pro hospodářství, rodinu a mládež nezohlednilo ve sporném rozhodnutí, ačkoliv z předchozí judikatury SDEU vyplývá, že cíl směrnice EIA nelze obejít rozdělením záměrů.

Vzhledem k těmto úvahám se rakouský správní soud (*Verwaltungsgerichtshof*) rozhodl přerušit řízení a předložit Soudnímu dvoru EU následující předběžné otázky:

1. Jedná se v případě časově a množstevně omezené zkušební těžby zemního plynu, která je prováděna v rámci průzkumného vrtu ke zjištění rentability trvalé těžby zemního plynu o „těžbu [...] zemního plynu ke komerčním účelům“ ve smyslu přílohy I bodu 14 směrnice EIA?  
V případě kladné odpovědi na první předběžnou otázku:
2. Brání příloha I bod 14 směrnice EIA vnitrostátní právní úpravě, která při těžbě zemního plynu neváže prahové hodnoty uvedené v této příloze na těžbu jako takovou, ale na „těžbu na jednotlivou sondu“?
3. Musí být směrnice EIA vykládána tak, že správní orgán v takové situaci, jaká nastala v původním řízení, kdy bylo požádáno o povolení zkušební těžby zemního plynu v rámci průzkumného vrtu, má za účelem zjištění, zda existuje povinnost k posouzení vlivů na životní prostředí, zkoumat pouze všechny záměry stejného druhu, konkrétně všechny na území obce provedené vrty, z hlediska jejich kumulativního účinku?

### 13.5.3 Závěry SDEU

Podstatou první otázky předkládajícího soudu tedy bylo, zda musí být bod 14 přílohy I směrnice EIA vykládán v tom smyslu, že takový průzkumný vrt, o jaký jde v původním řízení, v rámci kterého se předpokládá zkušební těžba zemního plynu a ropy, aby se určila komerční rentabilita ložiska, spadá do působnosti tohoto ustanovení.

Soudní dvůr EU předně připomenul, že z požadavků jednotného použití unijního práva a ze zásady rovnosti vyplývá, že znění ustanovení unijního práva, které za účelem vymezení svého smyslu a působnosti neobsahuje žádný výslovný odkaz na právo členských států, musí být zpravidla v celé EU vykládáno autonomním a jednotným způsobem; tento výklad je třeba hledat při zohlednění kontextu tohoto ustanovení a sledovaného cíle.<sup>315</sup>

<sup>315</sup> Rozsudek SDEU ve věci C-260/11, *Edwards a Pallikaropoulos*, bod 29.

Soudní dvůr EU připustil, že průzkumný vrt prováděný k ověření výnosnosti těžby, a tedy rentability ložiska je z definice operací prováděnou ke komerčním účelům. Jinak by tomu podle SDEU bylo jen v případě vrtu, který slouží pouze vědeckému výzkumu, ale nikoliv přípravě hospodářské činnosti. Z kontextu a cíle bodu 14 přílohy I směrnice EIA nicméně podle SDEU vyplývá, že působnost tohoto ustanovení se nevztahuje na průzkumné vrty. Uvedené ustanovení totiž váže povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí na množství ropy a zemního plynu, jehož těžba je plánována. Za tímto účelem stanoví prahové hodnoty, které musí být denně překročeny, což naznačuje, že se týká záměrů trvajících po určitou dobu, které umožňují trvalou těžbu relativně velkých množství uhlovodíků. V tomto ohledu SDEU uvedl, že by nebylo příliš smysluplné použít kritéria stanovená v bodě 14 přílohy I směrnice EIA jako taková na průzkumné vrty, protože prahová hodnota stanovená v tomto ustanovení činí pro těžbu ropy 500 tun denně a pro těžbu zemního plynu 500 000 m<sup>3</sup> denně, zatímco mezní hodnota stanovená pro průzkumný vrt je v nepoměru k takové prahové hodnotě, jak ukazuje rozhodnutí napadené v původním řízení, které povoluje pouze těžbu celkového množství jednoho milionu m<sup>3</sup> zemního plynu.

Před provedením průzkumného vrtu není možné s jistotou určit skutečnou přítomnost uhlovodíků. Takový vrt se provádí, aby byla prokázána přítomnost uhlovodíků a případně se určilo jejich množství a prostřednictvím zkušební těžby ověřilo, zda lze zahájit těžbu ke komerčním účelům. Množství uhlovodíků, které je možné denně vytěžit, tak lze určit jen na základě průzkumného vrtu. Dále je množství uhlovodíků, jehož těžba se předpokládá v rámci takového testu, jakož i doba jeho trvání, omezena na technické potřeby, které vyplývají z cíle prokázat rentabilitu ložiska.

Závěr, že průzkumné vrty nejsou obligatorně posuzovaným záměrem podle SDEU, potvrzuje i systematika směrnice EIA. Bod 2 písm. d) přílohy II této směrnice se totiž může použít i na průzkumné vrty, takže všechny průzkumné vrty nejsou od počátku vyňaty z působnosti této směrnice. Mezi těmito záměry jsou zde uvedeny hlubinné vrty, mezi něž patří zejména geotermální vrty, vrty pro ukládání jaderného odpadu a vrty pro zásobování vodou, s výjimkou vrtů pro průzkum stability půdy. Ze znění bodu 2 písm. d) přílohy II směrnice EIA podle SDEU vyplývá, že neprovádí taxativní výčet



různých druhů vrtů, kterých se týká, ale že jeho působnost zahrnuje všechny hlubinné vrty, s výjimkou vrtů pro průzkum stability půdy. Jelikož jsou podle SDEU průzkumné vrty hlubinnými vrty, spadají pod bod 2 písm. d) přílohy II směrnice EIA. Průzkumný vrt, o jaký jde v původním řízení, který má určit komerční rentabilitu ložiska a který může jít až do hloubky 4150 metrů, představuje podle SDEU hlubinný vrt ve smyslu bodu 2 písm. d) přílohy II směrnice EIA.

Na první otázku tedy SDEU odpověděl tak, že *„bod 14 přílohy I směrnice EIA musí být vykládán v tom smyslu, že takový průzkumný vrt, o jaký jde v původním řízení, v rámci kterého se předpokládá zkušební těžba zemního plynu a ropy k určení komerční rentability ložiska, nespadá do působnosti tohoto ustanovení.“*

Vzhledem k odpovědi na první otázku nebylo třeba podle SDEU odpovídat na druhou otázku. Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu pak bylo, zda musí být směrnice EIA vykládána v tom smyslu, že příslušný orgán je za účelem zjištění, zda takový průzkumný vrt, o jaký jde v původním řízení, podléhá povinnosti posouzení vlivů na životní prostředí, povinen zohlednit pouze kumulativní účinky záměrů stejného druhu, v projednávané věci všechny na území obce provedené vrty, jak uvádí předkládající soud.

Jelikož byla tato otázka položena jen pro případ kladné odpovědi na první otázku, předkládající soud zjevně předpokládal, že povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí ve věci, kterou projednává, může vyplývat jen z čl. 4 odst. 1 směrnice EIA ve spojení s bodem 14 přílohy I této směrnice. Tento předpoklad je nicméně podle SDEU chybný, jelikož taková povinnost může vyplývat z čl. 4 odst. 2 směrnice EIA ve spojení s bodem 2 písm. d) přílohy II této směrnice.

Podle čl. 4 odst. 2 směrnice EIA musí členské státy určit na základě přezkoumání každého jednotlivého případu či na základě prahových hodnot nebo kritérií, která stanoví, zda záměry spadající pod přílohu II této směrnice podléhají posouzení vlivů na životní prostředí. Čl. 4 odst. 2 písm. b) směrnice EIA sice v tomto směru poskytuje členským státům EU prostor pro uvážení. Takový prostor pro uvážení je však podle SDEU omezen povinností stanovenou v čl. 2 odst. 1 této směrnice podrobit posouzení vlivů na životní prostředí záměry, které mohou mít významný vliv na životní

prostředí zejména v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění.<sup>316</sup> Účelem kritérií nebo prahových hodnot uvedených v čl. 4 odst. 2 písm. b) směrnice EIA je tak usnadnit posouzení konkrétních vlastností, které záměr má, aby bylo možno určit, zda podléhá povinnosti posouzení vlivů na životní prostředí.<sup>317</sup> Z toho podle SDEU vyplývá, že příslušné vnitrostátní orgány, kterým je předložena žádost o povolení záměru spadajícího pod přílohu II této směrnice, musí přistoupit k zvláštnímu přezkumu toho, zda s ohledem na kritéria vyjmenovaná v příloze III uvedené směrnice je nezbytné provést posouzení vlivů na životní prostředí.<sup>318</sup> V tomto ohledu z bodu 1 této přílohy III vyplývá, že je třeba posoudit vlastnosti záměru zejména s ohledem na jeho kumulativní účinky s ostatními záměry. Nezhlednění kumulativního účinku záměru s ostatními záměry totiž může v praxi vést k tomu, že tento záměr unikne povinnosti posouzení, třebaže jako celek s ostatními záměry může mít významný vliv na životní prostředí.<sup>319</sup> Tento požadavek je třeba podle SDEU vykládat s ohledem na bod 3 přílohy III směrnice EIA, podle kterého významný vliv, který by záměr mohl mít, musí být brán v úvahu ve vztahu ke kritériím vyjmenovaným v bodech 1 a 2 téže přílohy, zejména s ohledem na pravděpodobnost, rozsah, velikost, dobu trvání a vratnost dopadu tohoto záměru.

Z toho tedy podle SDEU vyplývá, že vnitrostátnímu orgánu, který ověřuje, zda musí záměr podléhat posouzení vlivů na životní prostředí, přísluší přezkoumat, jaký dopad by mohl mít spolu s ostatními záměry. Tato povinnost ostatně vzhledem k chybějící specifikaci není omezena pouze na záměry stejného druhu. Do tohoto předběžného přezkumu je třeba zahrnout otázku, zda vlivy průzkumných vrtů na životní prostředí mohou mít díky vlivům jiných záměrů větší význam, než kdyby tyto záměry neexistovaly. Užitečný účinek směrnice EIA by byl podle SDEU vážně ohrožen, kdyby příslušné orgány členského státu EU mohly při rozhodování, zda záměr musí podléhat posouzení vlivu na životní prostředí, vynechat z posouzení tu část

<sup>316</sup> Rozsudek SDEU ve věci C-244/12, *Salzburger Flughafen*, bod 29.

<sup>317</sup> Rozsudek SDEU ve věci C-244/12, *Salzburger Flughafen*, bod 30.

<sup>318</sup> Rozsudek SDEU ve věci C-75/08, *Mellor*, bod 51.

<sup>319</sup> Rozsudek SDEU ve věci C-275/09, *Brussels Hoofdstedelijke Gewest a další*, bod 36.

plánovaného záměru, která se nachází v jiném členském státě.<sup>320</sup> Ze stejných důvodů nemůže posouzení vlivů dalších záměrů záviset na hranicích území obce.

S ohledem na všechny výše uvedené úvahy SDEU na třetí otázku odpověděl tak, že „čl. 4 odst. 2 směrnice EIA ve spojení s bodem 2 písm. d) přílohy II této směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že povinnost posoudit vlivy takového hlubinného vrtu, jakým je průzkumný vrt dotčený v původním řízení, na životní prostředí, může vyplývat z tohoto ustanovení. Příslušné vnitrostátní orgány musí tedy přistoupit k zvláštnímu přezkumu toho, zda s ohledem na kritéria vyjmenovaná v příloze III uvedené směrnice je nezbytné provést posouzení vlivů na životní prostředí. V tomto rámci je třeba zejména přezkoumat, zda vlivy průzkumných vrtů na životní prostředí mohou být z důvodu vlivů jiných záměrů významnější, než kdyby tyto záměry neexistovaly. Toto posouzení nemůže záviset na hranicích území obce.“

### 13.6 Závěr

Proces posuzování vlivů na životní prostředí je významným nástrojem, který slouží k předcházení poškozování či znečišťování životního prostředí a k zajištění účasti veřejnosti též ve vztahu k povolování záměrů souvisejících s těžbou nerostných surovin.

Na základě provedeného rozboru lze poukázat na některé nedostatky platné právní úpravy posuzování těžebních záměrů z hlediska jejich vlivů na životní prostředí. Právní předpisy z oblasti horního práva (horní zákon, zákon o hornické činnosti a jejich prováděcí vyhlášky ČBÚ) jsou nedostatečně provázány se zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí. Vymezení některých záměrů souvisejících s těžbou nerostných zdrojů v příloze č. 1 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí není zcela v souladu se směrnicí EIA (2001/92/ES). Jako příklad lze uvést bod 2.11 z kategorie II přílohy č. 1 k zákonu EIA, který neodpovídá vymezení bodu 2 písm. d) přílohy II směrnice EIA. Z rozsudku SDEU ve věci C-531/13, *Marktgemeinde Straßwalchen* vyplývá, že bod 2 písm. d) přílohy směrnice EIA neprovádí taxativní výčet

<sup>320</sup> Rozsudek SDEU ve věci C-205/08, *Umweltanwalt von Kärnten*, bod 55.

různých druhů vrtů, kterých se týká, ale že jeho působnost zahrnuje všechny hlubinné vrty, s výjimkou vrtů pro průzkum stability půdy. Kdežto bod 2.11 kategorie II přílohy č. 1 k zákonu EIA používá taxativní výčet a zahrnuje pouze „hloubkové vrty pro ukládání radioaktivního nebo nebezpečného odpadu, hloubkové vrty geotermální, hloubkové vrty pro zásobování vodou u vodovodů, s výjimkou vrtů pro výzkum stability půdy“.

Novela zákona EIA (provedená zákonem č. 39/2015 Sb.) přinesla celou řadu změn jak do samotného procesu posuzování vlivů těžebních záměrů na životní prostředí, ale též do navazujících správních řízení, které vedou orgány státní báňské správy podle právních předpisů z oblasti horního práva. K zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí byly v poslední době přijaty dva komentáře,<sup>321</sup> které nepochybně napomohou k řádné, eurokonformní aplikaci a interpretaci právních předpisů z oblasti horního práva ve vztahu k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí. Přesto by však bylo vhodné přijmout metodický návod zpracovaný ústředními orgány státní správy na těchto úsecích (tj. Českým báňským úřadem a Ministerstvem životního prostředí), který by byl (obdobně jako tzv. zásady z roku 1996) určený pro orgány státní báňské správy a správní úřady příslušné podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

<sup>321</sup> BAHÝLOVÁ, L., KOCOUREK, T. a VOMÁČKA, V. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí*. Praha: C. H. Beck, 2015, 312 s. ISBN 978-80-7400-589-3. DVOŘÁK, L. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 250 s. ISBN 978-80-7478-730-0.



**POSTAVENÍ OBCÍ, DOTČENÝCH  
SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ  
A VEŘEJNOSTI V PROCESU  
POSUZOVÁNÍ VLIVŮ**

## 14 POSTAVENÍ „OBCE“ V RÁMCI POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

*Kateřina Švarcová*

Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí a veřejné zdraví (dále také jen „posuzování vlivů“) je významným institutem environmentální legislativy, směřující k hodnocení důsledků a dopadů lidské činnosti na životní prostředí a veřejné zdraví, a to předem – před faktickou realizací takové činnosti. Posuzování vlivů prezentuje a realizuje, co do pohledu teoreticko-právního, řadu principů práva životního prostředí (zcela přímo princip prevence, předběžné opatrnosti, komplexního pojetí životního prostředí – zde lze zmínit variantnost, princip integrované ochrany, princip únosného zatížení území, princip přípustné míry znečišťování životního prostředí, princip informovanosti a účasti veřejnosti, trvale udržitelného rozvoje či princip nejvyšší ochrany) a je, lišíc se povahou právní závaznosti, upraveno nejen na národní, ale také unijní<sup>322</sup> a mezinárodní úrovni<sup>323</sup>. Základním právním předpisem regulujícím posuzování vlivů je v podmínkách České republiky zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), účinný od 1. 1. 2002<sup>324</sup>. Od tohoto data pro-

<sup>322</sup> Na unijní úrovni lze jmenovat co do posuzování záměrů směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. 12. 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. 04. 2014, která nahradila původní směrnici Rady ze dne 27. 06. 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění pozdějších změn, a co do posuzování koncepcí Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí.

<sup>323</sup> Na mezinárodní úrovni lze jmenovat Deklaraci z RIA (1992), Agendu 21, Úmluvu o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států (Finsko, Espoo, 1991), SEA Protokol (2003), Úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti při rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhus, 1998). Dostupné z: DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 217, 218.

<sup>324</sup> Který nahradil zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí, platný a účinný do 30. 4. 2004 (ve znění příslušných novelizací), který doplňoval rámcovou právní úpravu této otázky zákonem č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (ve znění účinném do 31. 12. 2001).

šel řadou novelizací, z nichž poslední zásadní je zákonem č. 39/2015 Sb., jehož účinnost nastala ke dni 1. 4. 2015. Tato novelizace reagovala na řízení o porušení Smlouvy o fungování EU (dále také „SFEU“), které bylo vůči České republice zahájeno v důsledku formálního upozornění Evropské komise ze dne 25. 4. 2013 vázané na nesprávnou transpozici unijní Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále také „směrnice EIA“). Novela zavádí řadu věcných změn, týkajících se například zintenzivnění a změny povahy účasti veřejnosti jak v řízeních o posuzování vlivů, tak v řízeních navazujících, závaznosti výstupů procesu posuzování vlivů, potenciality změn záměru během navazujících řízení a jiné, a právě kvůli těmto razantním legislativním zásahům je bezesporu i téměř rok po její účinnosti hojně diskutovaným tématem. Jeví se, že se výslovně nedotýká postavení územních samosprávných celků – obcí, jakožto subjektů, které jsou integrovány do procesu posuzování vlivů. Proto je cílem této kapitoly v komplexním měřítku poukázat na zásadní aspekty zapojení obcí do procesu posuzování, vyjádřit se k hlediskům této komunální participace a nastínit povahu obecního potenciálu ovlivnit výsledek procesu posuzování vlivů (uvedené bude pro postižení všech aspektů rámcově řešeno i pro navazující řízení), vše s příslušnými environmentálními konsekvencemi a reflexí novelizované právní úpravy v komparaci s regulací účinnou před 1. 4. 2015. Konečně bude pozornost zaměřena na hypotézu spočívající v presumpci, že právní postavení územních samosprávných celků (s ohledem na téma této kapitoly – obcí, nicméně obdobně se vztahuje na kraje) zakotvené zákonem č. 100/2001 Sb., ať už v novelizovaném znění zákonem č. 39/2015 Sb. či před 1. 4. 2015 naplňuje požadavky kladené na participaci v rámci posuzování vlivů na poměrně obsáhlé úrovni s tím, že problematickou se co do komunálních aspektů jeví spíše otázka podjatosti, případně systémové podjatosti, a to kvůli různorodému postavení obce v uvedeném procesu (který je odrazem smíšeného modelu veřejné správy v České republice).<sup>325</sup>

<sup>325</sup> Pozn. v textu se dále používá označení „ZEIA“ pro zákon č. 100/2001 Sb., ve znění účinném do 31. 3. 2015, „novela EIA“ pro zákon č. 39/2015 Sb., účinný od 1. 4. 2015 a konečně „zákon 100/2001 Sb.“ pro zákon č. 100/2001 Sb., ve znění účinném od 1. 4. 2015.



## 14.1 Posuzování vlivů jako odraz environmentálních principů

Institut posuzování vlivů byl do českého právního řádu zakotven poprvé v roce 1992, a to zákonem č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, doplněným zákonem č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (jak bylo zmíněno již v poznámce pod čarou č. 3). Posuzování vlivů je průřezovým environmentálním nástrojem (vztahujícím se k ochraně všech složek životního prostředí a veřejného zdraví), je specifickým postupem, posuzujícím dopady určitých lidských aktivit na životní prostředí a veřejné zdraví. Nejsou však zvažovány dopady všech lidských aktivit, neboť na této legislativně založené administrativní úrovni se jedná pouze o vybrané lidské činnosti. Posuzování vlivů tak podléhá tzv. záměry a koncepce, k jejichž bližšímu vymezení a vyjmenování konkrétních příkladů bude přistoupeno níže. Protože je proces posuzování vlivů projevem řady principů práva životního prostředí, je vhodné zmínit alespoň některé a blíže na ně poukázat.

Principy představují hlavní ideje sloužící nejen jako východiska právní úpravy, nýbrž odrážející také tendence žádoucího vývoje v dané oblasti. Slouží zároveň jako interpretační pravidla pro aplikační praxi.<sup>326</sup> Jedná se o obecné postuláty vyjadřující potřebu, účel a cíle právní úpravy.<sup>327</sup> Právní principy, na nichž je posuzování vlivů vystavěno, představuje zejména princip prevence, předběžné opatrnosti, komplexního pojetí životního prostředí – zde lze poukázat na variantnost, princip integrované ochrany, únosného zatížení území, princip přípustné míry znečištění životního prostředí, princip informovanosti a účasti veřejnosti, dále také trvale udržitelného rozvoje či nejvyšší ochrany.

Například princip prevence, jehož cílem je minimalizovat negativní dopady na životní prostředí využitím dostatku správných informací o povaze lidských činností a jejich možných důsledcích a zvažováním těchto při rozhodování, je vůdčí ideou charakterizující a obhajující institut posuzování vlivů. Důsledky poškození životního prostředí jsou totiž často nenapravitelné. Pokud je tedy obecně známo, jaké důsledky může mít konkrétní

<sup>326</sup> PEKÁREK M. a kol. *Právo životního prostředí*. 1 díl. 2. přepracované vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 70.

<sup>327</sup> DAMOHORSKÝ M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 49.

činnost, je nutné před zahájením takové činnosti (což nic nemění na skutečnosti – že i poté v průběhu) tyto důsledky hodnotit, snažit se jim zcela předejít nebo je minimalizovat. Od principu předběžné opatrnosti jej odlišuje prvek jistoty, tzn. společnost zná negativní dopady takové činnosti, je si jich vědoma<sup>328</sup>. České legislativní zakotvení lze nalézt v § 17 a § 18 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Princip předběžné opatrnosti představuje nutnost dodržování pravidla „v pochybnostech ve prospěch životního prostředí“. Lze-li vzhledem k okolnostem předpokládat, že hrozí nevratné nebo závažné poškození životního prostředí, nesmí být pochybnost o tom, zda k takovému poškození dojde, důvodem pro odklad opatření, která by mu zabránila.<sup>329</sup> České právní zakotvení lze nalézt v § 13 zákona č. 17/1992 Sb. Princip komplexnosti vyjadřuje jednotu životního prostředí, jednotu všech jeho složek. Komplexnost v sobě odráží nezbytnost překonání původního odděleného pojetí právní ochrany jednotlivých složek životního prostředí. Představuje nutnost ochrany všech jednotlivých složek životního prostředí, ale vždy s ohledem na jejich vzájemnou provázanost. Ochrana životního prostředí se nesmí odehrávat izolovaně, nesmí docházet pouze k přesouvání poškození mezi jednotlivými složkami.<sup>330</sup> Tento princip je v zákoně č. 100/2001 Sb. ztvárněn úpravou § 2, potažmo také úpravou § 5 a § 10 b. Princip integrace je úzce spojen s existencí Evropské unie, když jeho zakotvení lze nalézt v čl. 11 SFEU. Znamená potřebu zapracovat požadavky na ochranu životního prostředí do ostatních evropských politik. Politika vztahující se k ochraně životního prostředí, nazývaná také jako ekologická politika, není izolovaná. Naopak je ovlivňována a sama také ovlivňuje ostatní politiky, příkladem lze jmenovat zemědělskou či energetickou. Opatření vedoucí k ochraně životního prostředí, nastavená v rámci ekologické politiky, by ztrácela smysl při aktivních krocích ostatních politik směřujících k jeho znečištění.<sup>331</sup> Zajisté by bylo možné deskriptivně

<sup>328</sup> DAMOHORSKÝ M. a kol., op. cit., s. 53.

<sup>329</sup> JANČÁŘOVÁ, I. *Ekologická politika*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 94.

<sup>330</sup> ŠVARCOVÁ Kateřina (roz. Čerešňáková). *Ekologické zemědělství – právní aspekty*. Diplomová práce. Masarykova univerzita. Právnická fakulta. 2013/2014, s. 22.

<sup>331</sup> ŠVARCOVÁ Kateřina (roz. Čerešňáková). *Ekologické zemědělství – právní aspekty*. Diplomová práce. Masarykova univerzita. Právnická fakulta. 2013/2014, s. 20.

poukázat na další principiální východiska, z nichž úprava posuzování vlivů vychází. Pro účely této kapitoly je však uvedené dostačující, neboť poukazuje na význam právní úpravy posuzování vlivů.

## 14.2 Variabilita postavení obce v procesu posuzování vlivů (EIA, SEA) a v navazujících řízeních

### 14.2.1 Samostatná a přenesená působnost obce

Obce představují základní jednotky územní samosprávy. Základy územní samosprávy lze nalézt na ústavní úrovni, kdy v čl. 8 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále také „*Ústava*“), je výslovně zaručena samospráva územních samosprávných celků. Územní samosprávu dále vymezuje Hlava VII. Ústavy v čl. 99–105. Na ústavní vymezení územní samosprávy, co do postavení obcí, navazuje zejména zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení, dále také „*obecní zřízení*“). Postavení tohoto základního územního samosprávného celku – obce, je v rámci procesu posuzování vlivů díky smíšenému modelu veřejné správy v České republice, dalo by se říci, heterogenní. V rámci smíšeného modelu veřejné správy, jak byl nastolen v 90. letech 20. století revitalizací územní samosprávy, jsou obcím svěřeny pravomoci jak v samostatné, tak přenesené působnosti.

Je vhodné připomenout, co se rozumí působností a pravomocí obce. Působnost obce představuje právně vymezený okruh společenských vztahů, předmět, obsah a rozsah činností, v nichž obec realizuje svoji pravomoc. Pravomoc naopak představuje souhrn oprávnění, jimiž je obec vybavena, a právních povinností, které jsou obci uloženy pro potřeby plnění úkolů obce.<sup>332</sup> Obec je dle § 7 obecního zřízení oprávněna spravovat své záležitosti samostatně - samostatná působnost. Do samostatné působnosti mohou státní orgány a orgány krajů zasahovat jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který je stanoven zákonem. Rozsah samostatné působnosti může být omezen pouze zákonem. Dle § 35 obecního zřízení patří do samostatné působnosti obce záležitosti, které jsou v zájmu obce

<sup>332</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Nakladatelství Doplněk, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. Brno – Plzeň 2012, s. 210.

a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon. Do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, § 85 a § 102 obecního zřízení. Rozsah samostatné působnosti poté blíže vymezují další zákony, přičemž pokud tyto zvláštní zákony nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost obce. Samostatná působnost obce tak představuje klasickou obecní samosprávu, v rámci které je obec vázána pouze zákony a jinými právními předpisy vydanými na základě zákona (§ 35 odst. 3 obecního zřízení), a která má prioritu před působností přenesenou.

Přenesená působnost prezentuje typický výkon státní správy, který není realizován přímo státními orgány, ale je uskutečněn nepřímou prostřednictvím obcí a jejich orgánů – jedná se o státní moc delegovanou. Základní presumpcí zde je skutečnost, že státní správa připadá v zásadě státu, nicméně na základě kritéria vhodnosti je svěřen bezprostřední výkon státní správy obcím, představitelkám místní samosprávy<sup>333</sup>. V souladu s čl. 105 Ústavy, dle kterého „lze výkon státní správy svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon“, obec vykonává také přenesenou působnost. Tímto zákonem je zejména obecní zřízení, které v celé hlavě III. upravuje přenesenou působnost obcí. Následně jsou však tímto „zákonem“ myšleny také mnohé další složkové předpisy na úseku veřejného práva stanovící věcnou působnost orgánů obce k výkonu toho kterého úseku státní správy<sup>334</sup>. V případě výkonu přenesené působnosti obce lze de iure rozlišovat trojí typ obcí dle rozsahu svěřených kompetencí, resp. míry přenesení státní správy (jedná se o běžně označované jedničkové, dvojkové a trojkové obce – tedy obce, obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností; pozn. pro účely této kapitoly však mezi nimi nebude diferencováno). V rámci přenesené působnosti se obec řídí při vydávání nařízení obce zákony a jinými právními předpisy, v ostatních případech také usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů a opatřeními krajského úřadu učiněnými v rámci kontroly -

<sup>333</sup> PRŮCHA, P., op. cit., s. 210.

<sup>334</sup> KOČÍ, R. *Obecní samospráva v České republice. Praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 72.

jedná se o projev instanční podřízenosti, a to z důvodu zajištění jednotného výkonu státní správy na celém území České republiky<sup>335</sup>. Zároveň je obcím poskytována stanovením zákonně povinnosti metodická a odborná pomoc krajským úřadem. Krajský úřad je také nadřízeným (odvolacím) orgánem v oblasti přenesené působnosti. K nutnosti rozlišování mezi samostatnou a přenesenou působností obce, resp. jejich následnými projevy lze zmínit nálezy Ústavního soudu ze dne 31. 5. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 35/04 nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 16/06.

S ohledem na uvedené je zřejmé, že podstatným východiskem určujícím postavení obce v rámci procesu posuzování vlivů, resp. zejména také v navazujících řízeních je právě to, zda obec vystupuje z pozice samostatné či přenesené působnosti. Terminologií zákona č. 100/2001 Sb. je pak obec nejen dotčeným územním samosprávným celkem, kterému připadají zákonem č. 100/2001 Sb. přiznaná práva a povinnosti, ale také dotčeným správním úřadem či správním orgánem příslušným k vedení navazujícího řízení (k tomu více dále), nemluvě o možnosti postavení obce jako oznamovatele záměru či předkladatele koncepce. Okrajově lze zmínit, že není-li obec ani jednou u uvedených, může vystupovat také z pozice „veřejnosti“, či „každého“.

#### 14.2.2 Posuzování vlivů „EIA – SEA“ a navazující řízení

Je-li cílem kapitoly poukázat komplexně na postavení obce v rámci procesu posuzování vlivů, je nutné vymezit dva typy procesu posuzování vlivů nazývané zkratkou EIA a SEA, a zejména s ohledem na novelizovanou podobu zákona č. 100/2001 Sb. také, co to je navazující řízení. Neboť ve všech těchto obce vystupují, jsou jim zákonem dána jistá oprávnění a uloženy určité povinnosti.

Jak již bylo stručně naznačeno výše, posuzování vlivů podléhají jen určité záměry a koncepce, jejichž provedení by mohlo závažně ovlivnit životní prostředí. Přičemž se posuzují vlivy na životní prostředí a veřejné zdraví, zahrnující vlivy na živočichy, rostliny, ekosystémy, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima, krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní

<sup>335</sup> VEDRAL J., VÁŇA L., BŘEŇ J. a PŠENIČKA S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*, 1. vydání. Nakladatelství C. H. Beck. 2008, s. 331–345.

památky, stejně jako jejich vzájemné působení a souvislosti (§ 2 zákona č. 100/2001 Sb.). Záměrem jsou stavby, činnosti a technologie uvedené v příloze č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb., stejně jako jejich změny při dosažení v § 4 zákona č. 100/2001 Sb. stanovené kvantitativní hodnoty, a další změny záměrů či podlimitní záměry, záměry potenciálně významně ovlivňující území evropsky významných lokalit nebo ptačích oblastí, vše dle výsledku zjišťovacího řízení. Pro konkrétní představu je vhodné uvést, že posuzování vlivů podléhá například záměr vybudovat čistírnu odpadních vod s kapacitou nad 100 tis. ekvivalentních obyvatel a kanalizace pro více jak 50 tis. napojených obyvatel, chov hospodářských zvířat s kapacitou nad 180 dobytčích jednotek, veterinární asanační ústavy, dle výsledku zjišťovacího řízení trvalé nebo dočasné odlesnění plochy od 5 do 25 ha, vodohospodářské úpravy nebo jiné úpravy ovlivňující odtokové poměry jako například odvodnění, závlahy, protierozní ochrana, terénní úpravy – vše na ploše od 10 do 50 ha, úpravy toků a opatření proti povodním významně měnící charakter toku a ráz krajiny, dále novostavby, rozšiřování a přeložky silnic I. a II. třídy, skladování železného šrotu včetně vrakovišť nad 1000 t či budování městského obchvatu. Právě posuzování vlivů záměrů je nazýváno také zkratkou EIA – Environmental Impact Assessment. Posuzování vlivů záměrů je upraveno v hlavě I. díle 2., to je v § 4-10 zákona č. 100/2001 Sb. Koncepty jsou myšleny dokumenty rozvojového charakteru vykazující odbornost, dlouhodobost a komplexnost, tj. strategie, politiky, plány nebo programy zpracované nebo zadané orgánem veřejné správy a následně orgánem veřejné správy schvalované nebo ke schválení předkládané. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES používá v tomto smyslu pojem „plány a programy“. Bližší vymezení toho, které koncepce podléhají posuzování vlivů, upravuje § 10a zákona č. 100/2001 Sb. Jedná se například o územní plány obcí, státní energetickou koncepci, územní energetickou koncepci, plán odpadového hospodářství České republiky, plány odpadového hospodářství krajů či plány odpadového hospodářství obcí (i když povinnost posuzovat je jako koncepci dle zákona č. 100/2001 Sb. je na teoreticko-právní úrovni diskutována), mezinárodní plány povodí, národní plány povodí a dílčí povodí, oblastní plány rozvoje lesů, státní surovinová politika, státní politika životního prostředí či koncepce, které mají potenciál relevantně ovlivnit

území evropsky významných lokalit nebo ptačích oblastí. Posuzování vlivů koncepcí je nazýváno zkratkou SEA – Strategic Environmental Assessment. Posuzování vlivů koncepcí je upraveno v hlavě I. díle 3., konkrétně v § 10a – 10j zákona č. 100/2001 Sb. Nutno dodat, že následně obsahuje zákon č. 100/2001 Sb. v hlavě III. ustanovení společná pro proces EIA, tak SEA a snad také to, že v hlavě II je upravena otázka posuzování vlivů přesahující hranice České republiky.

Navazujícím řízením je dle § 3 písm. g) zákona č. 100/2001 Sb. „...*takové řízení, ve kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, které povoluje umístění nebo provedení záměru posuzovaného podle tohoto zákona*“. Navazující řízení nebylo před 1. 4. 2015 na zákonné úrovni výslovně upraveno a tuto regulaci přinesla až novela EIA. Takovým řízením je dle důvodové zprávy k novele EIA řízení, ve kterém se vydává rozhodnutí povolující, umisťující či provádějící záměr posuzovaný v procesu EIA. Jedná se o řízení, pro něž je nezbytným podkladem závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, tedy stanovisko EIA. Bezpochyby se jedná o stavební či územní řízení, řízení o změně stavby před jejím dokončením, řízení o stanovení dobývacího prostoru nebo povolení hornické činnosti. Tedy tradiční správní řízení. Nejsou takovým řízením pak řízení dle § 8 nebo § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, jejichž výstupem jsou jen tzv. podkladová rozhodnutí, nebo dokonce ani řízení vedoucí k vydání opatření obecné povahy (když po novele EIA došlo zároveň ke změně, kdy nadále není možné nahradit územní rozhodnutí regulačním plánem), nebo postupy vedoucí k vydání závazného stanoviska. Teprve praxe zodpoví, zda bude navazující řízení chápáno v souladu s důvodovou zprávou k novele EIA, neboť tímto dochází k tomu, že v různých řízeních k jednomu záměru bude zejména účast veřejnosti založena na různých právních režimech, s odlišnými podmínkami účasti, okruhem námitek, správním či soudním přezkumem atd. Navíc i v řízeních, která již neodpovídají definici zákona č. 100/2001 Sb., jako je například řízení o předčasné užívání stavby, zkušebním provozu nebo kolaudačním souhlasu, mohou být rozhodovány otázky typicky vztahující se k životnímu prostředí (hlukové limity, znečištění ovzduší). Navíc je nutno také vnímat fakt, že na jedno posuzování záměru dle zákona č. 100/2001 Sb. se může vázat několik navazujících

řízení, neboť ta jsou často rozfázována do etap.<sup>336</sup> Nově od 1. 4. 2015 obsahuje zákon č. 100/2001 Sb. právní úpravu společnou pro tato navazující řízení, a to v § 9 b až 9d.

Obce tak vystupují jak v procesu posuzování vlivů EIA a v procesu posuzování vlivů SEA, tak v řízeních navazujících. V následujících kapitolách již bude pozornost věnována právě postavení obcí v těchto jednotlivých řízeních s tím, že co do postavení v rámci navazujících řízení bude zájem orientován pouze na společnou úpravu zákona č. 100/2001 Sb. Neboť jak je již shora naznačeno – navazujících řízení je široká škála a není ambicí této kapitoly zabývat se všemi individualitami dílčích zákonů, které tato řízení upravují, nýbrž tím – co přinesla do této oblasti novela EIA.

### 14.3 Obecně k postavení obce dle zákona č. 100/2001 Sb.

Zákon č. 100/2001 Sb. uvozuje již v úvodním ustanovení § 1 předmět regulované oblasti, kterou je mimo jiné i postup územních samosprávných celků a správních úřadů při posuzování vlivů. Jak bylo řečeno již výše, z pozice územního samosprávného celku vystupují vedle krajů právě obce, přičemž v důsledku smíšeného modelu veřejné správy obce vystupují také z pozice správních úřadů.

Zapojení obcí, které vystupují z pozice samostatné působnosti, je svým způsobem také projevem principu účasti veřejnosti, a to v širším slova smyslu konkrétně nepřímou účastí (když občané obce pravidelně v komunálních volbách volí své zastupitelské sbory). Účast veřejnosti na rozhodování ve veřejné správě by měla přitom být generelně základním stavebním kamenem práva životního prostředí. Každý by měl mít možnost podílet se na utváření prostředí, v němž žije. Měl by mít tedy právo vyjadřovat se k záměrům, které mohou být v tomto prostředí realizovány, a to ve všech možných formách<sup>337</sup>. K významu účasti veřejnosti v procesech a řízeních

<sup>336</sup> Tento názor byl prezentován HUMLÍČKOVOU P., VOMÁČKOU V., ZAHUMENSKOU V. v článku *Novela procesu EIA – více otázek než odpovědí*. In: *České právo životního prostředí*. Česká společnost pro právo životního prostředí, 2015, s. 17, 18.

<sup>337</sup> ZAHUMENSKÁ, V. *Právo a environmentální problémy*. Masarykova univerzita. Brno, 2014, s. 77.



vztahujícím se k životnímu prostředí se vyjadřují státy Aarhuské úmluvy<sup>338</sup> v její preambuli. Účast veřejnosti na rozhodování ve věcech životního prostředí zvyšuje nejen kvalitu rozhodnutí a jejich prosazování, ale přispívá také ke zvyšování povědomí veřejnosti o otázkách životního prostředí, poskytuje veřejnosti příležitost vyjádřit své postoje. Veřejnost musí znát postupy, kterými se může podílet na environmentálním rozhodování, a mít k nim volný přístup. Zároveň musí vědět, jak těchto postupů využít. Je nutné prohlubovat povědomí veřejnosti co do rozhodnutí týkajících se životního prostředí a udržitelného rozvoje a zintenzivnit možnost veřejnosti podílet se na tomto rozhodování. Také směrnice EIA a směrnice SEA se v řadě svých ustanovení vyjadřují k významu veřejnosti a momentům, v nichž mají být veřejnosti dána četná oprávnění. Vše má vést k větší zodpovědnosti a transparentnosti rozhodovacího procesu a přispívat k uvědomělému vztahu veřejnosti k otázkám životního prostředí a k veřejné podpoře učiněných rozhodnutí.

Zapojení obcí je zároveň projevem principu informovanosti, obcím je v téměř každé fázi procesu EIA, stejně tak v procesu SEA, uložena povinnost zveřejňování jednotlivých informací a dokumentů na svých úředních deskách (jak bude řečeno níže). Taktéž informovanost je proklamována v řadě unijních nebo mezinárodních dokumentů. Dle směrnice SEA je nutné zajistit, aby při přijetí plánu nebo programu byly informovány příslušné orgány a veřejnost a aby jim byly zpřístupněny příslušné údaje. Významu informovanosti se dovolává taktéž Aarhuská úmluva. Odbornost je také významným bodem, který je v rámci procesu posuzování vlivů naplněn. Odbornost má být mimo zpracování posudku záměru či vyhodnocení koncepce k tomu určenou osobou s odborným vzděláním zaručena také aktivní účastí dotčených správních úřadů – konkrétně se jedná například o orgány ochrany přírody a krajiny, vodoprávní úřady, orgány ochrany ovzduší apod. Je nutné upozornit na skutečnosti, že těmito jsou právě také obce.

Již z podstaty jednotlivých záměrů či koncepcí je zřejmé, že tyto musí být lokalizovány na vybraném „území“ s tím, že dopady mohou být i do okolí.

<sup>338</sup> 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 (dále také „Aarhuská úmluva“). In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 20. 12. 2015]. Pozn. Aarhuská úmluva nemá přímý účinek, není přímo aplikovatelná.

Zákon č. 100/2001 Sb. definuje „dotčené území“, jako území, jehož životní prostředí a obyvatelstvo by mohlo být závažně ovlivněno provedením záměru nebo koncepce [§ 3 písm. c) zákona č. 100/2001 Sb.]. Jak již bylo několikrát řečeno, obec pak může vystupovat z pozice dotčeného územního samosprávného celku. Dotčenou obcí je ta, jejíž správní obvod alespoň zčásti tvoří dotčené území [§ 3 písm. d) zákona č. 100/2001 Sb.]. Na tomto místě je zároveň vhodné zmínit specifické postavení hlavního města Prahy, když úkony, které podle zákona č. 100/2001 Sb. provádí obec, zabezpečuje na územní hlavního města Prahy městská část hlavního města Prahy. Stejně tak bylo řečeno, že obec může vystupovat z pozice dotčeného správního úřadu. Dotčeným správním úřadem je vedle České inspekce životního prostředí také správní úřad, který hájí zájmy chráněné zvláštními právními předpisy (například zákonem č. 44/1988 Sb., zákonem č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, zákonem č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, zákonem č. 17/1992 Sb., zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákonem č. 289/1995 Sb., o lesích, zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, zákonem č. 254/2001 Sb., o vodách či zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech) a jehož územně správní obvod alespoň zčásti tvoří dotčené území. Obec zároveň tedy vystupuje jako dotčený správní úřad z pozice orgánu ochrany přírody a krajiny, z pozice orgánu ochrany ovzduší, z pozice vodoprávního úřadu apod.

K možnému zapojení obce do procesu posuzování vlivů je nutné ještě dodat, že obec může vystupovat také při použití terminologie zákona č. 100/2001 Sb. z pozice „veřejnosti, či každého“. Definicí pojmu veřejnost zavedla novela EIA, kdy dle § 3 písm. h) je veřejností jedna nebo více osob. Je lhotejné, zda se jedná o osoby fyzické nebo právnické, osoby soukromého či veřejného práva. Žádná další omezení zde nejsou. Pokud tedy nemůže obec v procesu posuzování vlivů či navazujícího řízení vystupovat z pozice předkladatele, oznamovatele, dotčeného územního samosprávného celku, či dotčeného správního úřadu (a z povahy je vyloučena možnost, aby tak obec vystupovala, pokud je orgánem příslušným k vedení navazujícího řízení), může využívat oprávnění jí svěřená zákonem č. 100/2001 Sb. jako „veřejnosti“. Lze jen podotknout, že ZEIA účinný do 31. 3. 2015 používal

na tomto místě pojem každý bez jeho bližší definice. Nicméně ne všechna ustanovení ZEIA byla novelizována a co do právní úpravy koncepcí lze nadále pracovat s pojmem „každý“.

Je zřejmá nutnost odpovědného, uvědomělého a transparentního rozhodování o otázkách týkajících se životního prostředí s možností aktivní a efektivní participace veřejnosti<sup>339</sup>, což nelze bez záruky kvalitní informovanosti a odborného přístupu. Participace z pohledu obce je pak různorodá.

Nutno konstatovat, že v této kapitole není pozornost věnována posuzování vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví přesahující hranice České republiky, přestože i zde mají obce své postavení (jedná se o právní úpravu § 11 a násl. zákona č. 100/2001 Sb.).

#### 14.4 Obec v rámci procesu EIA

V rámci procesu EIA, který je komplexně upraven v hlavě I., díle 2 zákona č. 100/2001 Sb. lze rozlišovat postavení obce jako oznamovatele záměru, jako dotčeného územního samosprávného celku, dotčeného správního úřadu či veřejnosti (ve smyslu každého) – s čím souvisí i odlišná práva a povinnosti. Proces EIA lze rozlišit na několik fází – podání oznámení záměru – zjišťovací řízení – zpracování dokumentace – zpracování posudku – závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí. Proces EIA nemusí dospět do všech fází (například pokud skončí zjišťovacím řízením s tím, že daný záměr nepodléhá posuzování vlivů), nebo může některé fáze přeskočit (například pokud oznamovatel podá oznámení dokumentaci vlivů záměru na životní prostředí v souladu s § 6 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb.). Proces EIA naznal novelou EIA řadu významných změn – zejména co do závěrů zjišťovacího řízení a povahy závazného stanoviska k posouzení vlivů záměru. Nebude-li v následujících podkapitolách upozorněno na změnu provedenou novelou EIA, pak zůstala daná právní úprava beze změny, případně se změnou nikoli zásadního významu.

<sup>339</sup> ŠVARCOVÁ, K. Posuzování vlivů na životní prostředí – účast veřejnosti. In: *České právo životního prostředí*. Česká společnost pro právo životního prostředí, 2015, s. 40.

## 14.5 Obec jako oznamovatel

### 14.5.1 Oznámení záměru

Ten, kdo hodlá provést záměr, je oznamovatelem (§ 6 zákona č. 100/2001 Sb.). Oznamovatel je povinen předložit oznámení záměru příslušnému úřadu (krajskému úřadu nebo Ministerstvu životního prostředí, k tomu srov. § 21, § 22 zákona č. 100/2001 Sb.). Lze presumovat, že obecní záměry budou povětšinou realizovány na území té dané konkrétní obce, tedy ve správním obvodu této obce. Jednalo-li by se o záměr navrhovaný na území více krajů, je oznámení zasíláno Ministerstvu životního prostředí, které rozhodne o příslušnosti konkrétního krajského úřadu. Obec musí pečlivě studovat nejen náležitosti oznámení záměru, či podlimitního záměru – jak jsou upraveny zákonem č. 100/2001 Sb. v § 6 a v příloze č. 3, nebo č. 3a, ale také formální náležitosti co do počtu vyhotovení a způsobu podání takových oznámení (zde lze upozornit na odlišnosti § 6 odst. 2 a 4). Stejně tak v situaci, kdy místo oznámení záměru podává v souladu s § 6 odst. 5 a přílohou č. 4 zákona č. 100/2001 Sb. dokumentaci vlivů záměru na životní prostředí. Je-li oznamovatelem podána místo oznámení dokumentace, neprobíhá zjišťovací řízení a rovnou je přistoupeno ke zpracování dokumentace dle § 8 citovaného zákona. Pokud by se však jednalo o záměr přesahující hranice České republiky, předkládá se oznámení vždy.

### 14.5.2 Zjišťovací řízení

Mimo výjimku uvedenou shora (§ 6 odst. 5 citovaného zákona) je další fází zjišťovací řízení. Rozlišují se dvě podoby této fáze – tzv. obligatorní záměry a záměry jiné. Obligatorní záměry podléhají posuzování vlivů vždy a výsledkem zjišťovacího řízení je upřesnění informací, které je vhodné uvést do dokumentace dle § 8, se zřetelem ke kritériím § 7 odst. 1 písm. a) až c) – scoping. Druhou podobou jsou záměry, u nichž je nejprve nutné vyhodnotit, zda budou dále podléhat plnému procesu posuzování vlivů – screening. Nebudou-li posuzovány, tímto proces dle zákona č. 100/2001 Sb. pro takové záměry končí, v opačném případě nastává scoping. Pokud bude záměr dále dle zákona č. 100/2001 Sb. posuzován, měla by obec jako oznamovatel plně zohlednit při zpracování dokumentace závěry screeningu.

Přestože terminologie zákona hovoří o „vhodnosti“ takových informací, lze mít za to – že by bylo na tomto místě vhodné užít spíše slovo „nutné“ – tedy aby závěry screeningu oznamovatel „musel“ v dokumentaci plně zohlednit. Právní úprava zjišťovacího řízení naznačila po 1. 4. 2015 významných změn. Jednou z těch formálnějšího rázu je, že zjišťovací řízení končí nejpozději do 45 dnů ode dne zveřejnění informace o podání oznámení záměru (příčemž před 1. 4. 2015 se jednalo o lhůtu 30 dnů), s jejím marným uplynutím však nejsou stanoveny žádné následky. Významnou změnu přinesla novela EIA také co do závěru této fáze procesu EIA, resp. co do její formy a možných prostředků obrany. Zjišťovací řízení lze ode dne 1. 4. 2015 ukončit dvěma způsoby, buď rozhodnutím o tom, že záměr nepodléhá dalšímu posuzování v rámci procesu EIA, nebo odůvodněným závěrem zjišťovacího řízení. Co do závěrů zjišťovacího řízení lze pozorovat značné legislativní nepřesnosti, nicméně pro tuto kapitolu si lze vystačit se stanovením možných opravných prostředků, které může využít oznamovatel, proti dvěma uvedeným ukončením této fáze, které se liší svojí právní povahou.

Odůvodněným písemným závěrem končí zjišťovací řízení tehdy, když má být záměr dále plně posuzován procesem EIA (jedná-li se o záměry, které podléhají procesu EIA až dle výsledku této fáze procesu EIA), a zároveň tehdy – je-li smyslem zjišťovacího řízení pouze fáze scopingu (o tomto závěru není pochyby, přesto je vhodné upozornit na jiný názor některé odborné veřejnosti<sup>340</sup>). Odůvodněný závěr zjišťovacího řízení není správním rozhodnutím, ale úkonem dle části IV. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Nejsou tak proti němu přípustné opravné prostředky dle správního řádu a zřejmě ani žaloba na zrušení nezákonného rozhodnutí dle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále také „SŘS“. Co do závaznosti lze vyzdvihnout právě procesní závaznost, tj. závazně určuje, jak má být dokumentace podrobněji rozpracována, popřípadě že je třeba provést plné posouzení záměru v procesu EIA. Jak konstatují autoři komentáře k zákonu č. 100/2001 SB.<sup>341</sup> závěr zjišťovacího řízení má významné dopady do sféry oznamovatele, neboť znamená nejen další finanční investice oznamovatele, ale také další časový odklad realizace záměru. Pak si nelze než položit otázku,

<sup>340</sup> BAHÝŤOVÁ, L., KOCOUREK, T. a VOMÁČKA, V. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, ISBN 978-80-7400-589-3. 306 s.

<sup>341</sup> Ibid.

zda by oznamovateli neměla být v této fázi svěřena oprávnění, domáhat se přezkoumání takového závěru zjišťovacího řízení. Jako oznamovatel je obec plně vázána závěry odůvodněného písemného závěru, například zda se jí podané oznámení dá považovat za dokumentaci (obsahuje-li náležitosti dle přílohy č. 4), stanoveným rozsahem dopracování oznámení, případně navrženým zpracováním variant řešení záměru lišící se umístěním, kapacitou, použitou technologií či okamžikem provedení (§ 7 odst. 7 a 8 citovaného zákona). Je-li tedy výsledkem zjišťovacího řízení odůvodnění písemný závěr, nemá oznamovatel možnost se proti tomuto jakkoli bránit (neexistují opravné prostředky), posuzování vlivů se posunuje do další fáze. Jako oznamovatel má obec právo obdržet neprodleně po ukončení zjišťovacího řízení odůvodněný písemný závěr zjišťovacího řízení. Zajisté se lze pozastavit nad výkladem pojmu „neprodleně“ ve vztahu k právu oznamovatele na obdržení odůvodněného písemného závěru, nicméně tento aspekt lze vnímat jako spíše méně problematický.

Rozhodnutí o tom, že záměr nepodléhá dalšímu posuzování v rámci procesu EIA je typickým správním rozhodnutím, které se vydává tehdy, pokud záměr nebude dle zákona č. 100/2001 Sb. dále posuzován. Proti tomuto rozhodnutí je možné podat řádné opravné prostředky dle správního řádu - odvolání, resp. rozklad. Těžko si však představit, že bude oznamovatel subjektivně legitimován k podání tohoto opravného prostředku. Na teoretické úrovni však lze o této možnosti hovořit, a proto nezbyvá než dodat, že by měl oznamovatel v takovém případě tvrdit, proč s daným rozhodnutím nesouhlasí, v čem je zkrácen na svých právech<sup>342</sup>. Stejně tak je zde možné užití mimořádných opravných prostředků dle správního řádu a soudní přezkoumání dle soudního řádu správního (i zde by však musel prokázat dotčenost svých práv). Novela EIA upravuje lhůtu soudu k rozhodnutí o takové žalobě. Soud musí o žalobě rozhodnout do 90 dnů od jejího nápadu, čímž má být zajištěn požadavek včasnosti těchto řízení, tedy rozhodování o podaných žalobách v přiměřených lhůtách.<sup>343</sup> Zavedení lhůty hraje roli mj. z důvodu zájmu oznamovatelů příslušných záměrů a orgánů navazujících povolovacích řízení (pozn. v jejichž roli mohou vystupovat také obce, jak

<sup>342</sup> BAHÝŤOVÁ, L., KOCOUREK, T. a VOMÁČKA, V. op. cit., s. 60–62.

<sup>343</sup> Směrnice EIA, čl. 11 bod 4.: „Každé takové řízení musí být spravedlivé, nestranné a včasné a nesmí být nepřiměřeně nákladné.“

bude řečeno dále), protože bude dáno na jisto, zda má být záměr posuzován dle zákona č. 100/2001 Sb. nebo ne. S ohledem na uvedené si však lze těžko představit, že by se oznamovatel domáhal zrušení rozhodnutí o tom, že jeho záměr nebude dále podléhat procesu EIA. Rozhodnutí se doručuje veřejnou vyhláškou, oznamuje se postupem dle § 16 zákona č. 100/2001 Sb. Oznamovateli se však toto rozhodnutí doručuje adresně. Pozitivní vliv novely EIA lze spatřovat ve vztahu k obci jako oznamovateli v tom, že již v rané fázi posuzování vlivů dochází v případě negativního ohlasu s předmětným závěrem k procesním krokům, které definitivně určí, zda má nebo nemá být záměr posuzován dle zákona č. 100/2001 Sb. a zároveň je zde vložen prvek kontroly vydaných negativních rozhodnutí. Oznamovatel si musí být dále také vědom skutečnosti, že v případě negativního závěru zjišťovacího řízení je ve vydaném rozhodnutí kromě obvyklých náležitostí správního rozhodnutí také základní charakteristika záměru. Příslušný úřad je totiž v řízení o povolení záměru dotčeným orgánem, tak má být zajištěna jeho schopnost posoudit, zda se záměr navrhovaný oznamovatelem fakticky nezměnil a je identický s oznamovaným záměrem.

S ohledem na novelu EIA je vhodné dodat, že do 31. 03. 2015 byl výstupem zjišťovacího řízení vždy závěr zjišťovacího řízení. Jeho přezkumu šlo dosáhnout až v rámci povolovacích řízení (a spolu s nimi), pro něž jsou výstupy procesu EIA podkladem.

#### *14.5.2.1 Zpracování dokumentace*

Pokud obec jako oznamovatel předloží příslušnému úřadu oznámení záměru, nikoli v podobě dokumentace samotné, zajistí na základě oznámení záměru dle § 6 citovaného zákona, vyjádření k oznámení (zejména jsou-li nesouhlasné) a závěru zjišťovacího řízení (tj. shora rozebíraného odůvodněného písemného závěru) zpracování dokumentace v písemné a elektronické podobě, kdy v určitých případech může příslušný úřad upustit od vypracování elektronické podoby mapových, obrazových nebo grafických příloh (z důvodu technické nebo ekonomické náročnosti). Co do obsahové stránky musí obec splňovat požadavky přílohy č. 4 zákona č. 100/2001 Sb. Nespĺňuje-li je, vyzve příslušný úřad obec ve lhůtě 10 dnů od doručení dokumentace k nápravě. Příslušný úřad doručí bez zbytečného odkladu

dokumentaci zpracovateli posudku (§ 8 odst. 2 citovaného zákona). Lhůta deseti dnů však není konečnou pro oznamovatele záměru, neboť ještě ve lhůtě 40 dnů ode dne, kdy byla dokumentace záměru doručena zpracovateli posudku dle § 8 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb., může příslušný úřad vrátit oznamovateli tuto dokumentaci k přepracování nebo doplnění (a to na základě obdržených vyjádření k dokumentaci nebo na základě doporučení zpracovatele posudku, srov. § 8 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb.). Obec jako oznamovatel má tak povinnost zajistit zpracování posudku nejen v souladu s přílohou č. 4 citovaného zákona, ale také s vyjádřeními k dokumentaci či doporučeními zpracovatele posudku. Takto doplněná dokumentace musí projít opětovně postupem dle § 8 odst. 2 (srov. § 8 odst. 6 zákona č. 100/2001 Sb.).

#### *14.5.2.2 Zpracování posudku*

Posudek zpracovává osoba k tomu oprávněná (srov. § 19 zákona č. 100/2001 Sb.). Zpracování posudku, resp. kontraktaci na takovou osobu zajišťuje příslušný úřad. Zpracovatel posudku obdrží dokumentaci od příslušného úřadu bez zbytečného odkladu od okamžiku, kdy byla kompletní předložena oznamovatelem (srov. § 8 odst. 2 citovaného zákona). Zpracovatel posudku vypracuje posudek v souladu s § 9, tj. na základě dokumentace, oznámení a všech obdržených vyjádření. Základní povinností oznamovatele je v tuto chvíli poskytnout zpracovateli posudku podklady, které byly použity pro zpracování dokumentace a další údaje nezbytné pro zpracování posudku, a to na vlastní náklady a do 5 pracovních dnů ode dne, kdy obdržel žádost zpracovatele posudku (§ 9 odst. 6 zákona č. 100/2001 Sb.). Poté co je zpracovaný posudek zaslán příslušnému úřadu, a je-li v souladu s přílohou č. 5 zákona č. 100/2001 Sb., je ve lhůtě 10 pracovních dnů ode dne obdržení zaslán oznamovateli.

#### *14.5.2.3 Závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí*

Poslední fází procesu EIA, je-li záměr dle zákona č. 100/2001 Sb. plně posuzován je vydání závazného stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, jak je upravena v § 9a citovaného zákona. Příslušný úřad vydá na základě dokumentace, oznámení, posudku a veřejného projednání,



a vyjádření k nim uplatněných závazné stanovisko. Novelou EIA se zásadně změnila právní povaha stanoviska – neboť se jedná o závazné stanovisko dle § 149 odst. 1 správního řádu (pozn. dle ZEIA se jednalo o jiný úkon dle části IV. správního řádu). Co do souvislostí změny právní povahy tohoto stanoviska, není žádoucí v této kapitole tyto komplexně rozebírat. Je však nutné uvést, že obsah závazného stanoviska lze napadnout pouze v rámci opravného prostředku – ať již odvolání či rozklad - proti správnímu rozhodnutí v navazujícím řízení (srov. § 149 odst. 4 správního řádu). Zároveň lze dát podnět k přezkumnému řízení dle § 149 odst. 5 správního řádu, pokud však nadřízený orgán neshledá důvod k přezkumu, pouze o tom podatele podnětu vyrozumí. Zároveň není možný samotný soudní přezkum závazného stanoviska, teprve v rámci žaloby proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení (pozn. čemuž bylo obdobně také dle ZEIA).

Stanovisko zašle příslušný úřad oznamovateli (není stanovena lhůta). Toto stanovisko je podkladem pro vydání rozhodnutí v navazujících řízeních, kdy oznamovatel má povinnost předložit v žádosti jako jeden z podkladů stanovisko posuzování vlivů. Platnost stanoviska je 5 let ode dne jeho vydání, ale může být na žádost oznamovatele prodloužena o dalších 5 let, a to i opakovaně. Zde však nese oznamovatel povinnost prokázat, že nedošlo k podstatným změnám realizace záměru, podmínek v dotčeném území, k novým znalostem souvisejícím s věcným obsahem dokumentace a vývoji nových technologií využitelných v záměru. Lhůta se přerušuje, pokud bylo zahájeno navazující řízení podle zvláštních právních předpisů (§ 9a odst. 3 citovaného zákona). Zdálo-by se, že tímto je aktivita oznamovatele v procesu EIA vyčerpána. Není tomu ale tak, neboť dle § 9 odst. 4 a 5 má oznamovatel povinnost nejméně 30 dnů před podáním žádosti o zahájení navazujícího řízení předložit příslušnému úřadu dokumentaci pro příslušné navazující řízení včetně úplného popisu případných změn oproti záměru, ke kterému bylo vydáno stanovisko. Příslušný úřad ověří na základě oznámení o zahájení řízení zasláného tomuto úřadu správním orgánem příslušným k vedení navazujícího řízení každý záměr, přičemž zkoumá, zda došlo ke změně záměru, která by mohla mít významný negativní vliv na životní prostředí, zejména například zda došlo ke zvýšení jeho kapacity a rozsahu nebo ke změně jeho technologie, řízení provozu nebo způsobu užívání. Pokud došlo ke změnám

záměru, vydá nesouhlasné závazné stanovisko – tzv. coherence stamp.<sup>344</sup> Takové změny jsou předmětem posuzování podle § 4 odst. 1 písm. f) citovaného zákona. Nesouhlasné závazné stanovisko může být vydáno také tehdy, pokud dokumentace pro příslušné navazující řízení včetně úplného popisu případných změn oproti záměru, ke kterému bylo vydáno stanovisko – nebyla předána včas nebo pokud popis případných změn není úplný. Pokud nedošlo k uvedeným změnám, příslušný úřad závazné stanovisko nevydává. Příslušný úřad vydá „souhlasné i nesouhlasné“ závazné stanovisko k ověření změn záměru však vždy, pokud je navazujícím řízením stavební řízení, a dále také v případě, že navazujícím řízením je řízení o změně stavby před jejím dokončením. Všechny tyto aspekty si musí být oznamovatel vědom a přistupovat k nim s vědomím uvedených rizik, pro změny záměru.

### **14.5.3 Obec jako dotčený územní samosprávný celek, dotčený správní úřad a „veřejnost“**

Protože je právní úprava co do práv a povinností obce vystupující jako dotčený územní samosprávný celek a dotčený správní úřad obdobná, je vhodné analyzovat jejich postavení současně, případně upozornit na rozdíly. Zároveň bude poukázáno na postavení obce jako „veřejnosti“.

#### *14.5.3.1 Oznámení záměru*

Poté, co oznamovatel předloží oznámení záměru v souladu s § 6 zákona č. 100/2001 Sb., resp. takové, které splňuje náležitosti oznámení dle § 6 odst. 4 a 5, zajišťuje příslušný úřad zveřejnění informace o oznámení podle § 16 zákona č. 100/2001 Sb., což znamená mimo jiné i na úředních deskách dotčených územních samosprávných celků (a to do 7 dnů ode dne doručení oznámení). Ty mají povinnost neprodleně příslušným úřadem doručenou informaci vyvěsit, a to po dobu nejméně 15 dnů. Zároveň mají povinnost o tom vyrozumět příslušný úřad. Dotčené územní samosprávné celky jsou povinny dodržovat zvláštní právní předpisy a vypustit údaje, které podle nich nelze zveřejňovat (například údaje dle zákona č. 527/1990 Sb., o vynálezech, průmyslových vzorech a zlepšovacích návrzích, zákona č. 101/2000

<sup>344</sup> 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 [online]. 89 s., s. 65–66 [cit. 03. 1. 2016].

Sb., o ochraně osobních údajů apod.). V téže lhůtě 7 dnů zašle příslušný úřad kopii oznámení záměru s žádostí o vyjádření dotčeným územním samosprávným celkům a dotčeným správním úřadům. Ty se mohou písemně vyjádřit k oznámení ve lhůtě 20 dnů ode dne zveřejnění informace o oznámení (za tento okamžik se považuje den, kdy došlo k vyvěšení předmětných informací na úřední desce dotčeného kraje). K vyjádřením, která jsou zaslána po lhůtě, nemusí příslušný úřad přihlížet. „Nemusí“ v sobě nese možnost, tedy uvážení příslušného úřadu ke vzetí opožděného vyjádření na vědomí. Stejnou možnost vyjádřit se ke zveřejněnému oznámení záměru, a to písemně ve lhůtě 20 dnů, má také „veřejnost“. Pokud obec nebude dotčená oznamovaným záměrem nebo nebude v pozici dotčeného správního úřadu, může se vyjádřit i k záměrům mimo její správní obvod, resp. správní obvod daného správního úřadu a to z titulu „veřejnosti“.

#### 14.5.3.2 Zjišťovací řízení

Relevance vyjádření zasláního dotčenou obcí stejně jako dotčeným správním úřadem, popřípadě „veřejností“ se odráží v samotném zjišťovacím řízení dle § 7 citovaného zákona, neboť u záměrů, které podléhají posuzování vlivů vždy, je k nim přihlíženo při stanovení informací, které je vhodné uvést do dokumentace. U záměrů podléhajícím posuzování vlivů dle závěru zjišťovacího řízení je nutné přihlížet k těmto vyjádřením pro samotné posouzení, zda bude záměr dále dle zákona č. 100/2001 Sb. posuzován či ne, následně také ke stanovení informací, které je vhodné uvést do dokumentace.

Zjišťovací řízení ukončené odůvodněným písemným závěrem nebo rozhodnutím se zveřejňuje dle § 16 citovaného zákona. Jak bylo uvedeno již výše, to znamená mimo jiné i na úředních deskách dotčených územních samosprávných celků. Ty mají povinnost neprodleně příslušným úřadem doručenou informaci vyvěsit, a to po dobu nejméně 15 dnů. Zároveň mají povinnost o tom vyrozumět příslušný úřad. Dotčené územní samosprávné celky jsou povinny dodržovat zvláštní právní předpisy a vypustit údaje, které podle nich nelze zveřejňovat.

Pokud by příslušný úřad neobdržel k oznámenému záměru žádné odůvodněné nesouhlasné vyjádření (ať již tedy dotčené obce, dotčeného správního úřadu či „veřejnosti“), může stanovit, že není třeba zpracovávat dokumentaci

dle § 8 citovaného zákona, oznámení se pak považuje za dokumentaci. V opačném případě stanoví v souladu s nesouhlasným vyjádřením rozsah oznámení, v jakém je třeba jej dopracovat, aby plnilo funkci dokumentace. Zda tedy dotčená obec či dotčený správní úřad přistoupí aktivně k vyjadřování se v rámci procesu EIA, sehrává zcela zásadní roli pro případné povinnosti oznamovatele.

Dle § 7 odst. 9 a 10 zákona č. 100/2001 Sb. se dotčená veřejnost dle § 3 písm. i) bodu 2) může žalobou domáhat zrušení rozhodnutí, že záměr nebude dále posuzován procesem EIA, to znamená ale mimo jiné, že dotčená veřejnost může využít řádných či mimořádných opravných prostředků dle správního řádu. Zde lze spatřovat výrazné znevýhodnění obce, právnické osoby veřejného práva, vůči privilegované dotčené veřejnosti<sup>345</sup>. Neboť obec se z pozice dotčeného územního samosprávného celku proti takovému závěru zjišťovacího řízení nemůže fakticky vůbec bránit. Přičemž lze zastávat názor, že obce jsou představitelkami veřejnosti lokalizované na daném území, které ji zastupují na základě demokratických voleb a tato forma „zastupitelství“ veřejnosti by mohla a snad i měla mít svěřeny prostředky obrany, srovnatelné s dotčenou veřejností dle § 3 písm. i) bodu 2). Obdobně nejsou nadány aktivní legitimací ani obce jako dotčené správní úřady či „veřejnost“.

#### 14.5.3.3 Zpracování dokumentace

Oznamovatel musí brát při zpracování dokumentace dle § 8 citovaného zákona zřetel na vyjádření obce, jako dotčeného územního samosprávného celku, dotčeného správního úřad či „veřejnosti“. Příslušný úřad zašle do deseti dnů ode dne obdržení dotčeným obcím a dotčeným správním úřadům oznamovatelem řádně zpracovanou dokumentaci k vyjádření. Lhůt podání písemného vyjádření je 30 dnů od zveřejnění informace o dokumentaci. K vyjádřením zaslaným po lhůtě úřad nemusí přihlížet. Tato vyjádření jsou pak zaslána zpracovateli posudku. Stejně jako již v předchozích fázích, i zde má příslušný úřad povinnost zajistit zveřejnění dokumentace postupem

<sup>345</sup> Na podrobný výklad o veřejnosti v procesu posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí lze odkázat na článek ŠVARCOVÁ, K. Posuzování vlivů na životní prostředí – účast veřejnosti. In: České právo životního prostředí. Česká společnost pro právo životního prostředí, č. 37/2015, s. 37–60.

dle § 16 citovaného zákona. To znamená mimo jiné i na úředních deskách dotčených územních samosprávných celků. Ty mají povinnost neprodleně příslušným úřadem doručenou informaci vyvěsit, a to po dobu nejméně 15 dnů. Zároveň mají povinnost o tom vyrozumět příslušný úřad. Dotčené územní samosprávné celky jsou povinny dodržovat zvláštní právní předpisy a vypustit údaje, které podle nich nelze zveřejňovat. Ode dne zveřejnění informace dle § 16 citovaného zákona se může vyjádřit také „veřejnost“, v téže lhůtě 30 dnů.

Vyjádření sehrávají významnou roli, neboť na jejich základě může příslušný úřad ještě ve lhůtě 40 dnů vrátit oznamovateli dokumentaci k přepracování, nebo doplnění. S doplněnou či přepracovanou dokumentací se pak zachází obdobně jako s tou prvně předloženou. Opětovně je předána dotčeným územním samosprávným celkům, správním úřadům k vyjádření a zveřejněna postupem dle § 16 citovaného zákona, resp. umožněno „veřejnosti“ seznámit se s ní a vyjádřit se k ní. Zároveň však zákon umožňuje, aby obojí bylo učiněno až současně s posudkem.

#### *14.5.3.4 Zpracování posudku*

Při zpracování posudku bere zpracovatel v úvahu vyjádření dotčeným územními samosprávnými celky, dotčených správních úřadů i „veřejnosti“. Poté, co je posudek v souladu s § 9 citovaného zákona řádně zpracován, jej zašle příslušný úřad do deseti dnů po doručení zpracovatelem posudku mimo jiné také dotčeným územním samosprávným celkům i dotčeným správním úřadům. V téže lhůtě zajistí zveřejnění dle § 16, dotčeným územním samosprávným celkům tedy opětovně plyne povinnost zveřejnit posudek na svých úředních deskách, minimálně po dobu 15 dnů (platí zde obdobně co do utajovaných informací, oznámení příslušnému úřadu). Dotčené územní samosprávné celky, dotčené správní úřady i „veřejnost“ se mohou k posudku ve lhůtě 30 dnů ode dne zveřejnění vyjádřit, a to v písemné podobě, nebo na veřejném projednání (které se koná dle § 17 citovaného zákona). K vyjádřením zaslaným po uplynutí této lhůty úřad při dalším postupu nemusí přihlížet, takže je zde opětovně stanovena možnost uvážení. Zde je nutné dodat, že příslušný úřad může upustit od konání veřejného projednání dokumentace a posudku podle § 17 citovaného zákona, neobdržel-li žádné

odůvodněné nesouhlasné vyjádření k dokumentaci. Takový postup opětovně závisí na uvážení příslušného úřadu. Všechna obdržená písemná vyjádření, stejně jako vyjádření z veřejného projednání musí zpracovatel posudku vypořádat v návrhu stanoviska (srov. § 9 odst. 10 zákona č. 100/2001 Sb.).

#### *14.5.3.5 Závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí*

Návrh stanoviska připravuje zpracovatel posudku, poté co vypořádá obdržená písemná vyjádření k posudku a vyjádření z veřejného projednání. Závazné stanovisko vydává příslušný úřad a to na základě dokumentace, popřípadě oznámení, posudku a veřejného projednání a vyjádření k nim uplatněných, tedy i vyjádření dotčeného územního samosprávného celku, dotčeného správního úřadu a „veřejnosti“, a to ve lhůtě do 30 dnů ode dne uplynutí lhůty pro vyjádření k posudku. Uvedené mimo jiné znamená, že s jakoukoli kvalitou vyjádření dotčeného územního samosprávného celku, dotčeného správního úřadu či „veřejnosti“ by se měl příslušný úřad v dané fázi řízení vypořádat.

Dle § 9a odst. 1 citovaného zákona zašle příslušný úřad stanovisko oznamovateli, dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům, a zajistí jeho zveřejnění podle § 16 citovaného zákona. Dotčené územní samosprávné celky jsou opětovně povinny zveřejnit na svých úředních deskách toto stanovisko, po dobu 15 dnů (obdobně platí co do utajovaných informací, oznámení příslušnému úřadu apod.).

## **14.6 Obec v rámci procesu SEA**

V rámci procesu SEA, který je komplexně upraven v hlavě I., díle 3 zákona č. 100/2001 Sb. lze rozlišovat postavení obce jako předkladatele, jako dotčeného územního samosprávného celku, dotčeného správního úřadu či „veřejnosti“, kterou však zákon označuje pojmem „každý“ (obdobně, jak tomu bylo u procesu EIA) – s čím souvisí i odlišná práva a povinnosti. Proces SEA není stejně jako proces EIA správním řízením. Proces SEA lze rozlišit na několik fází – oznámení koncepce – zjišťovací řízení – vyhodnocení koncepce – návrh koncepce – stanovisko k návrhu koncepce – sledování a rozbor vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví. Specifiky

se vyznačuje posuzování vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace, načež svoji úpravu obsahují také koncepce zpracovávané ústředním správním úřadem. Co do konstatování změn provedených novelou účinnou od 1. 4. 2015 nutno říci, že ta se právní úpravy posuzování koncepcí až na ustanovení § 10i, kterému bude věnována samostatná podkapitola, nedotkla.

## 14.6.1 Obec jako předkladatel oznámení koncepce

### 14.6.1.1 Oznámení koncepce

Jaké koncepce podléhají procesu posuzování vlivů koncepcí (SEA), bylo rámcově řečeno již výše. Uvedené stanovuje obecně § 3 písm. b), konkrétněji pak § 10a zákona č. 100/2001 Sb. V případě obce – jakožto základní jednotky územní samosprávy – se jedná zejména o strategické, sektorové a rozvojové dokumenty pro území jednotlivých obcí. U obce jako předkladatele je vhodné mluvit zejména o územním plánu, neboť se jedná o koncepci vyznačující se při posuzování jistými specifiky (k tomu § 10i citovaného zákona).

Ten, kdo předkládá podnět ke zpracování koncepce, je předkladatelem. Je lhostejné, zda bude předkladatel zpracovávat koncepci sám, nebo si ji nechá zpracovat. V okamžiku, kdy je postaveno na jisto, že je dán podnět ke zpracování koncepce, je předkladatel dle § 10c zákona č. 100/2001 Sb. povinen předložit oznámení koncepce příslušnému úřadu v listinné a v elektronické podobě, s náležitostmi dle přílohy č. 7 citovaného zákona (jedná se o údaje o předkladateli, o koncepci, o dotčeném území, předpokládaných vlivech koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví ve vymezeném dotčeném území a doplňující údaje). Pokud nebude oznámení koncepce zcela v souladu se zákonem, příslušný úřad o tom předkladatele vyrozumí a vrátí mu oznámení.

### 14.6.1.2 Zjišťovací řízení

Lze rozlišovat koncepce, které jsou posuzovány automaticky a ty, jejichž posuzování závisí na výsledku zjišťovacího řízení. Automaticky posuzované jsou koncepce dle § 10a odst. 1 písm. a), pokud je dotčené území tvořeno územním obvodem více než jedné obce. Co do obecních koncepcí (tedy

nikoli krajských či celostátních) by se pak mohlo jednat pouze o takové, které mají dopad na území více obcí. Typické lokální koncepce, mající vliv pouze na území té které jedné obce, se pak posuzují dle výsledku zjišťovacího řízení.

Zjišťovací řízení má dva cíle, za prvé upřesnění obsahu a rozsahu vyhodnocení vlivů (tzv. scoping) a u koncepce dle § 10a odst. 1 písm. b) a c) citovaného zákona mimo již uvedené nejprve zjištění, zda koncepce nebo změna koncepce bude posuzována podle zákona č. 100/2001 Sb. (tzv. screening). V rámci tzv. scopingu příslušný úřad stanoví také požadavek na zpracování variant koncepce, počet vyhotovení návrhu koncepce k předání příslušnému úřadu a harmonogram posuzování koncepce, včetně konání veřejného projednání.

Relevance vyjádření dotčených územních samosprávních celků, dotčených správních úřadů a „veřejnosti“ k oznámení koncepce nalézá v této fázi procesu uplatnění, neboť vyjádření jsou jedním z podkladů příslušného úřadu, mimo samotné oznámení. Zjišťovací řízení se končí ve lhůtě 35 dnů ode dne zveřejnění oznámení koncepce a to písemným závěrem zjišťovacího řízení. Písemný závěr zjišťovacího řízení nejprve stanoví, zda bude koncepce dále posuzována procesem SEA, či nikoli. Obsah vyjádření tak nese potenciál ovlivnit stanovení obsahu a rozsahu vyhodnocení, včetně požadavku na zpracování variant přicházejících v úvahu. Pokud koncepce nebude dále dle zákona č. 100/2001 Sb. posuzována, musí být v uvedeném závěru uvedeny důvody, pro které koncepce nepodléhá posuzování.

Příslušný úřad zašle závěr zjišťovacího řízení předkladateli a to neprodleně. Co do právní povahy závěru zjišťovacího řízení lze dodat, že je úkonem dle části IV. správního řádu a proto jej lze přezkoumat postupem dle § 156 správního řádu<sup>346</sup>, potažmo následně opravnými prostředky proti vydané koncepci.

<sup>346</sup> Dle § 156 správního řádu:

(1) *Jestliže vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu trpí vadami, které lze opravit, aniž tím bude způsobena újma některé z dotčených osob, správní orgán je opraví usnesením, které se pouze poznamená do spisu.*

(2) *Vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu, které je v rozporu s právními předpisy a které nelze opravit podle odstavce 1, zruší usnesením správní orgán, který je vydal nebo učinil, a to s účinky ode dne, kdy bylo zrušované vyjádření nebo osvědčení vydáno anebo sdělení učiněno, nestanoví-li zákon jiný postup; takové usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení. Na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení.*



Obec pak musí pečlivě dodržet příslušným úřadem stanovený obsah a rozsah vyhodnocení, včetně požadavku na zpracování v úvahu přicházejících variant koncepce, a také to, v jakém počtu vyhotovení má být příslušnému úřadu předán návrh koncepce. Co do navržení harmonogramu a veřejného projednání lze dodat, že má toto doporučující povahu<sup>347</sup>.

#### *14.6.1.3 Vyhodnocení koncepce*

Poté, co obdrží předkladatel koncepce závěr zjišťovacího řízení, je povinen do 30 dnů zajistit osobu posuzovatele ke zpracování vyhodnocení koncepce. Takovou osobou může být pouze osoba splňující požadavky § 19 zákona č. 100/2001 Sb. O této osobě informuje příslušný úřad. Mezi základní povinnosti předkladatele patří v tuto chvíli spolupráce s posuzovatelem při zpracování vyhodnocení koncepce, předávání vyjádření došlých v průběhu zpracování návrhu koncepce. Posuzovatel je po předkladateli oprávněn požadovat informace nezbytné pro zpracování vyhodnocení a ten je povinen mu je v potřebném rozsahu poskytnout. S ohledem na skutečnost, že koncepci jako takovou může pro předkladatele zpracovávat i jiná osoba, je nutné uvažovat také osobu zpracovatele. Obec, jako předkladatel koncepce, pak musí zajistit efektivní spolupráci všech tří subjektů – tj. předkladatele, zpracovatele i posuzovatele.

#### *14.6.1.4 Návrh koncepce*

Předkladatel poté předá příslušnému úřadu hotový návrh koncepce v listinné a elektronické podobě, jehož součástí je také vyhodnocení zpracované posuzovatelem. Splňuje-li návrh koncepce všechny zákonné náležitosti dle přílohy č. 9 zákona č. 100/2001 Sb., je na předkladateli, aby zorganizoval a naplánoval v souladu se zákonem konání veřejného projednání, jako povinnou fázi tohoto procesu. Pokud návrh koncepce neobsahuje všechny náležitosti, je předkladateli vrácen zpět k doplnění. Přestože zákon nestanoví lhůtu k vrácení návrhu koncepce k doplnění, hovoří toto ustanovení o desetidenní lhůtě k zaslání kompletního a se zákonem souladného návrhu koncepce k vyjádření dotčeným územním samosprávným celkům a dotčeným správním úřadům. Příslušný úřad tak musí v desetidenní lhůtě návrh

<sup>347</sup> BAHÝEOVÁ, L., KOCOUREK, T. a VOMÁČKA, V. op. cit., s. 144.

koncepce posoudit a vyhodnotit, proto se jeví na místě, aby téže lhůta platila pro zaslání návrhu zpět předkladateli koncepce. Tato lhůta se počítá ode dne, kdy byl příslušnému úřadu návrh koncepce doručen.

Dle § 10f odst. 3 citovaného zákona je předkladatel povinen zveřejnit informaci o místě a času konání veřejného projednání návrhu koncepce na své úřední desce, na internetu a nejméně ještě jedním v dotčeném území obvyklým způsobem (například v místním tisku, rozhlas apod.), a to nejméně 10 dnů před jeho konáním. Současně je povinen o místě a času konání tohoto veřejného projednání informovat příslušný úřad. Veřejné projednání návrhu koncepce nesmí být konáno dříve než po uplynutí 30 dnů ode dne předložení návrhu koncepce příslušnému úřadu. Předkladatel je zároveň povinen nejpozději do 5 dnů ode dne konání veřejného projednání návrhu koncepce zaslat zápis z tohoto veřejného projednání příslušnému úřadu a současně jej zveřejnit na internetu. Nejpozději do 5 dnů ode dne konání veřejného projednání návrhu koncepce může zaslat předkladatel příslušnému úřadu své písemné vyjádření k vyhodnocení, v němž bude například podporovat tvrzení ve vyhodnocení. Nutno upozornit na skutečnost, že na veřejné projednání se v tomto případě neuplatní § 17 odst. 1 – 6 zákona č. 100/2001 Sb. (k tomu viz dále).

#### *14.6.1.5 Stanovisko k návrhu koncepce*

Příslušný úřad vydá ve lhůtě 30 dnů ode dne obdržení zápisu z veřejného projednání stanovisko k návrhu koncepce. Stanovisko je co do právní formy jiným správním úkonem podle části IV. správního řádu, nadaným procesněprávní závazností (význam stanoviska plyne z toho, že bez stanoviska ke koncepci nemůže být koncepce schválena), nikoli hmotněprávní (schvalující orgán nemusí požadavky a podmínky stanoviska do koncepce promítnout, stačí – když je zohlední, nepromítnutí požadavků a podmínek však musí odůvodnit; pro tento postup je zároveň nutné, aby samotné stanovisko obsahovalo zcela konkrétní a jasné podmínky či požadavky, neboť lze těžko odůvodnit nepromítnutí obecných proklamací). Ve stanovisku může být vyjádřen nesouhlas s návrhem koncepce z hlediska možných negativních vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví, dále může být navrženo doplnění

návrhu koncepce, popřípadě kompenzační opatření a opatření ke sledování vlivů provádění koncepce. Příslušný úřad zašle stanovisko ke koncepci neprodleně po jeho vydání předkladateli.

Po této konečné fázi následuje schvalování koncepce. Schvalujícím orgánem je zde v případě lokálních komunálních koncepcí právě obec. Schvalování koncepce již není součástí procesu dle zákona č. 100/2001 Sb., proto mu nebude věnována dále pozornost. Základní povinností je však poté schválenou koncepcí zveřejnit, včetně odůvodnění všech odchylek od vydaného stanoviska ke koncepci. Základní „obranou“ předkladatele proti vydanému stanovisku je tak neakceptování požadavků a podmínek v něm uvedených, nicméně toto musí odůvodnit.

#### *14.6.1.6 Sledování a rozbor vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví*

V rámci tzv. sledování a rozboru vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví („monitoring“) má předkladatel koncepce povinnost zajistit sledování a zároveň rozbor vlivů schválené koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví, jedná se o monitoring realizovaný po celou dobu platnosti koncepce. V případě výrazných negativních vlivů, které nebyly předvídaný, je povinen zajistit přijetí opatření k odvrácení nebo zmírnění takových vlivů, informovat o tom příslušný úřad a dotčené správní úřady a současně rozhodnout o změně koncepce.

### **14.6.2 Obec jako dotčený územní samosprávný celek, dotčený správní úřad a „každý“**

#### *14.6.2.1 Oznámení koncepce*

Stejně jako v případě posuzování záměrů i zde je právní úprava co do stanovení práv a povinností obce jako dotčeného územního samosprávného celku, či dotčeného správního úřadu, potažmo „každého“ obdobná (zde lze pouze podotknout, že novela EIA nezasáhla ani terminologicky do úpravy procesu SEA, neboť pojem „každý“ nebyl nahrazen pojmem „veřejnost“, jak je tomu v procesu EIA). Splňuje-li oznámení koncepce náležitosti dle přílohy č. 7 zákona č. 100/2001 Sb., zašle příslušný úřad do 10 dnů ode dne obdržení oznámení kopii tohoto oznámení k vyjádření dotčeným správními úřady a dotčeným územním samosprávným celkům. Zároveň zajistí

zveřejnění dle § 16 citovaného zákona. Obce mají, jako dotčené územní samosprávné celky povinnost součinnosti ke zveřejnění požadovaných informací. Ty vyvěsí na svých úředních deskách neprodleně po dobu minimálně 15 dnů, o zveřejnění vyrozumí příslušný úřad. Zároveň musí dbát, aby nezveřejnily, resp. aby znečitelnily takové informace, které nelze zveřejňovat. Obce mohou jak z pozice dotčeného územního samosprávního celku, tak dotčeného správního úřadu, podat vyjádření k oznámení koncepce – a to písemně ve lhůtě 20 dnů ode dne zveřejnění koncepce, k rukám příslušného úřadu. Koncepce je zveřejněna v souladu s § 16 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb. dnem vyvěšení na úřední desce dotčeného kraje. Ve stejné lhůtě se může ke koncepci písemně vyjádřit každý, tedy naprosto kdokoli (ať již fyzická či právnická osoba). K vyjádřením zaslaným po lhůtě příslušný úřad nepřihlíží. Tento imperativ reguluje, že není na uvážení příslušného úřadu, zda bude k později podanému vyjádření přihlížet, či nikoli.

#### *14.6.2.2 Zjišťovací řízení*

Zjišťovací řízení se končí písemným závěrem zjišťovacího řízení, na jehož neprodlené obdržení mají právo dotčené územní samosprávné celky a dotčené správní úřady. Dotčené územní samosprávné celky jsou navíc povinny zveřejnit tento závěr dle § 16 citovaného zákona.

#### *14.6.2.3 Vyhodnocení koncepce*

Informace nutné ke zpracování vyhodnocení koncepce je posuzovatel oprávněn vyžadovat nejen u předkladatele, ale také mimo příslušný úřad u dotčených správních úřadů a dotčených územních samosprávných celků a ty jsou povinny mu informace v potřebném rozsahu poskytnout. Odmítnout poskytnutí informace je možné pouze za podmínek stanovených zvláštními právními předpisy (například zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, zákon č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností, zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů).

#### *14.6.2.4 Návrh koncepce*

Při splnění obsahové stránky vyhodnocení zašle příslušný úřad návrh koncepce do 10 dnů ode dne, kdy mu byl doručen, k vyjádření dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům. Ve stejné lhůtě

zajistí zveřejnění dle § 16 citovaného zákona, dotčené územní samosprávné celky mají tak povinnost zveřejnit informaci o návrhu koncepce na svých úředních deskách. Jak dotčené územní samosprávné celky, tak dotčené správní úřady a naprosto „každý“ se může účastnit veřejného projednání návrhu koncepce. Dotčené územní samosprávné celky, dotčené správní úřady a každý z „veřejnosti“ může zaslat písemné vyjádření k návrhu koncepce příslušnému úřadu nejpozději do 5 dnů ode dne konání veřejného projednání. K vyjádřením zaslaným po lhůtě příslušný úřad nepřihlíží. Striktně stanovený imperativ nepřihlíží, znamená přísnější režim, ale zároveň větší právní jistotu pro předkladatele.

#### *14.6.2.5 Stanovisko k návrhu koncepce*

Vyjádření sehrávají opět významnou roli, neboť jsou jedním z podkladů, na základě kterých rozhoduje příslušný úřad o vydání stanoviska k návrhu koncepce. Příslušný úřad jej vydá ve lhůtě 30 dnů ode dne obdržení zápisu z veřejného projednání návrhu koncepce. Příslušný úřad stanovisko ke koncepci neprodleně po jeho vydání zašle dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům a zároveň jej zveřejní podle § 16, obce zde mají opět povinnost zveřejnit jej na svých úředních deskách.

Schvalující orgán je povinen zveřejnit schválenou koncepci, její odůvodnění (obsahuje-li jej podle § 10 g odst. 4 citovaného zákona) a opatření pro zajištění sledování a rozboru vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví podle § 10h citovaného zákona. O tomto zveřejnění je povinen do 7 pracovních dnů informovat nejen příslušný úřad, ale i dotčené správní úřady a dotčené územní samosprávné celky.

#### *14.6.2.6 Sledování a rozbor vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví*

Dotčené správní úřady mají oproti dotčeným územním samosprávným celkům právo na to, být informovány o případných výrazných negativních vlivech koncepce, které nebyly předvídaný, a o opatřeních k odvrácení nebo zmírnění takových vlivů. Dotčené správní úřady sledují v rámci své oblasti působnosti vlivy schválené koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví a jsou oprávněny podat podnět ke změně koncepce, nelze-li v dohodě se schvalujícím orgánem nepředvídané závažné negativní vlivy odvrátit nebo zmírnit jinak.

### 14.6.3 Specifika posuzování vlivů koncepce dle § 10i zákona č. 100/2001 Sb.

Nejčastější a zároveň nejdiskutovanější koncepcí, pořizovanou a schvalovanou obcí jako předkladatelem je územní plán (obec je pořizovatelem územního plánu). Ustanovení § 10i zákona č. 100/2001 Sb. upravuje specifika posuzování vlivů koncepcí – politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace (zásady územního rozvoje, územní plán). S ohledem na zaměření této kapitoly, je vhodné věnovat pozornost právě územnímu plánu (což ale neznamená, že by obce neměly žádné postavení v rámci posuzování shora uvedených koncepcí; v případě politiky územního rozvoje se jedná o možnost obcí tuto písemně připomínkovat, v případě zásad územního rozvoje o vyjádření, připomínky či stanoviska dle pozice, ze které obec vystupuje). Cílem této podkapitoly není poskytnout vyčerpávající výklad k problematice pořizování územního plánu, avšak rámcově vymezit proces posuzování vlivů této koncepce. Při posuzování vlivů územního plánu se postupuje podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Co do územního plánu se jedná o ustanovení § 43 an. Nicméně zároveň nejsou dotčena některá ustanovení zákona č. 100/2001 Sb. Tak například dle § 22 písm. e) zákona č. 100/2001 Sb. orgány kraje vydávají stanovisko k posouzení vlivů provádění územního plánu na životní prostředí a jsou dotčenými orgány při jeho pořizování. Navíc ustanovení § 2, 3, 10a, 10 b, 10 g a 10h zákona č. 100/2001 Sb. se použijí obdobně s tím, že zjišťovací řízení a veřejné projednání se postupem podle zákona č. 100/2001 Sb. neprovádí. Stavební zákon tak působí jako *lex specialis* k zákonu č. 100/2001 Sb. Obec může v rámci procesu posuzování vlivů územního plánu, resp. následně schvalování územního plánu, vystupovat v několikerém postavení. Obec vystupuje jako předkladatel koncepce/ pořizovatel územního plánu/ případně obec, pro kterou se územní plán pořizuje; dotčený orgán; sousední obec; každý.

O pořízení územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce. Návrh zadání územního plánu zpracuje pořizovatel (obecní úřad) ve spolupráci s určeným členem zastupitelstva. Dle § 47 odst. 2 stavebního zákona zašle pořizovatel návrh zadání územního plánu dotčeným orgánům, sousedním obcím, krajskému úřadu. V případě pořizování územního plánu jiným obecním úřadem

zašle pořizovatel návrh zadání též obci, pro kterou ho pořizuje. Pořizovatel doručí návrh zadání veřejnou vyhláškou. Do 15 dnů ode dne doručení může každý uplatnit u pořizovatele písemné připomínky. Do 30 dnů od obdržení návrhu zadání mohou dotčené orgány a krajský úřad jako nadřízený orgán uplatnit u pořizovatele vyjádření, ve kterém uvedou požadavky na obsah územního plánu vyplývající z právních předpisů a územně plánovacích podkladů. V téže lhůtě uplatní krajský úřad jako příslušný úřad u pořizovatele stanovisko, sousední obce mohou uplatnit podněty. Krajský úřad ve stanovisku k tomu návrhu uvede, zda má být návrh územního plánu posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, případně stanoví podrobnější požadavky podle § 10i zákona č. 100/2001 Sb. (dle § 10i odst. 2 citovaného zákona orgán kraje při pořizování územního plánu stanoví podrobnější požadavky na obsah a rozsah vyhodnocení vlivů na životní prostředí včetně návrhu zpracování možných variant řešení). Územní plán je tak koncepcí, která podléhá procesu posuzování vlivů pouze fakultativně (*„Při pořizování územního plánu stanoví orgán kraje na základě kritérií uvedených v příloze č. 8 k tomuto zákonu případný požadavek na zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí.“*<sup>648</sup>). Nejpozději 7 dní před uplynutím této lhůty doručí příslušný orgán ochrany přírody pořizovateli a příslušnému úřadu stanovisko podle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. K připomínkám, vyjádřením a podnětům uplatněným po uvedených lhůtách se nepřihlíží. Na základě uvedeného postupu a jeho výsledků zajistí pořizovatel úpravu návrhu zadání územního plánu. Upravený návrh zadání se předá ke schválení zastupitelstvu. Nutnost zpracování variantního řešení ukládá zastupitelstvo obce, je-li to důvodné nebo na základě podnětu dotčeného orgánu či příslušného úřadu.

Na základě schváleného zadání územního plánu pořizovatel pořídí návrh územního plánu a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (pokud se tedy zpracovává), jehož součástí je i posouzení vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví; co do náležitostí obsahu vyhodnocení vlivů v rozsahu dle § 19 odst. 2 stavebního zákona je toto stanoveno prováděcím právním předpisem. O návrhu a vyhodnocení vlivů se koná společné jednání, kdy jak dotčené orgány, tak sousední obce, či obec – pro kterou se územní plán

<sup>348</sup> § 10i odst. 2 poslední věta zákona č. 100/2001 Sb.

pořizuje, mohou uplatnit stanoviska, nebo připomínky. Stejně tak se k návrhu územního plánu a vyhodnocení vlivů může vyjádřit prostřednictvím připomínek veřejnost (naprosto „každý“). Uplatněná stanoviska, připomínky a výsledky konzultací jsou podkladem pro vydání stanoviska příslušným úřadem dle zákona č. 100/2001 Sb. Pro naturově chráněné oblasti platí postup dle § 45i zákona č. 114/1992 Sb. Neobsahuje-li vyhodnocení vlivů náležitosti dle zákona č. 183/2006 Sb. stavebního zákona (tj. posouzení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území, jehož součástí je také vyhodnocení vlivů na životní prostředí s náležitostmi stanovenými v příloze zákona č. 183/2006 Sb., včetně posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast), může být orgánem kraje požadováno dopracování.

Poté následuje fáze řízení o územním plánu. Pokud by byl návrh územního plánu podstatně upraven, je potřeba nově stanovisko příslušného úřadu, resp. příslušného orgánu ochrany přírody a krajiny dle § 45i zákona č. 114/1992 Sb. Návrh se pak předkládá ke schválení zastupitelstvu obce, přičemž musí obsahovat odůvodnění koncepce, jehož obsahové náležitosti stanoví vedle správního řádu také § 53 odst. 5 stavebního zákona (patří sem také zpráva o vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území obsahující základní informace o výsledcích tohoto vyhodnocení včetně výsledků vyhodnocení vlivů na životní prostředí, stanovisko krajského úřadu dle § 10 g zákona č. 100/2001 Sb. a sdělení, jak bylo zohledněno, s uvedením závažných důvodů, pokud některé požadavky nebo podmínky zohledněny nebyly). Monitoring územního plánu probíhá každé 4 roky v podobě zprávy o uplatňování územního plánu. Lze jen dodat, že územní plán se vydává formou opatření obecné povahy, s čímž souvisí případné opravné prostředky.

#### **14.6.4 Specifika při posuzování vlivů, kdy je koncepce zpracovávána ústředním správním úřadem**

Jen pro komplexnost je vhodné zmínit, že pro koncepcí, které jsou zpracovávány ústředním správním úřadem, jsou stanovena jistá specifika § 10j zákona č. 100/2001 Sb. Obec se může jako dotčený územní samosprávný celek, stejně jako dotčený správní úřad písemně vyjádřit k návrhu koncepce zpracovávány ústředním správním úřadem (zpracování takové koncepce



je zajištěno ministerstvem), a to ve lhůtě 30 dnů ode dne zveřejnění. K vyjádřením zaslaným po této lhůtě ministerstvo nepřihlíží. Tato vyjádření jsou ministerstvem vyhodnocena při vydání stanoviska ke koncepci.

## 14.7 Obec – společná úprava pro proces posuzování vlivů

V této části kapitoly je vhodné upozornit na úpravu společnou pro proces posuzování vlivů EIA a proces posuzování vlivů SEA, ve které mohou obce vystupovat opět na všech uvedených úrovních (jako oznamovatel nebo předkladatel, dotčený územní samosprávný celek, dotčený správní orgán a „veřejnost, resp. každý“), a je vhodné upozornit na z toho plynoucí práva a povinnosti.

Dle § 15 zákona č. 100/2001 Sb. jsou dotčené správní úřady povinny, pokud je o to oznamovatel nebo předkladatel požádá ještě před předložením oznámení podle § 6 nebo oznámení koncepce podle § 10c, projednat s oznamovatelem nebo předkladatelem uvažovaný záměr včetně případných variant řešení záměru nebo koncepce a doporučit mu předběžné projednání s dalšími dotčenými správními úřady, dotčenými územními samosprávnými celky, popřípadě s dalšími subjekty. Jedná se o tzv. předběžné projednání, jak jej předpokládá čl. 5 odst. 2 směrnice EIA. Směrnice SEA v tomto smyslu požadavek neobsahuje. Výstupy tohoto předběžného projednání nejsou nijak závazné a nemají procesní relevanci<sup>349</sup>. Přesto by však v souladu s principy činnosti správních orgánů neměly být matoucí, nepravdivé či hrubě zkreslující. Dotčené správní úřady jsou dále povinny na žádost oznamovatele nebo předkladatele poskytnout informace o životním prostředí, přičemž režim poskytování informací v tomto smyslu se bude řídit zákonem č. 123/1998 Sb., popřípadě zákonem č. 106/1999 Sb.

Ustanovení § 16 zákona č. 100/2001 Sb. odráží požadavky čl. 6 směrnice EIA, stejně tak směrnice SEA. Díky tomuto ustanovení a jeho správné aplikaci v praxi by mělo být pro širokou veřejnost včas a úplně dáno na vědomí, jaké záměry nebo koncepce se aktuálně posuzují. Mimo povinnosti příslušného správního úřadu vyplývají z daného ustanovení povinnosti i pro dotčené územní samosprávné celky, neboť ty mají povinnost součinnosti.

<sup>349</sup> BAHÝEOVÁ, L., KOCOUREK, T. a VOMÁČKA, V. op. cit., s. 213.

Tyto jsou totiž povinné informace a stanoviska dle § 16 odst. 1 a 2 citovaného zákona neprodleně vyvěsit na své úřední desce po dobu nejméně 15 dnů a vyrozumět o tom příslušný úřad například sdělením potvrzení, že uvedené bylo již vyvěšeno postupem dle § 26 správního řádu. Zároveň musí dbát, aby byly ze zveřejněných listin vypuštěny informace, které nelze zveřejňovat (například utajované informace, osobní údaje apod.). Takto je v procesu posuzování vlivů zveřejňováno mnohé, jak bylo průběžně v kapitole konstatováno. Je těžké říci, jaké důsledky by mělo nezveřejnění informací a stanovisek v souladu s uvedeným § 16. Pravděpodobně by nezveřejnění a tedy absence veřejně dostupných informací, na něž má „veřejnost“ ze zákona právo, muselo být porovnáváno a zvažováno s tím, zda se skutečně v procesu posuzování vlivů nemohla daná osoba efektivně vyjadřovat, popřípadě bránit. V pochybnostech nelze dojít k jinému závěru, než že „veřejnosti“ byl takový postup odepřen.

Ustanovení § 17 odst. 6 zákona č. 100/2001 Sb. upravuje otázku veřejného projednání. Jak vyplývá z předcházejících kapitol, bude se proto toto ustanovení vztahovat v zásadě na proces EIA. Smysl veřejného projednání spočívá v tom, že se jedná o poslední možnost „veřejnosti“ seznámit se s posuzovaným záměrem a vyjádřit se k němu (zde lze odkázat na stanovení lhůty, v rámci níž je možné se k posudku záměru vyjádřit). Příslušný úřad je povinen zaslat zápis z veřejného projednání oznamovateli, dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávním celkům a zveřejnit jej na internetu, resp. tyto mají právo obdržet zápis.

Zákon č. 100/2001 Sb. upravuje také otázku nákladů spojených s posuzováním vlivů. Obec jako oznamovatel záměru hradí náklady spojené s posuzováním vlivů záměrů na životní prostředí, s výjimkou nákladů spojených s veřejným projednáním a zveřejňováním (tyto hradí příslušný úřad a často se zejména co do zajištění veřejného projednání může jednat o poměrně vysoké náklady). Obdobně je tomu u obce jako předkladatele koncepce, když náklady spojené s posuzováním vlivů koncepce na životní prostředí, s výjimkou nákladů spojených se zveřejňováním, hradí předkladatel. V tomto případě si náklady spojené s veřejným projednáním hradí předkladatel koncepce. Náklady spojené s překlady dokumentace, posudku nebo návrhu koncepce a náklady spojené s tlumočením hradí taktéž oznamovatel

nebo předkladatel. Oznamovatel záměru fakticky hradí odměnu zpracovatele posudku, když tuto uhradí nejprve příslušný úřad a poté ji vyúčtuje do 15 dnů po uplynutí lhůty pro vyjádření k posudku k úhradě oznamovatel. Oznamovatel je povinen vyúčtovanou částku zaplatit příslušnému úřadu do 10 dnů ode dne obdržení vyúčtování jako součást nákladů posuzování. Pokud vyúčtovanou částku oznamovatel v uvedené lhůtě nezaplatí, příslušný úřad stanovisko podle § 9a nevydá; v takovém případě může příslušný úřad vydat stanovisko až po zaplacení vyúčtované částky.

Dle § 23 zákona č. 100/2001 Sb. jsou dotčené správní úřady a dotčené územní samosprávné celky povinny dokumenty zpracované v rámci posuzování vlivů zpřístupnit podle zvláštních právních předpisů. Zejména se toto ustanovení dotýká zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

## 14.8 Obec v navazujících řízeních

Právní úprava navazujících řízení nebyla před 1. 4. 2015 v zákoně č. 100/2001 Sb. vůbec obsažena. Od uvedeného data jsou však společné postupy v navazujících řízeních upraveny v § 9 b až 9d. Navazujícím řízením je tedy takové, ve kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, které povoluje umístění nebo provedení záměru posuzovaného podle zákona č. 100/2001 Sb. K jeho výkladu a možným názorovým odlišnostem lze odkázat na již shora uvedené. Na navazující řízení se nově vždy použije nejen příslušný složkový předpis a subsidiárně správní řád, ale také právní úprava dle zákona č. 100/2001 Sb. – jako zvláštní úprava *lex specialis*.

Obec může vystupovat v několikerém postavení obec jako správní orgán příslušný k vedení navazujícího řízení, žadatel a další dotčené osoby jako účastníci řízení dle § 27 správního řádu, obec dotčená záměrem, dotčený orgán, veřejnost. Níže je popsána společná úprava navazujícího řízení, jak je regulována zákonem č. 100/2001 Sb. Obec může vystupovat ve všech uvedených postaveních, proto bylo přistoupeno k deskripci této fáze společně.

Postupem dle § 9 b zákona č. 100/2001 Sb. má být zajištěno široké zpřístupnění informací. Obec jako správní orgán příslušný k vedení navazujícího řízení zveřejňuje oznámení o zahájení řízení společně s dalšími podklady

(informace o předmětu a povaze rozhodnutí, které má být v navazujícím řízení vydáno; žádost spolu s upozorněním, že se jedná o záměr posouzený podle zákona č. 100/2001 Sb.; informace o podmínkách zapojení veřejnosti do řízení podle § 9c odst. 1 citovaného zákona a podle zvláštních právních předpisů, kterými se rozumí především informace o místě a čase konání případného veřejného ústního jednání, o lhůtě pro uplatnění připomínek veřejnosti k záměru a o případných důsledcích zmeškání takové lhůty, informace o tom, zda a případně v jaké lhůtě může veřejnost nahlížet do podkladů rozhodnutí, o dotčených orgánech a informace o možnostech dotčené veřejnosti účastnit se navazujícího řízení podle § 9c odst. 3 a 4 citovaného zákona) souladně s § 25 správního řádu, tedy veřejnou vyhláškou. Tyto informace jsou tak zveřejněny již na samém začátku navazujícího řízení. Uvedené je zveřejněno minimálně po dobu 30 dnů.

„Veřejnost“ – kterou může být opětovně obec, může uplatňovat připomínky k záměru a to ve lhůtě 30 dnů ode dne zveřejnění informací shora, načež tato účast se nijak neodvíjí od aktivní účasti v procesu posuzování vlivů. Správní orgán příslušný k vedení navazujícího řízení může stanovit lhůtu delší než je zákonem stanovena pro uplatňování připomínek k záměru. Se lhůtou 30 dnů ode dne zveřejnění informací shora je spojena také možnost obce dotčené záměrem stát se účastníkem navazujícího řízení (tj. účastníkem ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu), pokud zašle písemné oznámení – jako přihlášku. Poté jsou jí přiznána plně práva a povinnosti účastníka řízení. Takto přihlášená obec může podávat opravné prostředky či domáhat se soudní ochrany. Obec toto musí stihnout pro prvostupňové řízení. Na rozdíl od dotčené veřejnosti dle § 3 písm. i) bodě 2 citovaného zákona, se obec nemůže stát účastníkem odvolacího řízení, resp. nemůže podat odvolání proti rozhodnutí správního orgánu v navazujícím řízení, nebyla-li účastníkem řízení již v prvním stupni. Přihlásí-li se však obec, má práva jako účastník řízení k podání všech opravných prostředků, případně tedy i k využití podání žaloby dle soudního řádu správního.

Navazující řízení se vždy považuje za řízení s velkým počtem účastníků dle správního řádu a s touto myšlenkou musí i správní orgán příslušný k vedení navazujícího řízení přistupovat k jeho vedení, zejména co do otázky doručování, kdy však účastníku řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu se doručuje

adresně. Tento zároveň zajistí v průběhu řízení zpřístupnění vyjádření a závazných stanovisek dotčených orgánů, která byla vydána pro účely navazujícího řízení a jiných podkladů pro vydání rozhodnutí, považuje-li to správní orgán za účelné. Zpřístupnění takto nabytých informací již není zákonem časově konkretizováno, nicméně mělo by se jednat o přiměřené lhůty.

Žadatel může požádat správní orgán příslušný k vedení navazujícího řízení, aby ten v součinnosti s dotčenými orgány<sup>350</sup> poskytl na žádost žadatele o vydání rozhodnutí v navazujícím řízení kdykoliv před jeho zahájením předběžnou informaci o požadavcích na údaje a podklady, které má žadatel předložit k žádosti o vydání rozhodnutí. Poskytnutá předběžná informace platí 1 rok ode dne jejího vydání. Obec může vystupovat ze všech tří pozic, jak byly uvedeny – žadatel, správní orgán příslušný k vedení navazujícího řízení a dotčený orgán.

Dle § 9 b odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb. správní orgán při svém rozhodování v navazujícím řízení, pokud jde o podklady pro rozhodnutí, vychází také z dokumentace, popřípadě oznámení, připomínek veřejnosti a výsledků veřejného ústního jednání, bylo-li konáno. Zároveň je stanovena povinnost správního orgánu příslušného k vedení navazujícího řízení, aby v odůvodnění rozhodnutí vypořádal podané připomínky. Co do opravných prostředků, lze zvažovat jak řádné či mimořádné dle správního řádu – kdy aktivní legitimaci splňují účastníci řízení (obec v pozici žadatele, další osoby dle § 27 správního řádu, obec dotčená záměrem), následně soudní ochranu – k této je však aktivně legitimován nejen účastník navazujícího řízení, neboť byl dotčen na svých právech; ale i ten, který nebyl účastníkem navazujícího řízení, ale splní podmínky soudního řádu správního<sup>351</sup>. Zároveň se lze domáhat odkladného účinku žaloby.

<sup>350</sup> Obec vykonává funkci dotčených orgánů. Proto obce vydávají v navazujících řízeních dle příslušných složkových předpisů vyjádření, stanoviska a závazná stanoviska, jejichž zpřístupnění a zveřejnění v navazujícím řízení zajistí v jeho průběhu správní orgán příslušný k vedení navazujícího řízení (§ 9 b odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb.).

<sup>351</sup> BAHÝŤOVÁ, L., KOCOUREK, T. a VOMÁČKA, V. op. cit., s. 118.

## 14.9 Postavení obce v procesu posuzování vlivů a v navazujících řízeních – riziko podjatosti

V předchozích kapitolách bylo poukázáno na různorodé postavení obce v rámci procesu posuzování vlivů, a zároveň pro komplexní představu byly zmíněny aspekty postavení obce v rámci navazujících řízení. Obec vystupuje díky smíšenému modelu veřejné správy v heterogenním postavení. Díky tomu se při posuzování konkrétního záměru či koncepce může ocitnout jak v postavení několika dotčených správních orgánů, ale zároveň také v postavení dotčeného územního samosprávného celku nebo samotného předkladatele či oznamovatele. Zejména vystupuje-li obec v postavení předkladatele či oznamovatele, jsou často zájmy obce na schválení daného záměru či koncepce dotčeným správním orgánům známy (a může se jednat právě o zájmy čistě ekonomického charakteru) a mohou být takovou skutečností ovlivňovány.

Proto lze v těchto případech hovořit o riziku podjatosti. Je pak proces posuzování co do všech vyjádření a procesních kroků skutečně transparentní, nezávislý, objektivní a takto hájící zájmy ochrany životního prostředí a veřejného zdraví? O podjatosti v takovém případě však nelze mluvit a priori. Případná podjatost by se mohla v takovém procesu objevit ad hoc, její prokázání by však bylo složité. Navíc – ani proces EIA, ani SEA nejsou řízeními dle správního řádu. Nicméně se zde uplatní základní zásady činnosti správních orgánů. Ať již se jedná o zásadu legality, postupu v souladu s veřejným zájmem, či zákazu zneužití pravomoci. Obec, vystupující z několika pozic, se tak může navzájem v těchto postaveních ovlivňovat. Dotčené správní úřady, stejně jako dotčené územní samosprávné celky pak nemusí zcela v souladu se zákonem činit kroky ve veřejném zájmu, resp. jejich vyjádření a navrhované změny nemusí být nutně činěny ve jméno ochrany životního prostředí (či té konkrétní složky životního prostředí) a veřejného zdraví. A v tomto lze spatřovat základní nedostatek „postavení obce v rámci procesu posuzování vlivů“. O co více lze uvedené sledovat v navazujícím řízení, kdy je obec tzv. správním orgánem příslušným k vedení navazujícího řízení. Zde lze pak plně hovořit o možnosti systémové podjatosti, jak

je odbornou veřejností v dnešní době hojně diskutována.<sup>352</sup> Má-li být dosaženo objektivity a nestrannosti rozhodování, posílení důvěry ve správnost rozhodování, naplnění zásady materiální pravdy, zákonnosti, rovnosti účastníků řízení, rozhodování v souladu s veřejným zájmem, nikoli se zájmem soukromým – musí být odstraněn tento deficit. A nelze se spokojit pouze s odkazem na morální stránku konkrétních úředních osob.

## 14.10 Závěr

Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí a veřejné zdraví je významným institutem environmentální legislativy, jehož smysl a účel, stejně jako rámcovou historii v podmínkách České republiky bylo vhodné v úvodních částech této kapitoly uvést. Posuzování vlivů je jedním z nejrelevantnějších projevů aplikace principů práva životního prostředí – princip prevence, předběžné opatrnosti, komplexního pojetí životního prostředí – zde lze zmínit variantnost, princip integrované ochrany, princip únosného zatížení území, princip přípustné míry znečišťování životního prostředí, princip informovanosti a účasti veřejnosti, trvale udržitelného rozvoje či princip nejvyšší ochrany. Proto byla věnována pozornost také těmto východiskům uvedené právní úpravy. Mezi subjekty, které jsou integrovány do tohoto významného procesu, patří mimo jiné základní územní samosprávné celky – obce. Cílem této kapitoly bylo poukázat na zásadní aspekty zapojení obcí do uvedeného procesu, vyjádřit se k hlediskům této komunální participace a nastínit povahu obecního potenciálu ovlivnit výsledek těchto procesů, vše s příslušnými environmentálními konsekvencemi a reflexí nové právní úpravy v komparaci s regulací účinnou před 01. 04. 2015. Následně byla proto pozornost věnována výhradně postavení obce. Nejprve se autorka zabývala postavením obce v rámci procesu EIA – kdy obec může vystupovat jak v postavení oznamovatele záměru, dotčeného územního samosprávného celku, dotčeného správního úřadu a „veřejnosti“. K analýze obecního postavení bylo přistoupeno systematicky, kdy v jednotlivých fázích procesu

<sup>352</sup> K tomu lze odkázat na soudní rozhodnutí - nález ÚS ze dne 03. 07. 2001, sp.zn. II. ÚS 105/01; usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 – 119; rozsudek NSS ze dne 30. 01. 2008, č. j. 6 As 24/2007 – 89; rozsudek NSS ze dne 10. 10. 2007, č. j. 2 As 29/2007 – 74, rozsudek KS v Ústní nad Labem ze dne 30. 03. 2015, č. j. 75Ad 9/2014-48 a další.

EIA byla zmiňována oprávnění a povinnosti obce, vystupující z té či oné pozice. Následně se autorka zabývala postavením obce v procesu SEA – kdy obec může vystupovat jako předkladatel koncepce, dotčený územní samosprávný celek, dotčený správní úřad a „každý (resp. veřejnost)“. Zároveň byla zmíněna specifika § 10i a § 10j zákona č. 100/2001 Sb. Protože je právní úprava některých aspektů procesu EIA a SEA obdobná, bylo vhodné vyjádřit se k těmto ve zvlášť jmenované kapitole. Následně autorka v souvislosti s novelou EIA zmiňuje také novou úpravu některých otázek navazujícího řízení. S ohledem na zcela různorodé postavení obce je zřejmé – že se liší i práva a povinnosti obce dle toho, z jaké pozice v daném procesu vystupuje. Protože právní úprava tohoto institutu naznala dnem 01. 04. 2015 významných změn, vyjadřuje se autorka také k těmto změnám a případným odlišnostem.

Dívaje se na právní úpravu postavení obce v rámci procesu posuzování vlivů, nelze než dospět k závěru – že zcela zásadním a problematickým aspektem je riziko podjatosti, neboť obce často vystupuje v rámci jednoho procesu v několikerém postavení – obec jako dotčený správní úřad a zároveň obec jako oznamovatel či předkladatel, resp. dotčený územní samosprávný celek. Postavení obce z pozice „veřejnosti“ je v tomto bodě spíše okrajové (neboť obec se pod ni podřazuje v okamžiku, kdy nespádá do ani jedné z předchozích uvedených). Je pak proces posuzování skutečně transparentní, nezávislý, objektivní a takto hájící zájmy ochrany životního prostředí a veřejného zdraví? Obec může díky několikerému postavení v procesu posuzování vlivů sdělovat svá vyjádření, zároveň je jí někdy přiznáno postavení účastníka řízení (myšleno pokud není oznamovatelem ani předkladatelem), jsou jí pak svěřena významná procesní oprávnění a povinnosti. Komunální participace na procesu posuzování vlivů je nadána díky uvedenému poměrně vysokým potenciálem ovlivnit, či minimálně přispět řádnému průběhu procesu posuzování vlivů a zvažování všech možných negativních i pozitivních dopadů zvažovaných záměrů či koncepcí. Zároveň se však obec může snažit prosazovat své zájmy, třeba i čistě ekonomické. Právní postavení obcí zakotvené zákonem č. 100/2001 Sb., ať už v novelizovaném znění zákonem č. 39/2015 Sb. či před 01. 04. 2015 tak naplňuje požadavky kladené na participaci v rámci posuzování vlivů na poměrně vysoké úrovni s tím,



že problematickou se co do komunálních aspektů jeví spíše otázka podjatosti, případně systémové podjatosti, a to kvůli různorodému postavení obce v uvedeném procesu (který je odrazem smíšeného modelu veřejné správy v České republice).

S ohledem na obsáhlost dané problematiky nebylo možné zabývat se řadou otázek do podrobností, nicméně cílem bylo poukázat na „postavení“ obce v rámci těchto procesů, což bylo se snahou komplexního pojetí místy rámcově, jinde hlouběji, zachyceno.

## 15 POSUZOVÁNÍ VLIVŮ ZÁMĚRŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ A DOTČENÉ SPRÁVNÍ ÚŘADY

*Ivana Průchová*

### 15.1 Východiska a pojem dotčeného správního úřadu

Jedním z dílčích – ne však nevýznamným problémem ve vztahu k procesu posuzování vlivů záměrů na životní prostředí - je vymezení pozice dotčených správních úřadů. Co do rozsahu výslovných ustanovení, která se dotčených správních úřadů, není právní úprava nijak rozsáhlá. S ohledem na základní procesní institut vyjádření, uplatňovaný v celém procesu posuzování vlivů nejen ze strany dotčených správních úřadů, ale i ve vztahu k územně samosprávným celkům a veřejnosti a dotčené veřejnosti, upravuje zapojení všech těchto tří subjektů v jednotlivých fázích procesu posuzování vlivů na životní prostředí v ustanoveních, která jsou pro ně společná. Uvědomit si je ovšem třeba rozdílnou roli, které dotčené správní úřady ve srovnání s dotčenými územně samosprávnými celky, veřejností a dotčenou veřejností v procesu posuzování vlivů sehrávají, byť tuto jejich rozdílnou roli nevyjádřil zákonodárce rozdílným pojmovým označením formy jejich zapojení do procesu posuzování vlivů a pro všechny zvolil právě institut vyjádření.

Zapojení dotčených správních úřadů do procesu posuzování vlivů na životní prostředí je projevem více zásad uplatňovaných v procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Jmenovitě jde projev zásady odbornosti, zásady ochrany veřejných zájmů, zásady specializace, zásady součinnosti subjektů zapojených do procesu posuzování vlivů. „Dotčenost“ správního úřadu je dána v daných souvislostech jak jeho věcnou působností, tak jeho územní dotčeností s ohledem na vymezení tzv. dotčeného území pro posouzení každého jednotlivého záměru.

Dotčené správní úřady pro účely posuzování vlivů záměrů na životní prostředí jsou správními úřady podle čl. 79 odst. 1 Ústavy. Z hlediska vývoje<sup>353</sup> je třeba zdůraznit, že k výslovnému vymezení pojmu „dotčený správní

<sup>353</sup> Srov. např. též DVOŘÁK, Libor: *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. Praha ABF – nakladatelství ARCH, 2005, s. 23. ISBN 80-86905-01-2.

úřad“ v české právní úpravě, týkající se posuzování vlivů na životní prostředí, došlo až zákonem č. 93/2004 Sb., který novelizoval zákon č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon EIA“). Do té doby ani předchozí zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životního prostředí, ani zákon č. 100/2001 Sb., ve své původní podobě zákonné vymezení dotčeného správního úřadu neobsahovaly, nicméně samozřejmě s rolí dotčených správních úřadů v procesu posuzování ve všech jeho procesních fázích počítaly formou uplatnění jejich vyjádření z hlediska jejich věcné a místní příslušnosti. Pro úplnost je vhodné uvést, že zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí používal pojem „dotčený správní orgán“.

Zařazení konkrétní definice dotčených správních úřadů pro účely posuzování vlivů na životní prostředí přímo do zákona o posuzování vlivů lze považovat za legislativně správné řešení, a to zejména vzhledem k významným procesním specifikům procesu posuzování vlivů na životní prostředí nejen jako celku, ale i jeho jednotlivých fází a v neposlední řadě i s ohledem na význam výsledků posuzování vlivů na životní prostředí pro navazující správní řízení.

Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí pojem dotčených správních úřadů definičně vymezuje v § 3 odst. 1 písm. e) zákona EIA ve spojení s § 23 odst. 5 a 6 zákona EIA. Tato definice nebyla dotčena zákonem č. 39/2015 Sb., kterým byl zákon č. 100/2001 Sb. s účinností k 1. dubnu 2015 novelizován. To však neznamená, že změny vyvolané zákonem č. 39/2015 Sb. nemají dopady na význam vyjádření stanovisek dotčených správních úřadů pro navazující správní řízení, a to především proto, že se podmínky vyjádření jednotlivých dotčených orgánů stávají součástí nově koncipovaného závěrečného stanoviska EIA, přijímaného napříště v podobě závazného stanoviska.

Na základě definice v § 3 odst. 1 písm. e) zákona EIA<sup>354</sup> je třeba rozlišit:

- a) vymezení dotčeného správního úřadu „obecnými“ kritérii – věcným a územním jako „*správního úřadu, který hájí zájmy chráněné zvláštními zvláštními právními předpisy a jehož územní správní obvod alespoň zčásti*

<sup>354</sup> Pro úplnost uvedme, že legální vymezení pojmu dotčeného správního úřadu v cit. ustanovení zákona EIA se týká nejen procesu posuzování vlivů záměrů na životní prostředí, ale i procesu posuzování koncepcí z hlediska jejich vlivu na životní prostředí.

*tvoří dotčené území*“. V těchto případech bude okruh dotčených správních úřadů stanoven vždy příslušným úřadem pro každý jednotlivý záměr s ohledem na veřejné zájmy chráněné „zvláštními“<sup>355</sup> předpisy a dotčené v tom kterém procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Výčet zvláštních předpisů je demonstrativním výčtem uveden v poznámce pod čarou č. 2,

- b) vymezením jmenovitě uvedeného konkrétního správního úřadu, který má pozici dotčeného správního úřadu ex lege.

Do této kategorie pak náleží:

1. Česká inspekce životního prostředí, která je dotčeným správním úřadem ex lege vždy (dle § 3 písm. e) zákona EIA,
2. Ministerstvo zdravotnictví pro záměry přesahující rámec kraje a územně příslušné krajské hygienické stanice v ostatních případech, které jsou dotčenými správními úřady ex lege z hlediska vlivů záměrů na veřejné zdraví. Lze mít za to, že si lze jen stěží představit záměr EIA, který by svými dopady nemohl mít potencionální (ať již negativní či pozitivní) vliv na veřejné zdraví, a proto lze mít za to, že budou rovněž dotčenými správními úřady ex lege vždy, pouze s tím, že dle územního kritéria jím bude buď Ministerstvo životního prostředí (záměry přesahující územní rámec kraje) nebo v ostatních případech územně příslušné krajské hygienické stanice (dle § 23 odst. 5 zákona EIA),
3. Státní úřad pro jadernou bezpečnost pro záměry jmenovitě v zákoně uvedené v příloze č. 1 kategorie I bod 2.5, 3.2 až 3.5, a v kategorii II bodě 3.5, což jsou záměry týkající se věcné působnosti Státního úřadu pro jadernou bezpečnost (dle § 23 odst. 6 zákona EIA)

Je tedy možné shrnout, že současnou právní úpravu vymezení dotčených správních úřadů několika výše uvedenými metodami lze hodnotit jako vyhovující co do obsahu. Co do systematiky právní úpravy je otázkou, zda

<sup>355</sup> Demonstrativní výčet se týká zákonů, které upravují právní režim ochrany jednotlivých složek životního prostředí (voda, půda, les, ovzduší, příroda, nerosty), a dále právních předpisů týkajících se ochrany životního prostředí nepříznivými dopady lidských činností na životní prostředí (jmenovitě odpady). S ohledem na vymezení dotčených správních úřadů ex lege – jmenovitě s ohledem na vlivy na veřejné zdraví – viz § 23 odst. 5 ZEIA je vhodné uvést, že v demonstrativním výčtu těchto předpisů týkajících se vztahu k dotčeným správním úřadům obecně je uveden i zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů.

by nebylo vhodnější, aby i pozice orgánů veřejného zdraví (Ministerstva zdravotnictví a krajských hygienických stanic) a Státního úřadu pro jadernou bezpečnost nebylo příhodnější zařadit komplexně do ustanovení vymezující základní pojmy a ne až do ustanovení § 23 zákona EIA, které upravuje vybraná společná ustanovení.

## 15.2 Dotčené správní úřady a předběžné projednání záměru a právo na informace o životním prostředí

Dotčené správní úřady hrají významnou roli již ve fázi před zahájením procesu posuzování vlivů záměru na životní prostředí. Kvalifikovaným projektem zásady prevence, právní jistoty pro oznamovatele, odbornosti a součinnosti mezi subjekty vystupujícími v procesu posuzování vlivů záměrů je institut předběžného projednání podle § 15 zákona EIA. Na základě něho jsou příslušný úřad a dotčené správní úřady povinny, pokud je o to oznamovatel požádá, ještě před předložením oznámení podle § 6 zákona EIA, projednat s oznamovatelem uvažovaný záměr včetně případných variant řešení záměru a doporučit mu předběžné projednání s mj. dotčenými správními úřady.

Dotčené správní úřady jsou rovněž povinny na žádost oznamovatele poskytnout mu informace o životním prostředí podle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Výslovné zakotvení informační povinnosti je třeba vnímat jako projev zdůraznění významu informací o životním prostředí pro oznamovatele. Lze mít za to, že ač je právo na poskytnutí informací o životním prostředí zařazeno do ustanovení o předběžném projednání záměru, se povinnost na žádost oznamovatele poskytnout mu dotčenými správními úřady tyto informace netýká tolika fáze před podáním oznámení<sup>356</sup>, ale kterékoli fáze v posuzování vlivů na životní prostředí.

<sup>356</sup> Shodně srov. např. BAHÝLOVÁ, L., KOCOUREK, T. a VOMÁČKA, V. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 213. ISBN 978-80-7400-589-3.

### 15.3 Vyjádření dotčených správních úřadů v procesu posuzování záměrů

Svojí povahou je vyjádření dotčených správních úřadů procesní formou spadající svou povahou do části IV. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Dotčené správní úřady uplatňují svá vyjádření ve všech fázích posuzování konkrétního záměru na životní prostředí, tzn. k oznámení (§ 6 zákona EIA), ve zjišťovacím řízení (§ 7 zákona EIA), k dokumentaci (§ 8 zákona EIA), k posudku (§ 9 zákona EIA).

Posudek musí dle přílohy č. 5 bod. V. obsahovat vypořádání všech obdržených vyjádření k dokumentaci (oznámení) tj. včetně vyjádření dotčených správních úřadů.

Všechna vyjádření dotčených úřadů jsou pak relevantní ve vztahu k obsahu závěrečného závazného stanoviska EIA dle § 9a zákona EIA. A to za prvé co do stanovení podmínek pro jednotlivé fáze přípravy záměru, realizace (výstavby) záměru, provozu záměru, popřípadě podmínek pro fázi ukončení provozu záměru za účelem prevence, vyloučení, snížení, popřípadě kompenzace nepříznivých vlivů záměrů na životní prostředí včetně povinnosti a podmínek pro sledování a rozbor vlivů na životní prostředí ve smyslu bodu I. bod 8 přílohy č. 6 zákona EIA, která stanoví náležitosti závazného stanoviska. Zdůraznit je rovněž povinnost dle bodu II. bod 7. A 8. Přílohy č. 6 k zákonu EIA, dle něhož je příslušný úřad povinen v odůvodnění závěrečného závazného stanoviska vyjádření – tj. vč. vyjádření dotčených úřadů k oznámení, dokumentaci a k posudku.

Zákonodárce institut písemného vyjádření dotčených správních úřadů upravuje v ustanoveních, v nichž zakotvuje oprávnění podat vyjádření i dalším subjektům (dotčeným územně samosprávním celkům, veřejnosti a dotčené veřejnosti), a to ve lhůtách, které jsou pro všechny tyto do procesu posuzování vlivů záměrů na životní prostředí stanoveny jednotně. Jmenovitě jde ve vztahu k oznámení o ustanovení § 6 odst. 7 zákona EIA, ve vztahu k dokumentaci o ustanovení § 8 odst. 3 zákona EIA, ve vztahu k posudku o ustanovení § 9 odst. 8 zákona EIA. Jen pro úplnost uvedme, že podle právní úpravy před novelizací zákonem č. 39/2015 Sb. výše uvedená

ustanovení používala k označení subjektů oprávněných podat písemné vyjádření institut „každého“. Změnu v podobě výčtu subjektů oprávněných k podání písemného vyjádření lze hodnotit pozitivně, byť k ní zjevně došlo především z důvodu nezbytnosti odlišit „veřejnost“ a „dotčenou veřejnost“.

Co do právní povahy vyjádření dotčených správních úřadů je vhodné si uvědomit, že je třeba zohlednit, jaký „další“ postup bude zvolen ze strany příslušného orgánu po vyhodnocení všech vyjádření (a to jak vyjádření dotčených správních úřadů, tak vyjádření dalších subjektů – dotčených územně samosprávných celků a veřejnosti a dotčené veřejnosti).

Specifikům procesních pravidel při posuzování vlivů záměrů na životní prostředí koresponduje i to, že vyjádření dotčených správních úřadů jsou „podkladem“ pro rozmanité procesní formy příslušného úřadu.

V případě zjišťovacího řízení u záměrů, kdy je třeba posoudit, zda záměr bude či nebude posuzován dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, je vyjádření dotčeného správního úřadu svojí povahou podkladem pro písemný odůvodněný závěr příslušného úřadu, který je z hlediska procesního úkonem příslušného úřadu podle části čtvrté správního řádu. V případě, že příslušný úřad dojde k závěru, že záměr nebo jeho změna nebudou posuzovány podle zákona o posuzování vlivů, vydá o tom rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení, a vyjádření dotčených správních úřadů jsou pak jedním z významných podkladů pro toto správní rozhodnutí. V obou případech se nabízí otázka, jak vůči nim vyložit ustanovení § 136 SPŘ. V případě rozhodnutí o tom, že záměr nebo jeho změny nebudou posuzovány podle zákona o posuzování vlivů, jde o situaci dle § 136 odst. 1 písm. b) SPŘ, kdy dotčený správní úřad vystupuje jako dotčený správní orgán, vydávající vyjádření k rozhodnutí příslušného orgánu. Na situace, kdy je vyjádření podkladem pro odůvodněný písemný závěr, že záměr posuzován bude, je na jejich vzájemný vztah ustanovení § 136 SPŘ uplatnit přiměřeně, a to ve smyslu § 154 in fine věta za středníkem. Stejně je třeba nahlížet i na vztah vyjádření dotčených správních úřadů k závěrečnému závaznému stanovisku příslušného úřadu. Jak bylo uvedeno výše, stanovení podmínek a odůvodnění jejich vypořádání je povinnou náležitostí závěrečného stanoviska EIA, které je závazným stanoviskem ve vztahu k navazujícím řízením. Vzhledem k možným střetům zájmů, stanovení podmínek v jednotlivých dílčích

vyjádřeních dotčených správních úřadů je třeba při hledání definitivního řešení v průběhu procesu posuzování vlivů nezbytné, aby dotčené správní úřady postupovaly ve vzájemné součinnosti. Skutečnost, že v důsledku novely zákona č. 39/2015 Sb., je závěrečné stanovisko EIA dle § 9a zákona EIA svojí právní povahou závazným stanoviskem, došlo nesporně ke zvýšení požadavků na obsah vyjádření dotčených správních úřadů co do určitosti, srozumitelnosti a povahy podmínek požadovaných k zahrnutí do závěrečného závazného stanoviska EIA příslušným úřadem. K povaze podmínek ve vyjádření dotčených správních úřadů lze využít závěry týkající se podmínek v závazných stanoviscích, a to proto, že podmínky ve vyjádření jednotlivých dotčených správních úřadů uplatněných v průběhu procesu posuzování vlivů tím, že se stanou následně závaznými podmínkami v závěrečném závazném stanovisku, musí být respektovány při rozhodování o záměru v navazujících řízení dle § 9c zákona EIA. Je proto vhodné jmenovitě poukázat např. na třídění podmínek dle I. Krýsy<sup>357</sup>, který kategorizuje (ve vztahu k podmínkám v závazných stanoviscích, ale jak bylo zdůrazněno, s ohledem na význam vyjádření dotčených správních úřadů v procesu EIA jsou tyto závěry akceptovatelné i ve vztahu k podmínkám v nich) podmínky do několika skupin. Do první skupiny řadí podmínky, které patří do kategorie podmínek, jež „parafrázuji“ povinnosti stanovené zákonem, a jedná se o kategorii tzv. nepravých podmínek, které nemají jinou hodnotu než tu, že informují o existujících právních povinnostech. Do druhé skupiny řadí podmínky, které zdánlivě odkazují na povinnost stanovenou v právních předpisech. Do třetí skupiny řadí tzv. pravé podmínky, které mohou tvořit různorodé požadavky dotčených orgánů, přičemž je rozhodující, aby tyto požadavky naplňovaly základní dva znaky: měly rámcovou oporu v právních předpisech a byly splnitelné.“

## 15.4 Dotčené správní úřady a navazující řízení

Dotčené správní úřady, které vystupovaly v procesu posuzování vlivů na životní prostředí v roli dotčených správních úřadů, se mohou – a většinou také stanou – dotčenými orgány v řízeních navazujících časově a věcně

<sup>357</sup> Blíže viz KRÝSA, Ivo. *Dotčené správní orgány*. Masarykova univerzita, disertační práce. 2014. Dostupné z: [http://is.muni.cz/th/365074/pravf\\_d/](http://is.muni.cz/th/365074/pravf_d/), s. 63.



na proces posuzování vlivů na životní prostředí. Specifikem jejich postavení je, že zde budou vystupovat v podstatě opakovaně – v časové a věcné logické návaznosti na proces posuzování vlivů na životní prostředí, kde zájmy, které chrání, uplatňovaly prostřednictvím svých vyjádření, jejichž obsah včetně jimi uplatněných podmínek se stal obsahem závěrečného stanoviska příslušného orgánu. Pozici dotčeného orgánu bude mít - a je třeba zdůraznit, že ve vztahu k environmentálním podmínkám a limitům realizace záměru nesporně dominantní – příslušný úřad EIA (Ministerstvo životního prostředí či krajský úřad), který vydal závěrečné závazné stanovisko EIA.

Žadateli lze – a to jak obecně, tak cíleně ve vztahu k okruhu dotčených orgánů v navazujícím řízení - doporučit, aby využil institut předběžné informace podle § 9 b odst. 2 zákona EIA, podle něhož správní orgán příslušný k vedení navazujícího řízení v součinnosti právě s dotčenými orgány poskytne na žádost žadatele o vydání rozhodnutí v navazujícím řízení kdykoli před zahájením řízení předběžnou informaci o požadavcích na údaje a podklady, které má žadatel předložit k žádosti o vydání rozhodnutí.

Ve vztahu ke stanovení okruhu dotčených orgánů pro účely navazujícího řízení je dále významné ustanovení § 9 b odst. 1 písm. b) zákona EIA, podle něhož správní orgán příslušný k vedení navazujícího řízení zveřejňuje postupem podle § 25 SPŘ spolu s oznámením o zahájení řízení mj. informaci o dotčených orgánech pro účely navazujícího řízení.

V daných souvislostech se nabízí otázka, jak nahlížet ve vztahu k navazujícímu řízení na proces posouzení vlivů záměru na životní prostředí na pozici České inspekce životního prostředí, která je – jak bylo zdůrazněno výše - ze zákona dotčeným správním úřadem ve všech procesech posuzování vlivů na životní prostředí. Specifikum jejího postavení vyplývá z její povahy jako dozorového orgánu. Pokud jí výslovně zvláštní zákon neoznačuje za dotčený správní orgán nebo jí nedává pravomoc vydávat závazné stanovisko či vyjádření jako „přímý“ podklad pro finální rozhodnutí, nelze ji za dotčený orgán ve smyslu § 136 SPŘ považovat. Otázkou je, zda by tuto její pozici nebylo možno dovodit extenzivním výkladem z toho, že má pozici dotčeného správního úřadu ex lege dle zákona o posuzování vlivů. V tomto směru je třeba se postavit k akceptování tohoto řešení opatrně. Nabízí se však zvážit, zda by - stejně jako v případě samotného procesu posuzování vlivů – neměla

právní úprava výslovně de lege ferenda České inspekci životního prostředí pro účely navazujícího řízení na proces EIA postavení dotčeného orgánu přiznat.

## 15.5 Závěr

Závěrem kapitoly k postavení dotčených správních úřadů v procesu posuzování vlivů záměrů na životní prostředí je třeba zdůraznit, že v důsledku změn v pojetí závěrečného stanoviska EIA došlo – a to v podstatě bez výslovné změny právním úpravy (pomineme-li výše uvedenou změnu ve specifikaci subjektů oprávněných k podání písemného vyjádření v jednotlivých fázích procesu posuzování vlivů záměrů – především ke zvýšení nároků na obsahové náležitosti vyjádření dotčených správních úřadů uplatňovaných v procesu posuzování vlivů záměrů. Dále nelze pominout i zvýšené požadavky na součinnost dotčených správních úřadů a příslušného úřadu EIA při formulování a celkovém vypořádání připomínek a podmínek ve vyjádření jednotlivých dotčených správních úřadů tak, aby ty z podmínek, které budou zahrnuty do závěrečného závazného stanoviska příslušného úřadu EIA, aby byly souladné se zákonem a splnitelné, případně formulovány co do konkrétnosti tak, aby je bylo možno v navazujícím řízení – aniž by došlo k rozporu s obsahem závěrečného stanoviska EIA – eventuálně dále upřesňovat s ohledem na obsah podkladů nezbytných vydání rozhodnutí v navazujícím řízení.

## 16 VYBRANÉ OTÁZKY SOUDNÍHO PŘEZKUMU NAVAZUJÍCÍCH ROZHODNUTÍ NA PROCES EIA

*Michal Matouš*

Účast dotčené veřejnosti, představované převážně environmentálními spolky, v procesech a postupech souvisejících s realizací stavebních záměrů, které mají či mohou mít dopad do sféry životního prostředí a jeho ochrany, je poslední době věnována rozsáhlá diskuze. Obdobně je tomu i v oblasti soudní ochrany veřejných subjektivních práv a veřejných zájmů. Jedná se o problematiku, která je řešena na vnitrostátní i evropské úrovni.

V této kapitole se zaměřím na dílčí otázky soudní ochrany práv a zájmů hájených environmentálními spolky, a to otázku aktivní legitimace k podání žaloby proti správnímu rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení na proces EIA ve smyslu § 9 b zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“ nebo „zákon o EIA“), resp. problematiku vyčerpání opravných prostředků před podáním žaloby, což je podmínkou přípustnosti žaloby ve správním soudnictví ve smyslu § 68 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Primárním právním předpisem, který se vztahuje na participaci spolků v oblasti ochrany životního prostředí, představuje Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí, ze dne 25. června 1998 (dále jen „Aarhuská úmluva“), která byla Českou republikou ratifikována v roce 2004 (byla vyhlášena ve sbírce mezinárodních smluv pod č. 124/2004). Dle této úmluvy mají členské státy zajistit, aby byla dotčené veřejnosti poskytnuta možnost domáhat se plnohodnotného, tedy i hmotněprávního, soudního přezkumu správních rozhodnutí (srov. čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy).

Evropská Unie pro oblast posuzování vlivů na životní prostředí přijala směrnici Rady 85/337/EHS ze dne 27. 6. 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „Směrnice

EIA“), která obdobně jako Aarhuská úmluva upravuje možnost environmentálních spolků domáhat se soudní ochrany z hlediska věcných pochybení správních orgánů, nikoli pouze procedurálních.

Vnitrostátní právní úpravu představují zejména zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a soudní řád správní, přičemž ode dne 1. 4. 2015, kdy nabyla účinnost novela zákona o EIA, je (snad) již zřejmé, že jsou spolky legitimovány vznášet i hmotněprávní námitky, a to při splnění určitých podmínek. Před zmíněnou novelou však nebylo postaveno najisto, zda jsou environmentální spolky legitimovány k podání správní žaloby, resp. jim byla soudy přiznávána pouze aktivní procesní legitimace namítat toliko procedurální pochybení. Bylo to způsobeno zejména špatnou implementací směrnice EIA a následnou interpretací správních soudů. Dne 30. 5. 2014 vydal Ústavní soud nález sp. zn. I ÚS 59/14, na který následně navázal i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. června 2015, č. j. 1 As 13/2015-295. V těchto rozhodnutích byla řešena otázka přiznání aktivní legitimace věcné, a jak bude uvedeno dále, jednalo se o průlomová rozhodnutí.

## 16.1 Žalobní legitimace environmentálních spolků

### 16.1.1 Stávající stav

Současná právní úprava zákona o posuzování vlivů na životní prostředí upravuje žalobní legitimaci dotčené veřejnosti ve svém § 9d, který vlastně provádí čl. 11 odst. 1 směrnice EIA. Dotčenou veřejností se míní osoba, která může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení dotčena ve svých právech nebo povinnostech, resp. „*právníká osoba soukromého práva, jejímž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, a jejíž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost, která vznikla alespoň 3 roky před dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení podle § 9 b odst. 1, případně před dnem vydání rozhodnutí podle § 7 odst. 6, nebo kterou podporuje svými podpisy nejméně 200 osob*“.<sup>358</sup> Rozsah žalobní legitimace vyme-

<sup>358</sup> § 3 písm. i) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 13. 1. 2016].

zuje zmíněný § 9d tak, že právnické osoby soukromého práva (mezi které řadíme i environmentální spolky<sup>359</sup>) se mohou domáhat zrušení konečného rozhodnutí vydaného v navazujícím správním řízení, přičemž mohou „[...] *napadat hmotnou nebo procesní zákonnost tohoto rozhodnutí.*” U dotčených environmentálních spolků se pak presumuje, že mají práva, na kterých mohou být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení zkrácena (§ 9d odst. 1 *in fine* zákona o EIA).

Z uvedeného lze vyvodit závěr, že (nejen) u environmentálních spolků přichází v úvahu aktivní legitimace k podání správní žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť jim příslušní žalobní námitky procesní i hmotněprávní. Jedná se tak o značný posun oproti donedávna stávajícímu stavu, kdy byla spolkům přiznávána pouze legitimace procesní podle § 65 odst. 2 s. ř. s. bez možnosti domáhat se i věcného přezkumu posuzovaného záměru (srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2004, č. j. 28 Ca 444/2001-100, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2006, č. j. 5 As 53/2004 - 96, nebo názory odborné veřejnosti v souvislosti se soudním přezkumem opatření obecné povahy<sup>360</sup>).

V úvahu rovněž přichází otázka zvláštní žalobní legitimace spolků podle § 66 s. ř. s. V odstavci 4 je upraveno, že podat správní žalobu může „[...] *také ten, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.*“ Jedná se tedy o úpravu, která rozšiřuje okruh účastníků legitimovaných k podání správní žaloby o subjekty, které nespádají pod obecné vymezení žalobní legitimace podle § 65 s. ř. s. Tyto subjekty však nejednají ve vlastním zájmu, tedy nechrání svoje veřejná subjektivní práva, nýbrž hájí určité veřejné zájmy. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, č. j. 8 As 24/2006-60, nenáleží legitimace podle § 66 s. ř. s. fyzickým osobám, vyjma právě legitimace podle odstavce 4.<sup>361</sup>

<sup>359</sup> MATOUŠ, M. *Subjekty navazujících řízení na proces EIA podle stavebního zákona*. In: KYSELOVSKÁ, T., KADLUBIEC, V., PROVAZNÍK, J., SPRINGINSFELDOVÁ, N. a VIRDZEKOVÁ, A. (eds.) *Cofola 2015: sborník z konference*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, s. 915. Řada teoretická, Ed. Scientia, č. 532. ISBN 978-80-210-7976-2 [eBook]. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/>.

<sup>360</sup> Např. JANDEROVÁ, J. Územní plány a správní soudy. *Správní právo*, 5/2014, s. 308, nebo DVORÁK, L. Novelizace právních předpisů v oblasti posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (EIA). In: *Stavební právo – Bulletin*, 4/2014, s. 30.

<sup>361</sup> POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 575.

Odkaz na zvláštní právní úpravu či mezinárodní smlouvu sám o sobě nezakládá aktivní legitimaci k podání žaloby. Ta musí vyplývat právě z odkazované zvláštní úpravy či mezinárodní smlouvy. Odborná literatura k tomu uvádí jako příklad zvláštní úpravy čl. 10a Směrnice EIA.<sup>362</sup>

Současná právní úprava zákona o posuzování vlivů na životní prostředí však formuluje presumpci dotčenosti na právech environmentálních spolků, a proto by měla být v praxi žalobní legitimace těchto subjektů dovozována spíše skrze § 65 odst. 1 s.ř.<sup>363</sup> Pro úplnost je nutné dodat, že dotčenost na právech ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř. s. by se měla interpretovat širěji jako zásah do právní sféry (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42). Aby tedy byla subjektu přiznána aktivní věcná legitimace, musí být tvrzen zásah do jeho hmotněprávní sféry.

### 16.1.2 Předchozí právní úprava a judikатурní obrat

Právní úprava účinná do konce března 2015 koncipovala žalobní legitimaci odlišně, přičemž na ní navazující judikatura, jak již bylo zmíněno, v zásadě nedovožovala jakoukoli hmotněprávní dotčenost environmentálních spolků. V § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění účinném do 31. 3. 2015, bylo uvedeno, že „[o]bčanské sdružení nebo obecně prospěšná společnost, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek, nebo obec dotčená záměrem, pokud podaly ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k dokumentaci nebo posudku, se mohou žalobou z důvodu porušení tohoto zákona domáhat zrušení navazujícího rozhodnutí vydaného v řízení podle zvláštních právních předpisů, postupem podle soudního řádu správního.“ Odkladný účinek žaloby byl zcela vyloučen. Judikatura pak interpretací a aplikací tohoto ustanovení nedovožovala, že by byly ekologické spolky (dříve občanská sdružení) dotčeny na hmotných právech, a proto jim příslušeli námitky ryze procesního charakteru (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2006, č. j. 5 As 53/2004 - 96). Je nutné zdůraznit, že už v této době platila mezinárodní a unijní právní úprava, která

<sup>362</sup> BAHÝLOVÁ, L. Účast veřejnosti ve správním a soudním řízení. In: *Soudní rozhledy*, 3/2013.

<sup>363</sup> Srov. VOMÁČKA, V. In: BAHÝLOVÁ, L., KOCOUREK, T. a VOMÁČKA, V. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 114.

ukládala členským státům přijmout taková opatření, aby byl spolkům umožněn plnohodnotný soudní přezkum rozhodnutí navazujících na proces EIA [čl. 9 odst. 2 písm. a) Aarhuské úmluvy, čl. 11 odst. 1 směrnice EIA nebo čl. 16 odst. 1 Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES ze dne 15. ledna 2008, o integrované prevenci a omezování znečištění].

Tato skutečnost vedla dne 25. dubna 2013 k formálnímu upozornění ze strany Komise Evropské Unie České republice, že vůči ní zahajuje řízení o porušení Smlouvy o fungování EU ve věci nesprávné transpozice EIA Směrnice.<sup>364</sup> Komise České republiky vytýkala zejména nedostatečnou závaznost výstupu z procesu EIA a možné změny záměru v průběhu navazujícího řízení, nedostatečně zajištěnou účast veřejnosti v navazujících řízeních na proces EIA a omezenou míru soudní ochrany dotčené veřejnosti.<sup>365</sup> Obdobné nedostatky byly konstatovány i v řízení o stížnosti Ekologického právního servisu proti České republice ke Convention Compliance Committee (případ ACC/C/2010/50).

Základní premisa, že právníckým osobám nenáleží právo na příznivé životní prostředí, byla podpořena mj. i v usnesení Ústavního soudu ze dne 6. ledna 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97, ve kterém soud uvedl, že „[č]l. 35 Listiny základních práv a svobod zakotvující právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů na právnícké osoby vztahovat nelze. Je zřejmé, že práva vztahující se ke životnímu prostředí přísluší pouze osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organismy, které - na rozdíl od právníckých osob - podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí.“

Opačný názor byl vysloven nálezem Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, ve kterém bylo konstatováno, že „[s]kutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat ke jeho tíži. S ohledem na výše popsaný vývoj mezinárodních závazků České republiky, unijního práva i na zákonnou úpravu postavení spolků zaměřených na ochranu přírody a krajiny lze považovat za překonanou starší praxi Ústavního soudu ve vztahu k aktivní legitimaci spolků zastupovat zájmy svých členů na ochraně jejich práva na příznivé životní

<sup>364</sup> Ministerstvo životního prostředí. Důvodová zpráva [online]. Praha, 2014. Dostupné z <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9HQBZQ9V>

<sup>365</sup> Ministerstvo životního prostředí. Předkládací zpráva [online]. Praha, 2014. Dostupné z <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9HQBZQ9V>

*prostředí, vyjádřenou v usnesení ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97 (U 2/10 SbNU 339). 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.“ Nelze tedy nadále klást k tíži fyzických osob, do jejichž práva na příznivé životní prostředí bylo zasaženo, že se rozhodnout hájit svojí právní sféru prostřednictvím právnické osoby (spolku).*

Citovaný nálezn Ústavního soudu zároveň znamenal judikaturní obrat v chápání potencionální dotčenosti ekologických spolků na hmotných právech, přičemž soud zároveň stanovil kritéria pro přiznání aktivní věcné legitimace těmto subjektům. Ústavní soud konkrétně uvedl, že „[j]udikatura Ústavního soudu prošla ve vztahu k problematice aktivní legitimace občanských sdružení ve věcech, v nichž je obsažen aspekt základního práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny, podle něhož má každý právo na příznivé životní prostředí), určitým vývojem. Od konstatování, že práva vztahující se ke životnímu prostředí přísluší jen osobám fyzickým [usnesení ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97 (U 2/10 SbNU 339)] dospěl Ústavní soud k závěru, že „... v demokratickém právním státě je životní prostředí hodnotou, jejíž ochrana má být realizována za aktivní participace všech složek občanské společnosti, včetně občanských sdružení a nevládních organizací, které mají povahu právnických osob. Diskurs v rámci otevřené společnosti, realizovaný případně též právními prostředky a v řízení před soudy, je pak účinnou zárukou ochrany přírodního bohatství státu (čl. 7 Ústavy).“ [usnesení ze dne 28. 6. 2005 sp. zn. I. ÚS 486/04]. [...] Nejvyšší správní soud v již citovaném usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009 sp. zn. 1 Ao 1/2009 dovodil, že z hlediska posouzení aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je přípustný návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Tyto závěry jsou alfov a omegou posouzení aktivní věcné legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. V jejich světle neobstojí kategoricky vyznívající teze obsažené v usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ao 2/2007 (viz bod 15), podle nichž občanská sdružení nejsou aktivně procesně legitimována k návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu, či jinak vyjádřeno, že do 31. 12. 2006 nebylo možno z právního řádu České republiky dovést oprávnění občanského sdružení, jehož účelem zakotveným ve stanovách je ochrana přírody



*a krajiny, podat návrh na zrušení opatření obecné povahy, které spočívá ve změně části územního plánu obce [...] Ostatně bylo by již na první pohled absurdní, kdyby osoba splňující vymezené podmínky, tedy například vlastník pozemku sousedícího přímo s regulovaným územím, nebyla aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení územního plánu jen proto, že se spolu s dalšími osobami (obyvateli téže obce či obcí sousedních) sdružili a jménem sdružení žádají o zrušení územního plánu nebo jeho části. Občanská sdružení, resp. nyní spolky (jak bude dále též uváděno, viz § 214 a následující zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník) sdružují především občany; jde o světytnou právníckou osobu zakládanou za účelem dosažení smluvené činnosti a společného zájmu. Není proto možné bez dalšího zamezit přístupu spolků k soudům a neumožnit jim navrhnout zrušení územního plánu.“*

Na druhé straně však Ústavní soud konstatoval, že „[...] si je vědom toho, že aktivní legitimace spolků, které byly založeny za účelem ochrany přírody a krajiny, nemůže být bez hranic“. Proto vymezil kritéria pro přiznání aktivní věcné legitimace spolkům následujícím způsobem. Spolky musí tvrdit, že byly dotčeny na svých hmotných právech a tento zásah do právní sféry patřičně vymezit. Dalším a podstatným kritériem je místní vztah spolku k území, jehož se daný záměr týká. Důležitou roli hraje i účel a zaměření činností spolku, resp. jeho delší časová zavedenost, přičemž však nelze vyloučit i spolky založené ad hoc za účelem vztahujícím se k danému území.

Nejvyšší správní soud nezůstal v této problematice pozadu a již v rozsudku ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015 - 295, dovedl aktivní legitimaci spolků ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Konkrétně uvedl, že „[d]le přesvědčení soudu mohl být stěžovatel v tomto konkrétním případě napadeným rozhodnutím dotčen na svých hmotných právech. Předmětný záměr [...] je sice umístěn v Ústeckém kraji, avšak provoz elektrárny takového významu bez pochyb přesahuje hranice dotčeného kraje, resp. má dopad na celé území České republiky. Stěžovatel vyvíjí prokazatelně dlouhodobě a erudovaně aktivity v souvislosti s ochranou přírody a krajiny v rámci celé České republiky (např. realizace tzv. „Pražského okruhu“, realizace záměrů v Chráněné krajinné oblasti Jeseníky, výstavba silnice R52 nebo kácení stromů v Národním parku Šumava). V rozsudku ze dne 18. září 2014, č. j. 2 AOs 2/2013 - 69, Nejvyšší správní soud rozhodl, že pro přiznání aktivní věcné legitimace spolku je hlavním kritériem existence dostatečně silného vztahu stěžovatele k danému území. Nejvyšší správní soud má za to, že v případě daného záměru s dopady na území celé České republiky je možné dovést

*dotčenost ve hmotněprávní sféře stěžovatele, který vyvíjí aktivitu v rámci celé České republiky, resp. že je v tomto konkrétním případě naplněno kritérium dostatečně silného vztahu stěžovatele k předmětnému území.*“ Nejvyšší správní soud zde rozvedl kritéria stanovená Ústavním soudem v citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14. Lze tedy shrnout, že spolku náleží žalobní legitimace věcná, pokud dlouhodobě a erudovaně působí v oblasti ochrany životního prostředí a rozhodnutí, které je předmětem soudního přezkumu, se týká záměru, který se dotýká území, na kterém spolek svoje aktivity směřuje. Na tyto závěry následně navázaly soudy v dalších svých rozhodnutích (např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015 - 40, nebo v rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 7. 2015, č. j. 31 A 42/2013 - 120).

## 16.2 Podmínka vyčerpání řádných opravných prostředků pro přípustnost žaloby

Ustanovení § 9d zákona o posuzování vlivů na životní prostředí nestanoví výslovně podmínku vyčerpání řádných opravných prostředků pro přípustnost žaloby podle této úpravy ve spojení s § 65 odst. 1 s. ř. s. Nabízí se tedy otázka, zda se uplatní obecná právní úprava soudního řádu správního, který v § 68 písm. a) stanoví, že je žaloba nepřijatelná, [...] *nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon [...]*” Obecně tato úprava vyplývá ze zásady subsidiarity soudního přezkumu (§ 5 s. ř. s.), přičemž její zakotvení je ústavně konformní a nemající svévolně omezující dopady na přístup k soudní ochraně (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1861/07). Tato podmínka se vztahuje pouze na žalobu podanou podle § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s., nikoli podle zvláštní legitimace podle § 66 s. ř. s.<sup>366</sup> Řádným opravným prostředkem se pak míní opravný prostředek směřující vůči rozhodnutí, které ještě nenabýlo právní moc a zároveň je na podání takového prostředku právní nárok.<sup>367</sup>

Vyloučení aplikace úpravy podle § 68 písm. a, s. ř. s. by bylo možné, pokud by úprava v § 9d zákona o EIA představovala *lex specialis* vůči soudnímu

<sup>366</sup> Srov. rozsudek KS v Brně ze dne 23. 4. 2008, č. j. 29 Ca 60/2006-44, nebo POTĚŠIL, L. In: POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 592.

<sup>367</sup> POTĚŠIL, L. In: POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 592.

řádu správnímu a výslovně by vyloučila podmínku vyčerpání řádných opravných prostředků. Tak tomu však není a proto je nezbytné aplikovat subsidiárně soudní řád správní. Obdobný závěr uvádí důvodová zpráva k novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí i odborná literatura.<sup>368</sup>

Podmínkou vyčerpání řádného opravného prostředku se má na mysli zejména odvolání (popř. rozklad) proti nepravomocným správním rozhodnutím, a to pouze v případech, kdy zvláštní zákon podání odvolání a oprávnění konkrétní osoby k podání odvolání nevylučuje. Primárně tedy bude nezbytné, aby potencionální žalobce byl zároveň účastníkem navazujícího řízení na proces EIA. Nelze však vyloučit i případy, kdy bude určitý subjekt správním rozhodnutím dotčen v právní sféře, aniž by byl účastníkem správního řízení (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013-33, nebo ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68).

Specifická situace nastává v souvislosti s řízením podle zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření a o změně a doplnění některých zákonů (dále jen „atomový zákon“). Nejvyšší správní soud posuzoval ve věci sp. zn. 10 As 59/2015 (ne)možnost vyčerpání řádných opravných prostředků občanského sdružení vůči rozhodnutí o umístění dvou jaderných zařízení - 3. a 4. blok v lokalitě Temelín. Podle § 14 odst. 1 atomového zákona je žadatel o povolení podle § 9 odst. 1 téhož zákona jediným účastníkem správního řízení. § 47 odst. 1 atomového zákona odkazuje na subsidiární použití správního řádu, pokud tento zákon nestanoví jinak. Nejvyšší správní soud v tomto řízení vydal dne 15. 10. 2015 rozsudek č. j. 10 As 59/2015-42, ve kterém konstatoval, že okruh účastníku je vymezen atomovým zákonem, který představuje vůči správnímu řádu *lex specialis*, a proto stěžovatel nebyl účastníkem navazujícího řízení. Z toho následně vyvodil, že při absenci účastenství nelze vyčerpat řádný opravný prostředek (v tomto případě rozklad), neboť občanskému sdružení nepřislušel nárok na jeho podání. Proto se neměla na podanou žalobu aplikovat

<sup>368</sup> VOMÁČKA, V. In: BAHÝLOVÁ, L., KOCOUREK, T. a VOMÁČKA, V. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 118.

podmínka vyčerpání řádných opravných prostředků pro její přípustnost, resp. bylo možné proti konečnému správnímu rozhodnutí podat správní žalobu podle § 66 odst. 4 s. ř. s.

Lze tedy shrnout, že podmínka vyčerpání řádných opravných prostředků se má aplikovat na žaloby, které směřují vůči správním rozhodnutím vydaným v řízeních, ve kterých byly nebo měly být environmentální spolky účastníky řízení. Pokud jejich účastenství zvláštní zákon vylučuje, prvním prostředkem nápravy může být až správní žaloba, přičemž podle současné právní úpravy zejména žaloba podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

### 16.3 Závěr

Kapitola pojednávala o vybraných otázkách soudního přezkumu navazujících rozhodnutí na proces EIA, a to o aktivní legitimaci environmentálních spolků a o podmínce vyčerpání řádných opravných prostředků pro přípustnost žaloby.

V otázce žalobní legitimace ekologických spolků setrvala původní judikatura i odborná literatura na názoru, že právníkům osobám soukromého práva (spolkům) nepřísluší právo na příznivé životní prostředí garantované Listinou základních práv a svobod, resp. že tyto subjekty mohou v rámci soudního přezkumu správních rozhodnutí napadat pouze procesní stránku konečného rozhodnutí.

Dne 30. 5. 2014 přišel judikaturní obrat, a to nálezem Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14, kterým bylo poprvé konstatováno, že spolky mohou být dotčeny na hmotných právech a mohou tak podat návrh na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 s. ř. s. Ústavní soud vymezil kritéria pro přiznání věcné žalobní legitimace spolkům, přičemž tento závěr je dále aprobován i obecnými soudy. Nejvyšší správní soud na tento náleží navázal v rozsudku ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295, ve kterém první senát dále rozvedl vymezená kritéria. Aktivní věcná legitimace environmentálních spolků může být dovozena, pokud spolek dlouhodobě a erudovaně působí v oblasti ochrany životního prostředí a je zde spojitost s územím, na které má posuzovaný záměr vliv.

I přes to, že zákon o posuzování vlivů na životní prostředí výslovně nestanoví podmínku vyčerpání řádných opravných prostředků pro přípustnost správní žaloby ekologického spolku, je nutné aplikovat obecné pravidlo podle § 68 písm. a, s. ř, s. Avšak pouze v případě, že žalobce byl nebo měl být účastníkem navazujícího řízení na proces EIA a příslušel mu tak nárok na podání řádného opravného prostředku. V řízení podle atomového zákona je jediným účastníkem řízení žadatel, což má za následek, že prvním prostředkem nápravy může být až správní žaloba.

# **SLOVENSKÁ ÚPRAVA POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ**

## 17 PRÁVNE POSTAVENIE VEREJNOSTI V PRÁVNEJ ÚPRAVE POSUDZOVANIA VPLYVOV NA ŽIVOTNÉ PROSTREDIE V SLOVENSKEJ REPUBLIKE<sup>369</sup>

*Michal Maslen*

Vláda Slovenskej republiky uznesením vlády Slovenskej republiky č. 330/2014 zo dňa 2. júla 2014 schválila návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Týmto uznesením zároveň poverila predsedu vlády Slovenskej republiky, aby predložil vládny návrh zákona predsedovi Národnej rady Slovenskej republiky na ďalšie ústavné prerokovania. Zároveň uvedeným uznesením zaviazala Ministra životného prostredia Slovenskej republiky, aby uviedol tento vládny návrh zákona v Národnej rade Slovenskej republiky.

Predseda vlády Slovenskej republiky predložil uvedený návrh zákona Národnej rade Slovenskej republiky dňa 16. 7. 2014. Predseda Národnej rady Slovenskej republiky navrhol ako výbory Ústavnoprávny výbor Národnej rady Slovenskej republiky, Výbor Národnej rady Slovenskej republiky pre financie a rozpočet, Výbor Národnej rady Slovenskej republiky pre hospodárske záležitosti, Výbor Národnej rady Slovenskej republiky pre pôdohospodárstvo a životné prostredie a Výbor Národnej rady Slovenskej republiky pre verejnú správu a regionálny rozvoj s lehotou na prerokovanie 20. 10. 2014. Všetky tieto výbory Národnej rady Slovenskej republiky prerokovali uvedený návrh zákona dňa 7. 10. 2014. Po III. Čítaní bol na 39. schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky tento vládny návrh zákona uznesením č. 1364 zo dňa 14. 10. 2014 postúpený do redakcie. 6. 11. 2014 odoslala Národná rada Slovenskej republiky uvedený zákon do Zbierky zákonov Slovenskej republiky, kde 21. 11. 2014 vyšiel v číastke 97, pod číslom 314/2014.

<sup>369</sup> Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-0024-12.

Uvedený vládní návrh zákona, kterým se mění a doplňuje zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzování vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a doplňajú niektoré zákony (ďalej len „vládní návrh zákona“) priniesol podľa dôvodovej správy k tomu návrhu zákona zmeny a doplnenia vykonané v rámci platného zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzování vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej ako „zákon č. 24/2006 Z. z.“) v reakcii na nedostatky vytykané Slovenskej republike Európskou komisiou v rámci procesu tzv. „infringementu“<sup>370</sup> podľa čl. 258 o porušení Zmluvy o fungovaní Európskej únie)<sup>371</sup> formálnym oznámením Európskej komisie z 21. marca 2013 – list č. C(2013) 1558. Podľa Európskej komisie boli hlavným nedostatkom dovtedy platného a účinného zákona č. 24/2006 Z. z. v dôsledky nedostatočného prepojenia procesu posudzovania vplyvov navrhovaných činností s následnými povoľovacími postupmi. Uvedený stav mal podľa predkladateľa návrhu zákona vytvárať priestor pre nerešpektovanie výsledkov procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie a tento vo svojej podstate nemohol zaručovať plné zabezpečenie práv dotknutej verejnosti už účastnej na tomto konaní, resp. majúcej záujem na výsledku rozhodovania v záležitostiach životného prostredia. Námietky Európskej komisie preto otvorili problematiku implementácie v rámci právneho poriadku Slovenskej republiky časti tých požiadaviek Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia zo dňa 25. júna 1998 (ďalej ako „Aarhusky dohovor“), ktoré smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2011/92/ES z 13. decembra 2011 o posudzování vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (ďalej ako „smernica EIA“) implementuje.<sup>372</sup>

<sup>370</sup> Konanie č. 2013/2034.

<sup>371</sup> Podľa čl. 258 Zmluvy o fungovaní Európskej únie: „Ak sa Komisia domnieva, že si členský štát nesplnil povinnosť, ktorá pre neho vyplýva zo zmlúv, vydá odôvodnené stanovisko po tom, čo umožní tomuto štátu predložiť pripomienky. Ak daný štát nevyhoví stanovisku v lehote určenej Komisiou, Komisia môže vec predložiť Súdnemu dvoru Európskej únie.“

<sup>372</sup> K tomu bližšie pozri: Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona č. 314/2014 Z. z., ktorým sa mení a doplňuje zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzování vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a doplňajú niektoré zákony (dostupné na <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5038>; 28. 12. 2015, 10:45 hod.).



Európska komisia vytykala Slovenskej republike nedostatočnú implementáciu čl. 6, 7 a 9 smernice EIA. Uvedená smernica ustanovuje v čl. 6 záväzok prijatia nevyhnutných opatrení členskými štátmi na zabezpečenie toho, aby orgány, ktorých sa projekt môže týkať z dôvodu ich osobitných právomocí v oblasti životného prostredia, mali možnosť vyjadriť svoje stanovisko k informáciám predloženým navrhovateľom a k žiadosti o povolenie. Tento článok smernice EIA zároveň ustanovil povinnosť informovať verejnosť v ranom štádiu procesu rozhodovania týkajúceho sa životného prostredia a najneskôr hneď, ako sa môže rozumne poskytnúť informácia buď prostredníctvom verejných oznamov, alebo inými vhodnými prostriedkami, ako sú elektronické médiá, ak sú k dispozícii, o záležitostiach rozhodovanie vymedzených týmto ustanovením smernice. Zároveň toto ustanovenie zakotvuje povinnosť členských štátov, aby v primeranom čase zabezpečili prístup dotknutej verejnosti k ustanovenému okruhu informácii. Čl. 7 smernice EIA upravuje prípady, v ktorých má posudzovaný projekt pravdepodobne významný vplyv na životné prostredie iného členského štátu. Čl. 9 smernice EIA upravuje podmienky a rozsah informovania verejnosti o udelení alebo zamietnutí povolenia.

Treba povedať, že smernica EIA je dôležitým nástrojom, ktorý umožňuje presadiť požiadavky na ochranu životného prostredia do koncepcie stavebných projektov. Význam procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie spočíva podľa Európskej komisie v tom, že ide o postup, ktorým sa zabezpečuje, aby sa dôsledky stavebných projektov na životné prostredie, napr. priehrad, diaľnic a letísk, tovární a projekty v oblasti energetiky, posúdili a zohľadnili pred tým, ako príslušný orgán členského štátu vydá rozhodnutie o schválení projektu. Cieľ smernice EIA zahŕňa snahu zaručiť, aby projekty, ktoré majú pravdepodobne značný vplyv na životné prostredie, boli pred schválením náležite posúdené. Smernica EIA preto ustanovila pred prijatím každého rozhodnutia, ktorým sa umožní pokračovanie takéhoto projektu, aby sa zistovali a posudzovali jeho možné vplyvy na životné prostredie. Navrhovatelia môžu po uvedenom posúdení následne upraviť projekty tak, aby sa zminimalizovali nepriaznivé vplyvy projektov na životné prostredie skôr než sa skutočne vyskytnú. Smernica EIA preto zároveň umožnila, aby príslušné orgány mohli eventuálne začleniť opatrenia

na zmiernenie nepriaznivých vplyvov na životné prostredie do schvaľovania projektu. V rámci Európskej komisie preto panuje názor, že smernica EIA zabezpečuje včasnú účasť verejnosti na procesoch rozhodovania o životnom prostredí. Aj preto počas obdobia posudzovania projektu musí dotknutá verejnosť dostávať informácie a musí mať možnosť vyjadriť sa k projektom navrhovateľov, vďaka čomu môžu príslušné orgány a navrhovatelia prijímať rozhodnutia na základe dobrej informovanosti.<sup>373</sup>

## 17.1 Právne postavenie verejnosti podľa zákona č. 24/2006 Z. z. účinného do 31. 12. 2014

Zákona č. 24/2006 Z. z. účinný do 31. 12. 2014 vymedzoval pojem verejnosti v § 3 písm. n). Podľa tohto ustanovenia „*verejnosť*“ bola „*jedna alebo viac fyzických osôb alebo právnických osôb, ich združenia, organizácie alebo skupiny*“.

Tento zákon vymedzoval v § 6a Účasť zainteresovanej verejnosti pri posudzovaní vplyvov strategických dokumentov. Podľa odseku 1 § 6a tohto zákona „*Zainteresovaná verejnosť pri posudzovaní vplyvov strategických dokumentov*“ bola „*verejnosť, ktorá má záujem alebo môže mať záujem o prípravu strategických dokumentov pred ich schválením.*“ Právna úprava účinná do 31. 12. 2014 zaraďovala medzi zainteresovanú verejnosť pri posudzovaní vplyvov strategických dokumentov podľa § 6a ods. 2 tohto zákona: „*a) fyzická osoba staršia ako 18 rokov... b) právnická osoba... c) občianska iniciatíva podľa odseku 3.*“ Občianska iniciatíva podľa odseku 3 § 6a zákona č. 24/2006 Z. z. účinného do 31. 12. 2014 zahŕňala „*fyzické osoby staršie ako 18 rokov, ktoré podpíšu spoločné stanovisko k návrhu strategického dokumentu. Občianska iniciatíva sa*“ preukazovala „*podpisovou listinou, v ktorej*“ bolo „*uvedené meno, priezvisko, trvalý pobyt, rok narodenia a podpis osôb, ktoré spoločné stanovisko podporujú.*“ Podľa § 6a ods. 5 zákona č. 24/2006 Z. z. účinného do 31. 12. 2014 „*Zainteresovaná verejnosť pri posudzovaní vplyvov strategických dokumentov má právo zúčastniť sa prípravy a posudzovania vplyvov strategického dokumentu, a to až do schválenia strategického dokumentu, vrátane práva podať písomné stanovisko podľa § 6 ods. 6, § 8 ods. 8, § 12 ods. 2, účasti na konzultáciách a verejnom prerokovaní strategického dokumentu.*“ Podľa § 6

<sup>373</sup> K tomu bližšie pozri: Európska komisia – Tlačová správa. Životné prostredie: posudzovanie vplyvov na životné prostredie je v súčasnosti prehľadnejšie. (dostupné na webe: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-145\\_sk.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-145_sk.htm); 28. 12. 2015, 11.27 hod.).

ods. 6 druhá veta zákona č. 24/2006 Z. z. účinného do 31. 12. 2014 mohla „verejnost' doručiť' svoje písomné stanovisko k oznámeniu príslušnému orgánu do 15 dní odo dňa, keď bolo oznámenie zverejnené podľa odseku 5.“ Podľa § 6 ods. 5 tohto zákona mala dotknutá obec povinnosť informovať „do troch pracovných dní od doručenia oznámenia podľa odseku 2 o ňom verejnost' spôsobom v mieste obvyklým a zároveň oznámi, kde a kedy možno do oznámenia nabližnúť, robiť si z neho odpisy, výpisy alebo na vlastné náklady zhotoviť kópie; oznámenie musí byť verejnosti prístupné najmenej po dobu 14 dní od jeho doručenia.“ Odsek 2 tohto paragrafu ustanovoval povinnosť príslušného orgánu do piatich dní od doručenia oznámenia podľa § 5 zverejniť oznámenie na webovom sídle ministerstva a doručiť oznámenie spolu s informáciami uvedenými v odseku 3

- a) dotknutému orgánu,
- b) schvaľujúcemu orgánu,
- c) ak ide o strategický dokument s miestnym dosahom, aj obci, na ktorej katastrálnom území sa má navrhovaná činnosť realizovať, a obci, ktorej územie môže zasiahnuť vplyv navrhovanej činnosti alebo strategického dokumentu (ďalej len „dotknutá obec“).

Ustanovenie § 5 zákona č. 24/2006 Z. z. účinného do 31. 12. 2014 upravovalo v tejto súvislosti povinnosti týkajúce sa oznámenie o strategickom dokumente. Podľa odseku 1 tohto paragrafu obstarávateľ – teda subjekt, ktorý podľa § 3 písm. l) zákona č. 24/2006 Z. z. účinného do 31. 12. 2014 zabezpečoval vypracovanie strategického dokumentu – mal povinnosť doručiť príslušnému orgánu oznámenie o vypracovaní strategického dokumentu (ďalej len „oznámenie“) v písomnom vyhotovení a na elektronickom nosiči dať. Ak mal strategický dokument podľa odseku 2 § 5 zákona č. 24/2006 Z. z. účinného do 31. 12. 2014 dosah na územie viacerých krajov, ministerstvo určilo, ktorý okresný úrad v sídle kraja je príslušným orgánom. Zároveň, ak mal strategický dokument dosah na viac územných obvodov okresných úradov, okresný úrad v sídle kraja určil, ktorý okresný úrad je príslušným orgánom. Tento paragraf zároveň ustanovoval povinnosť doručiť oznámenie o územnoplánovacej dokumentácii, ktorú previazal s povinnosťami podľa ustanovení zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon). Okrem toho upravoval obsah oznámenia, ktoré obsahovalo

- a) základné údaje o obstarávateľovi,

- b) základné údaje o strategickom dokumente, o jeho vzťahu k iným strategickým dokumentom a o jeho schválení,
- c) vymedzenie dotknutých orgánov a dotknutých obcí.

Zákon zároveň ustanovoval povinnosť príslušného orgánu vrátiť najneskôr do piatich pracovných dní od jeho doručenia oznámenie, ktoré nemá potrebné náležitosti jeho obstarávateľovi na doplnenie a určiť rozsah doplnenia.

Okrem práva podľa § 6 ods. 6 zákona č. 24/2006 Z. z. účinného do 31. 12. 2014 mala verejnosť aj právo podať pripomienky podľa § 8 ods. 8 zákona č. 24/2006 Z. z. účinného do 31. 12. 2014. Podľa tohto ustanovenia „*Verejnosť, dotknutá obec, dotknutý samosprávny kraj, dotknutý orgán a ďalšie osoby môžu predložiť pripomienky k rozsahu hodnotenia strategického dokumentu do desiatich dní od jeho zverejnenia podľa odsekov 5 a 6 príslušnému orgánu, ktorý ich po vyhodnotení doručí obstarávateľovi.*“ Podľa § 8 ods. 1 zákona č. 24/2006 Z. z. účinného do 31. 12. 2014 „*Rozsah hodnotenia strategického dokumentu a podľa potreby aj jeho časový harmonogram určí príslušný orgán po prerokovaní s obstarávateľom, schvaľujúcim orgánom, dotknutým orgánom, a ak ide o strategický dokument s miestnym dosahom, aj s dotknutou obcou; ak ide o strategický dokument, ktorý môže mať vplyv samostatne alebo v kombinácii s iným strategickým dokumentom alebo s inou činnosťou na územie sústavy chránených území, aj po dohode so štátnym orgánom ochrany prírody a krajiny.*“ V súlade s týmto ustanovením preto § 8 ods. 5 zákona č. 24/2006 Z. z. účinného do 31. 12. 2014 upravoval časový harmonogram hodnotenia strategického dokumentu. Podľa uvedeného ustanovenia „*V časovom harmonograme sa určí časová postupnosť a podľa potreby aj lehoty jednotlivých krokov hodnotenia.*“

Zároveň § 8 ods. 6 zákona č. 24/2006 Z. z. účinného do 31. 12. 2014 upravoval povinnosť zverejňovať informácie o rozsahu hodnotenie strategického dokumentu na webovom sídle ministerstva. Podľa uvedeného ustanovenia preto „*príslušný orgán zverejní rozsah hodnotenia strategického dokumentu na webovom sídle ministerstva bezodkladne po jeho určení a zároveň oznámi adresu, na ktorú možno predkladať stanoviská verejnosti k rozsahu hodnotenia strategického dokumentu.*“

Táto povinnosť sa však v prípade strategického dokumentu s miestnym alebo regionálnym dosahom vzťahovala aj na obstarávateľa podľa § 8 ods. 7 zákona č. 24/2006 Z. z. účinného do 31. 12. 2014, podľa ktorého „*Obstarávateľ zverejní rozsah hodnotenia strategického dokumentu bezodkladne po jeho*

*doručení, ak ide o strategický dokument s miestnym alebo regionálnym dosahom, formou informácie o rozsahu hodnotenia strategického dokumentu spôsobom v mieste obvyklým.“*

Posledným prípadom, ktorý upravoval § 6a ods. 5 zákona č. 24/2006 Z. z. účinný do 31. 12. 2014 bolo doručovanie písomného stanoviska verejnosti podľa § 12 ods. 2 tohto zákona. *Verejnosť mohla podľa tohto ustanovenia doručiť písomné stanovisko príslušnému orgánu najneskôr do 21 dní odo dňa zverejnenia informácie o správe o hodnotení strategického dokumentu podľa § 11 ods. 1. Rozsah práva verejnosti podať písomné stanovisko teda zákonodarca vyjadril vo väzbe na obsah § 11 ods. 1 zákona č. 24/2006 Z. z. účinného do 31. 12. 2014. Podľa uvedeného ustanovenia „Ak ide o strategický dokument s miestnym dosahom, dotknutá obec do troch pracovných dní od doručenia správy o hodnotení strategického dokumentu a návrhu strategického dokumentu informuje o tom verejnosť spôsobom v mieste obvyklým a oznámi, kde a kedy možno do správy o hodnotení strategického dokumentu a návrhu strategického dokumentu nablíadnuť, robiť z nich výpisy, odpisy alebo na vlastné náklady zhotoviť kópie.“* Dôležitým prejavom uvedenej postupy bola koncentračná zásada, ktorá zásadným spôsobom ovplyvňovala rozsah právneho postavenia verejnosti. Podľa § 12 ods. 3 zákona č. 24/2006 Z. z. *na stanovisko doručené po uplynutí lehôt uvedených v odsekoch 1 a 2 nemusel príslušný orgán prihliadať.* Následkom písomného stanoviska mohol príslušný orgán *po vyhodnotení pripomienok a stanovisk požiadat' obstarávateľa § 12 ods. 4 zákona č. 24/2006 Z. z. účinného do 31. 12. 2014 o ďalšie informácie vyplývajúce z predložených stanovisk, ktoré má k dispozícii a ktoré sú potrebné na vypracovanie záverečného stanoviska. Obstarávateľ mal preto podľa § 12 ods. 5 zákona č. 24/2006 Z. z. účinného do 31. 12. 2014 povinnosť poskytnúť príslušnému orgánu na požiadanie nevyhnutné doplňujúce informácie k správe o hodnotení strategického dokumentu, ktoré má k dispozícii.* Osobitný prípad uplatnenia práv predstavuje verejné prerokovanie strategického dokumentu, ktorým je územnoplánovacia dokumentácia. Podľa § 12 ods. 6 zákona č. 24/2006 Z. z. účinného do 31. 12. 2014 *sa na verejné prerokovanie strategického dokumentu, ktorým je územnoplánovacia dokumentácia sa vzťahoval osobitný zákon, ktorým je stavebný zákon.*

Zákon č. 24/2006 Z. z. účinný do 31. 12. 2014 teda upravoval podávanie písomného stanoviska verejnosti k oznámeniu o strategickom dokumente podľa § 6 ods. 6. Ďalej upravoval právo verejnosti podávať pripomienky

k rozsahu hodnotenia strategického dokumentu podľa § 8 ods. 8. A zároveň upravoval právo verejnosti podľa § 12 ods. 2 doručiť príslušnému orgánu písomné stanovisko k správe o hodnotení strategického dokumentu podľa § 11 ods. 1.

## 17.2 Účasť verejnosti v postupoch environmentálneho rozhodovania podľa zákona č. 24/2006 Z. z. účinného do 31. 12. 2014

Účasť verejnosti v postupoch environmentálneho rozhodovania upravoval do 31. 12. 2015 § 24 zákona č. 24/2006 Z. z. Podľa tohto ustanovenia *„Za zainteresovaná verejnosť je verejnosť, ktorá má záujem alebo môže mať záujem na postupoch environmentálneho rozhodovania. Medzi zainteresovanú verejnosť patrí najmä*

- a) fyzická osoba podľa § 24a,
- b) právnická osoba podľa § 24 b alebo § 27,
- c) občianska iniciatíva podľa § 25,
- d) občianske združenie podporujúce ochranu životného prostredia podľa § 26.“

Zákon č. 24/2006 Z. z. teda nerozlišoval dotknutú verejnosť ale zainteresovanú verejnosť a za zainteresovanú verejnosť považoval fyzickú osobu podľa § 24a zákona č. 24/2006 Z. z. účinného do 31. 12. 2014. Podľa tohto ustanovenia *„(1) Fyzická osoba staršia ako 18 rokov, ktorá podá písomné stanovisko podľa § 23 ods. 4<sup>374</sup>, § 30 ods. 5<sup>375</sup> alebo podľa § 35 ods. 3<sup>376</sup>, z ktorého vyplýva jej záujem na rozhodnutí, má v rámci následného povoľovacieho konania podľa osobitného predpisu postavenie účastníka konania... (2) Ak najmenej 250 fyzických osôb podá*

<sup>374</sup> Podľa tohto ustanovenia: *„Rezortný orgán, povoľujúci orgán, dotknutý orgán a dotknutá obec doručia písomné stanoviská k zámeru príslušnému orgánu do 21 dní od jeho doručenia. Verejnosť môže doručiť svoje písomné stanovisko k zámeru príslušnému orgánu do 21 dní od zverejnenia zámeru na webovom sídle ministerstva alebo od zverejnenia oznámenia podľa odseku 3; písomné stanovisko sa považuje za doručené, aj keď je doručené v stanovenej lehote prostredníctvom dotknutej obce.“*

<sup>375</sup> Podľa tohto ustanovenia: *„Verejnosť, dotknutá obec, dotknutý samosprávny kraj, dotknutý orgán a ďalšie osoby môžu predložiť pripomienky k rozsahu hodnotenia navrhovanej činnosti do desiatich dní od jeho zverejnenia podľa odseku 4 príslušnému orgánu, ktorý ich po vyhodnotení doručí navrhovateľovi.“*

<sup>376</sup> Podľa tohto ustanovenia: *„Za zainteresovaná verejnosť môže doručiť príslušnému orgánu písomné stanovisko do 30 dní od doručenia záverečného zhrnutia.“*

*zhdobné písomné stanovisko podľa odseku 1, považujú sa tieto fyzické osoby za občiansku iniciatívu podľa § 25; splnomocnencom občianskej iniciatívy je ten, ktorého písomné stanovisko bolo doručené ako prvé v poradí.“*

Právnickú osobu rozlišoval zákon č. 24/2006 Z. z. účinný do 31. 12. 2014 podľa § 24 b a podľa 27. Podľa prvého spomenutého ustanovenia „Právnická osoba, ktorá podá písomné stanovisko podľa § 23 ods. 4, § 30 ods. 5 alebo podľa § 35 ods. 3, z ktorého vyplýva jej záujem o rozhodnutie, má v rámci následného povoľovacieho konania podľa osobitného predpisu postavenie účastníka konania. Táto právnická osoba sa považuje za zainteresovanú verejnosť, ktorej právo na priaznivé životné prostredie môže byť rozhodnutím dotknuté. Ak ide o právnickú osobu, ktorá sa zapisuje do obchodného registra alebo obdobného registra predloží právnická osoba príslušnému orgánu výpis z takéhoto registra, nie starší ako tri mesiace spolu s podaním písomného stanoviska.“ Druhé spomenuté ustanovenia zákona č. 24/2006 Z. z. účinného do 31. 12. 2014 vymedzovalo postavenie mimovládnej organizácie ako právnickej osoby považovanej za zainteresovanú verejnosť. Podľa § 27 zákona č. 24/2006 Z. z. účinného do 31. 12. 2014 „Mimovládna organizácia podporujúca ochranu životného prostredia, ktorá podá písomné stanovisko k navrhovanej činnosti podľa § 23 ods. 4, § 30 ods. 5 alebo podľa § 35 ods. 3, má v následnom povoľovacom konaní podľa osobitného predpisu postavenie účastníka konania. Táto mimovládna organizácia sa považuje za zainteresovanú verejnosť, ktorej právo na priaznivé životné prostredie môže byť rozhodnutím dotknuté. Doklad o zaregistrovaní mimovládna organizácia podporujúca ochranu životného prostredia predloží príslušnému orgánu a povoľujúcemu orgánu spoločne s podaním písomného stanoviska k zámeru navrhovanej činnosti.“

Zákonodarca do 31. 12. 2014 upravoval v rámci postupov environmentálneho rozhodovania aj postavenie mimovládnych organizácií podľa § 25 zákona č. 24/2006 Z. z., podľa ktorého „(1) Občianska iniciatíva sú fyzické osoby staršie ako 18 rokov, ktoré podpisujú spoločné stanovisko k navrhovanej činnosti posudzovanej podľa tohto zákona... (2) Občianska iniciatíva sa preukazuje podpisovou listinou, v ktorej je uvedené meno, priezvisko, trvalý pobyt, rok narodenia a podpis osôb, ktoré spoločné stanovisko podporujú. Podpisovú listinu so stanoviskom podľa § 23 ods. 4, § 30 ods. 5 alebo podľa § 35 ods. 3 doručí občianska iniciatíva príslušnému orgánu. Takáto občianska iniciatíva je v rámci následného povoľovacieho konania podľa osobitného

*predpisu účastníkom konania. Občianska iniciatíva sa považuje za zainteresovanú verejnú, ktorej právo na priaznivé životné prostredie môže byť rozhodnutím dotknuté... (3) Splnomocnencom občianskej iniciatívy oprávneným konať v jej mene a prijímať písomnosti je fyzická osoba, ktorá je ako splnomocnenec uvedená v podpisovej listine. Ak taký údaj chýba alebo je nejasný, splnomocnencom občianskej iniciatívy je fyzická osoba uvedená v podpisovej listine na prvom mieste. Splnomocnenec môže písomne určiť svojho zástupcu, ktorý ho zastupuje v rozsahu splnomocnenia... (4) Na základe písomného vyhlásenia doručeného príslušnému orgánu možno nahradiť splnomocnenca inou fyzickou osobou. Toto vyhlásenie musí podpísať väčšina členov občianskej iniciatívy. Rovnaký postup platí aj v prípade odstúpenia splnomocnenca občianskej iniciatívy.“*

Medzi zainteresovanú verejnú zarad'oval zákon č. 24/2006 Z. z. účinný do 31. 12. 2014 aj občianske združenie podľa § 26, podľa ktorého „Občianske združenie založené podľa osobitného predpisu za účelom ochrany životného prostredia, ktoré podá písomné stanovisko podľa § 23 ods. 4, § 30 ods. 5 alebo podľa § 35 ods. 3, má v rámci následného povoloacieho konania podľa osobitného postavenie účastníka konania. Občianske združenie predloží príslušnému orgánu doklad o zaregistrovaní občianskeho združenia spolu s podaním písomného stanoviska. Také občianske združenie sa na účely tohto zákona považuje za zainteresovanú verejnú, ktorej právo na priaznivé životné prostredie môže byť rozhodnutím dotknuté.“

### **17.3 Právne postavenie verejnosti podľa zákona č. 24/2006 Z. z. účinného do 31. 12. 2014**

Zákon č. 24/2006 Z. z. účinný od 1. 1. 2015 zaviedol viacero nových legálnych definícií. V § 3 vymedzil tento právny predpis pojmy „verejnú“, „dotknutú verejnú“ a „mimovládna organizácia“.

Podľa § 3 písm. r) uvedeného zákona „Na účely tohto zákona verejnú je jedna fyzická osoba, právnická osoba alebo viac fyzických osôb, alebo právnických osôb, ich organizácie alebo skupiny...“

V § 3 písm. s) vymedzil zákon č. 24/2006 Z. z. s účinnosťou od 1. 1. 2015 pojem dotknutej verejnosti, a to tak, že „dotknutá verejnú je verejnú, ktorá je dotknutá alebo pravdepodobne dotknutá konaním týkajúcim sa životného prostredia, alebo má záujem na takomto konaní; platí, že mimovládna organizácia podporujúca ochranu životného prostredia a splňajúca požiadavky ustanovené v tomto zákone má záujem na takom konaní...“



Na účely vysvetlenia pojmu „*mimovládna organizácia*“ v § 3 písm. s) zákona č. 24/2006 Z. z. zaviedol preto zákonodarca s účinnosťou od 1. 1. 2015 definíciu „*mimovládnej organizácie*“ v § 3 písm. t) tohto zákona. Podľa uvedeného ustanovenia „*mimovládna organizácia podporujúca ochranu životného prostredia je občianske združenie, neinvestičný fond, nezisková organizácia poskytujúca verejno-prospešné služby okrem tej, ktorú založil štát, alebo nadácia založená na účel tvorby alebo ochrany životného prostredia alebo zachovania prírodných hodnôt...*“

Ustanovenie § 6a zákona č. 24/2006 Z. z. s účinnosťou od 1. 1. 2015 zaviedlo inštitút Účasť dotknutej verejnosti pri posudzovaní vplyvov strategických dokumentov. Zákonodarca preto vymedzil dotknutú verejnosť pri posudzovaní vplyvov strategických dokumentov v § 6a ods. 1 tohto zákona. Podľa tohto odseku „*Dotknutá verejnosť pri posudzovaní vplyvov strategických dokumentov je verejnosť, ktorá má záujem alebo môže mať záujem o prípravu strategických dokumentov pred ich schválením.*“ V následnom ustanovení vymedzil zákonodarca subjekty, ktoré patria do skupiny dotknutej verejnosti pri posudzovaní vplyvov strategických dokumentov. Podľa § 6a ods. 2 zákona č. 24/2006 Z. z. účinného od 1. 1. 2015 preto „*medzi dotknutú verejnosť pri posudzovaní vplyvov strategických dokumentov patrí*

- a) fyzická osoba staršia ako 18 rokov
- b) právnická osoba,
- c) občianska iniciatíva podľa odseku 3.

Zákonodarca sa zároveň s účinnosťou od 1. 1. 2015 rozhodol vymedziť aj pojem občianskej iniciatívy. Podľa § 6a ods. 3 zákona č. 24/2006 Z. z. účinného od 1. 1. 2015 „*Občianska iniciatíva sú fyzické osoby staršie ako 18 rokov, ktoré podpíšu spoločné stanovisko k návrhu strategického dokumentu. Občianska iniciatíva sa preukazuje podpisovou listinou, v ktorej je uvedené meno, priezvisko, trvalý pobyt, rok narodenia a podpis osôb, ktoré spoločné stanovisko podporujú.*“ V mene občianskej iniciatívy koná splnomocnenec. Z uvedeného vymedzil zákonodarca aj jeho právne postavenie podľa § 6a ods. 4 zákona č. 24/2006 Z. z. účinného od 1. 1. 2015. Podľa tohto ustanovenia „*Splnomocnencom občianskej iniciatívy oprávneným konať v jej mene a prijímať písomnosti je fyzická osoba, ktorá je ako splnomocnenec uvedená v podpisovej listine. Ak taký údaj chýba alebo je nejasný, splnomocnencom občianskej iniciatívy je fyzická osoba uvedená v podpisovej listine na prvom mieste.*“

Práva dotknutej verejnosti upravil zákonodarca v § 6a ods. 5 zákona č. 24/2006 Z. z. účinného od 1. 1. 2015, podľa ktorého „*Dotknutá verejnosť pri posudzovaní vplyvov strategických dokumentov má právo zúčastniť sa prípravy a posudzovania vplyvov strategického dokumentu, a to až do schválenia strategického dokumentu, vrátane práva podať písomné stanovisko podľa § 6 ods. 6, § 8 ods. 8, § 12 ods. 2, účasti na konzultáciách a verejnom prerokovaní strategického dokumentu.*“

Zákon č. 24/2006 Z. z. s účinnosťou od 1. 1. 2015 pôsobí na prvý pohľad prehľadnejšie v tom smere, že už nerozlišuje právo verejnosti podľa stanovisko k oznámeniu o strategickom dokumente, právo verejnosti podávať pripomienky k rozsahu hodnotenia strategického dokumentu a právo verejnosti doručiť príslušnému orgánu písomné stanovisko k správe o hodnotení strategického dokumentu, ale len právo podať písomné stanovisko k týmto úkonom. Na druhej strane však jednotné používanie tohto pojmu aj naďalej absentuje v obsahu spomenutých ustanovení zákona. V § 6 ods. 6 zákona č. 24/2006 Z. z. účinného od 1. 1. 2015 ešte zákonodarca použil pojem právo podať písomné stanovisko, pretože podľa tohto ustanovenia „*Verejnosť môže doručiť svoje písomné stanovisko k oznámeniu príslušnému orgánu do 15 dní odo dňa, keď bolo oznámenie zverejnené podľa odseku 5*“, avšak v § 8 ods. 8 tohto zákona už s týmto pojmom nepracuje. V § 8 ods. 8 zákona č. 24/2006 Z. z. účinného od 1. 1. 2015 zákonodarca upravil právo vymedzených subjektov podávať pripomienky k rozsahu hodnotenia strategického dokumentu. Podľa tohto ustanovenia „*Verejnosť, dotknutá obec, dotknutý samosprávny kraj, dotknutý orgán a ďalšie osoby môžu predložiť pripomienky k rozsahu hodnotenia strategického dokumentu do desiatich dní od jeho zverejnenia podľa odsekov 5 a 6 príslušnému orgánu, ktorý ich po vyhodnotení doručí obstarávateľovi.*“

Následne v § 12 ods. 2 zákona č. 24/2006 Z. z. účinného od 1. 1. 2015 sa už zákonodarca vrátil k pojmu právo podať písomné stanovisko. Podľa tohto ustanovenia preto „*Verejnosť môže doručiť písomné stanovisko príslušnému orgánu najneskôr do 21 dní odo dňa zverejnenia informácie o správe o hodnotení strategického dokumentu podľa § 11 ods. 1.*“ Aj v tomto prípade á verejnosť zachované práva podľa § 11 ods. 1 zákona č. 24/2006 Z. z. účinného od 1. 1. 2015. Podľa uvedeného „*Ak ide o strategický dokument s miestnym dosahom, dotknutá obec do troch pracovných dní od doručenia správy o hodnotení strategického dokumentu a návrhu strategického dokumentu informuje o tom verejnosť spôsobom v mieste obvyklým*

*a oznámi, kde a kedy možno do správy o hodnotení strategického dokumentu a návrhu strategického dokumentu nahliaďnúť, robiť z nich výpisy, odpisy alebo na vlastné náklady zhotoviť kópie.* “V tomto smere sa preto podľa môjho názoru zrozumiteľnosť pojmov nezmenila.

Zákonodarca sa zároveň rozhodol vymedziť samostatnú definíciu pojmov „rozhodnutie, povolenie a povoľovacie konanie“.

Podľa § 3 písm. h) zákona č. 24/2006 Z. z. účinného od 1. 1. 2015 „povoľovacie konanie je konanie, v ktorom sa rozhoduje o návrhu na vydanie povolenia vo vzťahu k navrhovanej činnosti alebo jej zmene podľa osobitných predpisov...“ Rozhodnutie vymedzil zákonodarca v § 3 písm. i) zákona č. 24/2006 Z. z. účinného od 1. 1. 2015, podľa ktorého „*rozhodnutie vydané v povoľovacom konaní je povolenie alebo rozhodnutie povoľujúceho orgánu, ktorým sa udelenie povolenia zamieta alebo ktorým sa povoľovacie konanie zastavuje...*“ “Treba povedať, že uvedená definícia sa vzťahuje iba na zákon č. 24/2006 Z. z. účinný od 1. 1. 2015 a na predpisy, na ktoré odkazuje a taktiež sa vzťahuje iba na povoľovacie konanie. Zákonodarca sa rozhodol vymedziť aj pojem povolenie. Podľa § 3 písm. j) zákona č. 24/2006 Z. z. účinného od 1. 1. 2015 „*povolenie je rozhodnutie povoľujúceho orgánu vydané v povoľovacom konaní, ktoré oprávňuje navrhovateľa realizovať navrhovanú činnosť alebo zmenu povolenej navrhovanej činnosti; ak navrhovaná činnosť alebo jej zmena podlieha viacerým povoľovacím konaniam, považuje sa za povolenie, oprávňuje navrhovateľa realizovať navrhovanú činnosť alebo zmenu povolenej navrhovanej činnosti, rozhodnutie vydané v každom z týchto povoľovacích konaní...*“

#### **17.4 Účasť verejnosti a dotknutej verejnosti v konaní podľa zákona č. 24/2006 Z. z. účinného od 1. 1. 2015**

Účasť verejnosti a dotknutej verejnosti v konaní upravil zákonodarca s účinnosťou od 1. 1. 2015 v § 24 a 25 zákona č. 24/2006 Z. z. V odseku 1 § 24 tohto zákona vymedzil povinnosť príslušného orgánu informovať

verejnost'. Podľa tohto ustanovenia „Príslušný orgán informuje bezodkladne verejnost' na svojom webovom sídle, prípadne aj na svojej úradnej tabuli o

- a) tom, že navrhovaná činnosť alebo jej zmena podlieha zisťovaciemu konaniu, posudzovaniu vplyvov, konaniu podľa § 19<sup>377</sup> a o skutočnosti, že navrhovaná činnosť alebo jej zmena podlieha posudzovaniu vplyvov presahujúcich štátne hranice, ak ide o tento prípad,
- b) svojej právomoci na vydanie rozhodnutia k navrhovanej činnosti alebo jej zmene v zisťovacom konaní alebo v posudzovaní jej vplyvov a o povoľujúcom orgáne,
- c) tom, že od povoľujúceho orgánu a príslušného orgánu možno získať informácie o navrhovanej činnosti alebo jej zmene, ktorá je predmetom konania,
- d) povoleniach potrebných na realizáciu navrhovanej činnosti alebo jej zmeny, odbornom stanovisku podľa § 18 ods. 1 písm. g)<sup>378</sup>, zámere podľa § 22 a 23, rozsahu hodnotenia podľa § 30 a správe o hodnotení činnosti podľa § 31,
- e) čase, mieste a spôsobe, ktorým sa relevantné informácie sprístupnia verejnosti vrátane informácie o konaní verejného prerokovania,
- f) podrobnostiach zabezpečenia účasti verejnosti v konaní vrátane informácií o povoľujúcom orgáne, ktorému možno zasielať pripomienky alebo otázky, a o podrobnostiach o lehote na zaslanie pripomienok alebo otázok,
- g) iných informáciách dôležitých na vydanie záverečného stanoviska alebo povolenia.

Následne v odseku 2 § 24 zákona č. 24/2006 Z. z. upravil s účinnosťou od 1. 1. 2015 účasť verejnosti v konaniach uvedených v tretej časti zákona č. 24/2006 Z. z. a následne postavenie účastníka v povoľovacom konaní k navrhovanej činnosti alebo jej zmene, ak uplatní postup podľa

<sup>377</sup> Podľa § 19 ods. 1 zákona č. 24/2006 Z. z.: „Príslušný orgán v konaní o podnete rozhodnutím určí, či posudzovaniu podlieha navrhovaná činnosť alebo jej zmena, ktorá nie je uvedená v prílohe č. 8 alebo nedosahuje prahovú hodnotu uvedenú v prílohe č. 8.“

<sup>378</sup> Podľa § 18 ods. 1 písm. g) zákona č. 24/2006 Z. z. účinného od 1. 1. 2015: „Predmetom posudzovania vplyvov navrhovanej činnosti alebo jej zmeny musí byť každá navrhovaná činnosť alebo jej zmena neuvedená v písmenách a) až f) alebo v odseku 2, ktorá podľa odborného stanoviska štátneho orgánu ochrany prírody a krajiny<sup>8a</sup>) pravdepodobne môže mať samostatne alebo v kombinácii s inou činnosťou významný vplyv na územie sústavy chránených území.“

odseku 3 alebo odseku 4, ak jej účast' v konaní už nevyplýva z osobitného predpisu. Podľa tohto ustanovenia „*Dotknutá verejnosť má postavenie účastníka v konaniach uvedených v tretej časti a následne postavenie účastníka v povolovacom konaní k navrhovanej činnosti alebo jej zmene, ak uplatní postup podľa odseku 3 alebo odseku 4, ak jej účast' v konaní už nevyplýva z osobitného predpisu. Právo dotknutej verejnosti na priaznivé životné prostredie, ktorá prejavila záujem na navrhovanej činnosti alebo jej zmene postupom podľa odseku 3 alebo odseku 4, môže byť povolením navrhovanej činnosti alebo jej zmeny alebo následnou realizáciou navrhovanej činnosti alebo jej zmeny priamo dotknuté.*“

Verejnosť môže prejavit' záujem na navrhovanej činnosti postupom podľa § 24 ods. 3 zákona č. 24/2006 Z. z. účinného od 1. 1. 2015. Ak to teda urobí získava zároveň v súlade s predchádzajúcim spomenutým ustanovením postavenie účastníka konania. Podľa § 24 ods. 3 zákona č. 24/2006 Z. z. účinného od 1. 1. 2015 „*Verejnosť prejaví záujem na navrhovanej činnosti alebo jej zmene a na konaní o jej povolení podaním*

- a) odôvodneného písomného stanoviska k zámeru podľa § 23 ods. 4,
- b) odôvodnených pripomienok k rozsahu hodnotenia navrhovanej činnosti alebo jej zmeny podľa § 30 ods. 6,
- c) odôvodneného písomného stanoviska k správe o hodnotení činnosti podľa § 35 ods. 2,
- d) odôvodneného písomného stanoviska k oznámeniu o zmene podľa § 29 ods. 9.“

Z účasti, t. j. osobitného procesného postavenia vyplývajú verejnosti viaceré podľa odseku 4 zákona č. 24/2006 Z. z. účinného od 1. 1. 2015. Podľa tohto odseku „*Verejnosť má právo podať odvolanie proti rozhodnutiu o tom, či sa navrhovaná činnosť alebo jej zmena má posudzovať podľa tohto zákona (ďalej len „rozhodnutie vydané v zisťovacom konaní“), alebo proti záverečnému stanovisku aj vtedy, ak nebola účastníkom zisťovacieho konania alebo konania o vydaní záverečného stanoviska alebo jeho zmeny. Za deň doručenia rozhodnutia sa pri podaní takeého odvolania považuje pätnásť deň zverejnenia rozhodnutia vydaného v zisťovacom konaní*

*podľa § 29 ods. 15 alebo záverečného stanoviska príslušným orgánom podľa § 37 ods. 7. Verejnosť podaním odvolania zároveň prejaví záujem na navrhovanej činnosti a na konaní o jej povolení.“*

Čo možno považovať za nezrozumiteľnosť alebo netransparentnosť zavedenej zmeny právnej úpravy je opätovné vymedzovanie občianskej iniciatívy v § 24 ods. 6 zákona č. 24/2006 Z. z. účinného od 1. 1. 2015, podľa ktorého *„Občianska iniciatíva sú najmenej tri fyzické osoby staršie ako 18 rokov, ktoré podpíšu spoločné stanovisko k navrhovanej činnosti alebo jej zmene, ktorá je predmetom posudzovania vplyvov alebo zisťovacieho konania podľa tohto zákona.“* Uvedené ustanovenie je v tomto rozsahu podľa môjho názoru nadbytočné. Zákonodarca mohol podmienky počtu troch osôb zahrnúť už do obsahu § 6a ods. 2 písm. c) zákona č. 24/2006 Z. z. účinného od 1. 1. 2015. V tomto ustanovení však vymedzuje občiansku iniciatívu iba vo vzťahu k dotknutej verejnosti. V § 24 ods. 6 uvedeného zákona zákonodarca vymedzuje občiansku iniciatívu vo vzťahu k verejnosti a k dotknutej verejnosti. Toto zaradenie preto pôsobí neprehľadne a možno by bolo vhodné zaradenie komplexnej definície občianskej iniciatívy priamo do pojmovej vymedzenia v § 3 zákona č. 24/2006 Z. z. účinného od 1. 1. 2015.

## 17.5 Záver

Zákonodarca do § 24 ods. 2 zákona č. 24/2006 Z. z. účinného od 1. 1. 2015 včlenil účastníctvo dotknutej verejnosti v konaniach uvedených v tretej časti zákona č. 24/2006 Z. z. a následne postavenie účastníka v povoľovacom konaní k navrhovanej činnosti alebo jej zmene, ak uplatní postup podľa odseku 3 alebo odseku 4, ak jej účasť v konaní už nevyplýva z osobitného predpisu. V tomto ustanovení zakotvil aj vzťah verejnosti k právu na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 Ústavy Slovenskej republiky. Podľa § 24 ods. 2 zákona č. 24/2006 Z. z. účinného od 1. 1. 2015 *„Právo dotknutej verejnosti na priaznivé životné prostredie, ktorá prejavila záujem na navrhovanej činnosti alebo jej zmene postupom podľa odseku 3 alebo odseku 4, môže byť povolením navrhovanej činnosti alebo jej zmeny alebo následnou realizáciou navrhovanej činnosti alebo jej zmeny priamo dotknuté.“* Podľa môjho názoru toto vyjadrenie prináša pozitívum v tom smere, že umožňuje subjektom reprezentujúcim verejnosť podľa uvedeného rozhodnutia žalovať aj dotknuté rozhodnutia podľa

zákona č. 24/2006 Z. z. účinného od 1. 1. 2015. Týmto spôsobom zabezpečil zákonodarca transpozíciu podmienok čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorej *„Kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takeéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.“* Ak však zákonodarca predpokladá priamu súvislosť zámerov podľa tohto zákona s právom na priaznivé životné prostredie verejnosti, zároveň tak založil aktívnu legitimáciu na podanie ústavnej sťažnosti podľa č. 127 Ústavy Slovenskej republiky, a to preto, že právna úprava priamo predpokladá existenciu právne významnej súvislosti medzi úkonmi posudzovanými podľa zákona č. 24/2006 Z. z. a ústavne zaručeným právom na priaznivé životné prostredie. Bude zaujímavé sledovať, ako sa s tou právnou úpravou vypořiadajú súdna judikatúra.

## 18 POSUDZOVANIE VPLYVOV ČINNOSTI NA SLOVENSKU A PRÍSTUP VEREJNOSTI K SPRAVODLIVOSTI VO VECIACH ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA<sup>379</sup>

*Soňa Košičiarová*

Nová úprava posudzovania vplyvov na Slovensku s účinnosťou od 1. januára 2015 priniesla zásadné zmeny v procesnej podstate postupu posudzovania návrhov činností podľa zákona č. 24/2006 Z. z. Legislatívna zmena významným spôsobom podporila plnenie medzinárodného záväzku vyplývajúceho pre Slovenskú republiku z Aarhuskeho dohovoru vo veciach prístupu verejnosti k spravodlivosti vo veciach životného prostredia. Cieľom referátu je analyzovať vplyv novej právnej úpravy.

### 18.1 Vývoj právnej regulácie posudzovania vplyvov na životné prostredie na Slovensku v rokoch 1992 - 2015

Inštitút posudzovania vplyvov na životné prostredie je procedúra pre hodnotenie pravdepodobného vplyvu navrhovanej aktivity na životné prostredie. Predstavuje spôsob, akým možno poskytnúť analýzu a hodnotenie možných vplyvov zámerov na životné prostredie ešte pred tým, než sa začne s výkonom zamýšľanej činnosti. Stáva sa tak jedným z hlavných nástrojov prevencie. Zmyslom zapojenia verejnosti do procedúry EIA je predovšetkým zhromaždenie informácií, identifikácia verejných záujmov a hodnôt, informovanie verejnosti a úsilie o získanie dôveryhodnosti a dosiahnutie konsenzu.<sup>380</sup>

Inštitút posudzovania vplyvov na životné prostredie bol do právneho poriadku na Slovensku zavedený federálnym *zákonom č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí*. Tento zákon však splnomocňoval v § 21 parlamenty Slovenskej

<sup>379</sup> Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-0024-12.

<sup>380</sup> JANČÁROVÁ, I. *Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita 2002, s. 92.



republiky a České republiky na určení příslušných orgánů státní správy, které by vykonávaly posouzení záměrů uvedených v příloze č. 1, a to po pre-rokovaní s ostatními dotknutými orgány státní správy, s obcemi, kterých území sa vplyvy záměrů dotýkajú, a s verejnosťou. V dôsledku toho zákon č. 17/1992 Zb. sa mohol uplatňovať až na základe úpravy vykonanej zákonmi oboch republík. K tomu však na Slovensku došlo až *zákonom NR SR č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie*.

Ako zaujímavosť možno spomenúť tak trochu paradoxnú situáciu, ktorá sa udiala ešte pred nadobudnutím jeho účinnosti. V tomto období sa uskutočnilo posúdenie vplyvov zámeru výstavby vodného diela Slatinka na životné prostredie. Proces posudzovania vplyvov projektu začal vo februári 1994, keď zákon NR SR č. 127/1994 Z. z. ešte nebol parlamentom schválený a platil len federálny zákon č. 17/1992 Zb., podľa ktorého sa nedalo postupovať, lebo neurčoval kompetentný orgán v rámci EIA. Zákon NR SR č. 127/1994 Z. z. nadobudol účinnosť až v priebehu posudzovania zámeru výstavby vodnej stavby Slatinka. Ústavný súd Slovenskej republiky rozhodol, že postup ministerstva bol v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, lebo ako orgán verejnej moci nebol v danom čase žiadnym zákonom určený ako príslušný konat' v danej veci (II. ÚS 58/2001).

Za účelom plnej harmonizácie s komunitárnym právom bola v roku 2000 prijatá novela zákona NR SR č. 127/1994 Z. z. (zákon č. 391/2000 Z. z.). V zákone bol podrobne upravený proces posudzovania vplyvov stavieb, zariadení a iných činností na životné prostredie – EIA. Zákon taktiež veľmi stručne upravoval hodnotenie vplyvov návrhov zásadných rozvojových koncepcií, územnoplánovacích dokumentácií a všeobecne záväzných právnych predpisov (SEA).<sup>381</sup>

V súčasnosti je na Slovensku v platnosti *zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov*, ktorý nahradil zákon NR SR č. 127/1994 Z. z. Dôvodom jeho prijatia bolo aj to, že mal vytvoriť podmienky pre uplatňovanie *Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného*

<sup>381</sup> ÚRADNÍČEK, Š., GAŠPARÍKOVÁ, B. a KOZOVÁ, M. *Posudzovanie vplyvov na životné prostredie. EIA (Environmental Impact Assessment), I. diel. Zákon s komentárom*. Bratislava: ŠEVI, 1994, s. 82.

*prostredia* (ďalej len ako „Aarhuský dohovor“), ktorý vo vzťahu k Slovenskej republike nadobudol platnosť 5. marca 2006.

Zákon upravil posudzovanie vplyvov na životné prostredie komplexne (posudzovanie navrhovaných činností – EIA, posudzovanie strategických dokumentov – SEA, ako aj posudzovanie vplyvov presahujúcich štátne hranice). V čase jeho schválenia predstavoval vykonanie transpozície požiadaviek smernice Európskeho parlamentu a Rady 2001/42/ES, smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/35/ES a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/4/ES.

K zákonu bola vydaná *vyhláška MŽP SR č. 113/2006 Z. z., ktorá upravuje podrobnosti o odbornej spôsobilosti na účely posudzovania vplyvov na životné prostredie*.

Zákon č. 24/2006 Z. z. v porovnaní so zákonom NR SR č. 127/1994 Z. z. priniesol niekoľko legislatívnych zmien:

- kompetenciu, ktorú v oblasti EIA v celom rozsahu malo ministerstvo životného prostredia, rozdelil medzi ministerstvo a miestne orgány štátnej správy,
- podrobne upravil postup pri posudzovaní strategických dokumentov (neupravil však postup pri schvaľovaní návrhov právnych predpisov s významným vplyvom na životné prostredie),
- skrátil niektoré lehoty pre jednotlivé etapy posudzovania,
- upravil niektoré limity pre posudzovanie navrhovaných činností,
- platnosť záverečného stanoviska obmedzil na tri roky (bolo ju však možné predĺžiť o ďalšie dva roky, a to i opakovane, pokiaľ sa preukázalo, že nedošlo k podstatným zmenám v navrhovanej činnosti alebo v dotknutom území),
- definoval *verejnosť*,
- definoval *zainteresovanú verejnosť* ako verejnosť, ktorá má záujem alebo môže mať záujem na postupoch environmentálneho rozhodovania, pričom medzi zainteresovanú verejnosť zaradil najmä a) občiansku iniciatívu, b) občianske združenie podporujúce ochranu životného prostredia, c) organizáciu podporujúcu ochranu životného prostredia založenú podľa osobitných predpisov s viac ako dvojročnou pôsobnosťou a zakotvil postavenie *subjektov uvedených v písm. b) a c) ako účastníkov správneho konania* o povolení činnosti, ktorá bola predmetom posudzovania, v konaní podľa osobitného predpisu.

Novela zákona č. 24/2006 Z. z. (zákon č. 145/2010 Z. z.) dodatočne upresnila pojem *zainteresovaná verejnost'*. Bola to reakcia zákonodarcu na formálne oznámenie Komisie podľa čl. 226 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva z 31. 1. 2008, ktoré zaslala Slovenskej republike. Námetka Komisie smerovala voči tomu, že zákon č. 24/2006 Z. z. za súčasť zainteresovanej verejnosti považoval len občiansku iniciatívu a záujmové združenie. Komisia predmetné ustanovenia považovala za nesprávnu transpozíciu piatej odrážky čl. 1 ods. 2 smernice, podľa ktorej ako člen zainteresovanej verejnosti môže vystupovať aj jedna fyzická osoba, ktorá má záujem zúčastniť sa environmentálneho posudzovania.

## 18.2 Ťažkosti s transpozíciou požiadaviek Aarhuského dohovoru do 1. januára 2015

Rozhodnutia súdov v správnom súdnictve na Slovensku do nadobudnutia účinnosti novely zákona č. 24/2006 Z. z. dňa 1. januára 2015 svedčili o tom, že najväčším problémom platnej právnej úpravy na Slovensku bola vtedajšia úprava prístupu členov zainteresovanej verejnosti k spravodlivosti tak, ako to má na mysli čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru.<sup>382</sup>

Osoby, ktoré boli, podľa *smernice Rady 85/337/EHS z 27. júna 1985 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie*, zainteresovanou verejnost'ou, sa najčastejšie domáhali na súdoch, aby rozhodli o nezákonnosti rozhodnutí alebo postupov orgánov verejnej správy v rámci posudzovania návrhov činností. Zvyčajne napádali rozhodnutia vydané v rámci screeningu, ale aj rozhodnutia z iných fáz EIA, napriek tomu, že podľa zákona č. 24/2006 Z. z. sa na proces posudzovania vplyvov navrhovaných činností nevzťahoval *zákon č. 71/1967 o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov*.

Svoje žaloby odôvodňovali porušením ich ústavou garantovaného práva na priaznivé životné prostredie a často sa odvolávali na svoje práva podľa Aarhuského dohovoru.

<sup>382</sup> Podľa neho zmluvná strana je povinná v rámci svojho vnútroštátneho práva zabezpečiť, aby členovia zainteresovanej verejnosti [a] majúci dostatočný záujem; alebo, alternatívne b) ak pretrvávajú porušovanie ich práva v prípadoch, kde to právne predpisy Strany upravujúce správne konanie požadujú ako predbežnú podmienku], mali prístup k procesu preskúmania pred súdom za účelom napadnúť vecnú a procesnú zákonnosť akéhokoľvek rozhodnutia, úkonu alebo opomenutia podliehajúceho článku 6<sup>4</sup>.

Súdy však takéto žaloby zamietali. Najčastejším odôvodnením ich rozhodnutí bolo:

- Aarhuský dohovor nemá priamy účinok a preto sa jej nemožno dovolávať,
- vnútroštátna právna úprava nepriznáva členovi zainteresovanej verejnosti právo napadnúť žalobou rozhodnutie orgánu verejnej správy vydané v rámci posudzovania návrhov činností, ktoré je len predbežným rozhodnutím (člen zainteresovanej verejnosti však môže úspešne ako účastník povoľovacieho konania napadnúť žalobou povolenie vydané v rámci posudzovania vplyvov návrhov činností),
- člen zainteresovanej verejnosti musí preukázať svoj právny vzťah k veci, aby ho bolo možné považovať za subjekt oprávnený žalovať rozhodnutie a postup orgánu verejnej správy v rámci EIA.

Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (3 Sžp 7/2008) považovalo záverečné stanovisko z EIA za právny akt, ktorý nezakladá pre žalobcov žiadne práva a povinnosti s konštitutívnym účinkom, a preto nebolo spôsobilé porušiť ich verejné subjektívne práva.

Možno tiež spomenúť rozsudok 8Sžz/1/2010-80, ktorým Najvyšší súd Slovenskej republiky zamietol žalobu občianskeho združenia domáhajúceho sa ochrany pred nezákonným zásahom Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky. Záujmové združenie žiadalo, aby súd zakázal orgánu pokračovať v porušovaní jeho práva tým, že ustanovilo v rámci EIA odborne spôsobilú osobu na vypracovanie odborného posudku, ktorá bola, podľa názoru žalobcu, predpojatá, nakoľko mala mať majetkový prospech zo spustenia prevádzky blokov jadrovej E. M. Súd síce pripustil, že nemožno vylúčiť, že by jednotlivé úkony v EIA mohli mať vplyv na základné práva a slobody osôb (najmä na ich právo na život, prípadne vlastnícke právo); t. j. na práva, ktoré sa premietajú v práve každého na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 Ústavy Slovenskej republiky. Keďže, podľa názoru súdu, navrhovateľ ako občianske združenie nebolo množinou osôb, ktoré sa mohli cítiť byť dotknuté postupom správneho orgánu podľa zákona EIA na ich základných právach, súd dospel k záveru, že navrhovateľ bol aktívne legitimovaný na podanie návrhu na ochranu pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy. Na druhej strane však, podľa názoru súdu, občianske

združenie nepreukázalo, že postupom ministerstva došlo k zásahu do jeho vlastného práva, čo je podľa Ústavy Slovenskej republiky základným predpokladom, aby súd žalobcovi poskytol ochranu.<sup>383</sup>

Vo vzťahu k vykonaniu požiadavky Aarhuského dohovoru, aby členovia zainteresovanej verejnosti „mali prístup k procesu preskúmania pred súdom za účelom napadnúť vecnú a procesnú zákonnosť akéhokoľvek rozhodnutia“, súdy na Slovensku i v Českej republike priznávali záujmovým združeniam ako účastníkom správneho konania podľa osobitného zákona len právo napádať procesnú zákonnosť rozhodnutí z dôvodu nedostatku hmotnoprávneho vzťahu k prejednávanej veci.<sup>384</sup>

### 18.3 Posudzovanie vplyvov na životné prostredie na Slovensku po 1. januári 2015

Novela zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie – zákon č. 314/2014 Z. z. – bola prijatá za účelom odstránenia nedostatkov vytýkaných Európskou komisiou v rámci procesu infringementu (konanie č. 2013/2034) proti Slovenskej republike podľa čl. 258 o porušení Zmluvy o fungovaní Európskej únie formálnym oznámením Európskej komisie zo dňa 21. marca 2013 - list č. C(2013) 1558 final.

Novela nanovo vymedzuje základné pojmy v § 3. Na účely tohto zákona:

- dotknutou verejnosťou je verejnosť, ktorá je dotknutá alebo pravdepodobne dotknutá konaním týkajúcim sa životného prostredia, alebo má záujem na takomto konaní; platí, že mimovládna organizácia podporujúca ochranu životného prostredia a splňajúca požiadavky ustanovené v tomto zákone má záujem na takom konaní,
- mimovládnu organizáciu podporujúcou ochranu životného prostredia je občianske združenie, neinvestičný fond, nezisková

<sup>383</sup> Bližšie k tomu KOŠIČIAROVÁ, S. a MASLEN, M. Environmental impact assessment in Slovakia. In: *Implementation and enforcement of EU environmental law in the Visegrad countries*. Olomouc: Palacký University, 2014, s. 236–247.

<sup>384</sup> Bližšie k tomu pozri napríklad ČERNÝ, P. Správní žaloby nevládních organizací jako nástroj prosazování ochrany životního prostředí. In: ČERNÝ, P. a DOHNAL, V. (eds.) *Přístup k soudům při ochraně životního prostředí (sborník z 1. dne konference Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů)*. Praha: Nakladatelství ASPI Publishing, s. r. o. 2004, s. 102.

organizácia poskytujúca verejnoprospešné služby okrem tej, ktorú založil štát, alebo nadácia založená na účel tvorby alebo ochrany životného prostredia alebo zachovania prírodných hodnôt.

Zákon rozlišuje medzi *verejnosťou* (je ňou jedna fyzická osoba, právnická osoba alebo viac fyzických osôb, alebo právnických osôb, ich organizácie alebo skupiny) a *dotknutou verejnosťou* (zákon č. 314/2014 Z. z. totiž nahradil dovtedajší pojem zainteresovanej verejnosti pojmom dotknutá verejnosť).

Najvýznamnejšou zmenou, ktorá zásadným spôsobom napomáha tomu, aby Slovenská republika naplnila svoj medzinárodný záväzok týkajúci sa tzv. tretieho piliera Aarhuského dohovoru o prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia a vytvárania garancií pre každého, koho environmentálne práva boli porušené, aby mal možnosť prístupu k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, je nepochybne to, že novela zákona zmenila právny režim procedurálneho postupu pri posudzovaní návrhov činností tak, že podriadila tento postup režimu správneho konania v zmysle zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.

Etapa tzv. *screeningu* sa nazýva buď *zist'ovacím konaním* alebo *konaním o podnete v závislosti od toho, ktorej navrhovanej činnosti sa týka*.

*Zist'ovacie konanie* o posudzovaní vplyvov navrhovanej činnosti alebo zmeny navrhovanej činnosti sa týka každej činnosti, ktorá je predmetom tzv. povinného posúdenia.

Príslušný orgán v *konaní o podnete* rozhodnutím určuje, či posudzovaniu podlieha navrhovaná činnosť alebo jej zmena, ktorá nie je uvedená v prílohe č. 8 alebo nedosahuje prahovú hodnotu uvedenú v prílohe č. 8 (t. j. ide o činnosti, ktoré sú predmetom tzv. fakultatívneho posúdenia).

*Konanie o podnete* sa začína buď z vlastného podnetu príslušného orgánu alebo na základe odôvodneného písomného podnetu. Odôvodnený písomný podnet je oprávnený podať ktokoľvek. Príslušný orgán v konaní o podnete rozhodnutím určí, či posudzovaniu podlieha navrhovaná činnosť alebo jej zmena, ktorá nie je uvedená v prílohe č. 8 alebo nedosahuje prahovú hodnotu uvedenú v prílohe č. 8.

Výsledkom zist'ovacieho konania je *rozhodnutie*. Oprávňuje navrhovateľa navrhovanej činnosti alebo jej zmeny, podať návrh na začatie povoľovacieho

konania k navrhovanej činnosti, ak v rozhodnutí príslušný orgán určil, že sa navrhovaná činnosť alebo jej zmena nemá posudzovať podľa tohto zákona. Rozhodnutie vydané v zisťovacom konaní je preskúmateľné súdom.

Výsledkom *posudzovania vplyvov navrhovanej činnosti alebo jej zmeny* je *záverečné stanovisko*. Kým podľa predchádzajúcej úpravy záverečné stanovisko bolo len podkladom pre rozhodnutie orgánu v správnom konaní vydané podľa osobitného predpisu, v súčasnosti zákon č. 24/2006 Z. z. vymedzuje *záverečné stanovisko ako rozhodnutie*, ktoré je záväzné pre ďalšie povoľovacie konanie.

*Právoplatnosťou záverečného stanoviska* vzniká oprávnenie navrhovateľa činnosti alebo jej zmeny, ktorá bola predmetom povinného posudzovania, podať návrh na začatie povoľovacieho konania k navrhovanej činnosti alebo k jej zmene vo variante odsúhlasenom príslušným orgánom v záverečnom stanovisku.

Platnosť záverečného stanoviska je sedem rokov odo dňa nadobudnutia jeho právoplatnosti. Záverečné stanovisko nestráca platnosť, ak sa počas jeho platnosti začne konanie o umiestnení alebo povolení činnosti podľa osobitných predpisov. Záverečné stanovisko je preskúmateľné súdom.

Povoľujúci orgán nesmie vydať rozhodnutie bez záverečného stanoviska alebo bez rozhodnutia vydaného v zisťovacom konaní, ak ide o navrhovanú činnosť, ktorá podlieha rozhodovaniu podľa tohto zákona.

Príslušný orgán má v povoľovacom konaní k navrhovanej činnosti alebo jej zmene postavenie *dotknutého orgánu*, ak k nej vydal záverečné stanovisko alebo rozhodnutie v zisťovacom konaní.

*Rozhodnutie povoľujúceho orgánu* podľa osobitného predpisu *musí byť v súlade s právoplatným rozhodnutím vydaným podľa zákona č. 24/2006 Z. z.* a musí obsahovať informácie o rozhodnutí vydanom v zisťovacom konaní a záverečnom stanovisku.

Tým, že zákonodarca zmenil právny charakter posudzovania návrhov činnosti tak, že z procedurálneho postupu vykonávateľa verejnej správy a ostatných dotknutých subjektov sa stalo správne konanie, v ktorom sa rozhoduje o subjektívnom práve navrhovateľa činnosti, preklenul doposiaľ jestvujúci právny problém prístupu dotknutej verejnosti, reprezentovanej

predovšetkým záujmovými združeniami na ochranu životného prostredia, k opravným prostriedkom, či už v rámci verejnej správy alebo v rámci správneho súdnictva.

Novelizovaný zákon č. 24/2006 Z. z. nielenže rozšíril definíciu pojmu dotknutej osoby, ale výslovne jej priznal procesné postavenia účastníka správneho konania v konaniach podľa tretej časti zákona a následne postavenie účastníka v povoľovacom konaní k navrhovanej činnosti alebo jej zmene (v súlade s definíciou účastníka konania podľa § 14 ods. 2 správneho poriadku).

Z *hmotnoprávneho hľadiska* zdôrazňuje *spojitosť* medzi právom dotknutej verejnosti na *priaznivé životné prostredie* a povolením navrhovanej činnosti alebo jej zmeny alebo následnou realizáciou navrhovanej činnosti alebo jej zmeny, ktoré môže byť *priamo dotknuté*. Z právneho hľadiska je však táto *spojitosť* daná len vtedy, ak dotknutá verejnosť *prejavila záujem na navrhovanej činnosti alebo jej zmene postupom* podľa § 24 ods. 3 alebo 4. Za prejav záujmu dotknutej verejnosti sa považuje uskutočnenie niektorého z procesných úkonov uvedených v príslušnom odseku (podanie odôvodneného písomného stanoviska, odôvodnených pripomienok, odvolania proti rozhodnutiu vydanému v zisťovacom konaní alebo proti záverečnému stanovisku).

Pokiaľ ide o zhodnotenie miery vykonania transpozície požiadaviek *smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie* (kodifikované znenie) (Ú. v. EÚ L 26, 28. 1. 2012), možno konštatovať nasledujúce závery:

- zákon č. 24/2006 Z. z. garantuje jeden zo základných cieľov smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ „zabezpečiť udeľovanie povolenia prípravy verejných a súkromných projektov, ktoré budú mať pravdepodobne významné vplyvy na životné prostredie, len po posúdení pravdepodobných významných vplyvov týchto projektov na životné prostredie s tým, že takéto posúdenie by sa malo vykonať na základe primeraných informácií, ktoré poskytne navrhovateľ a ktoré môžu doplniť orgány a verejnosť, ktorej sa posudzovaný projekt pravdepodobne týka“;



- definície pojmu „verejnost“ a „dotknutá verejnost“<sup>385</sup> podľa čl. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ sú na účely zákona č. 24/2006 Z. z. dôsledne prevzaté,
- právo verejnosti byť informovaná v súlade s požiadavkou čl. 6 bod 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ „v ranom štádiu procesu rozhodovania týkajúceho sa životného prostredia uvedeného v článku 2 ods. 2 a najneskôr hneď, ako sa môže rozumne poskytnúť informácia buď prostredníctvom verejných oznamov, alebo inými vhodnými prostriedkami, ako sú elektronické médiá, ak sú k dispozícii, o týchto záležitostiach“ je zákonom č. 24/2006 Z. z. garantované tak, aby jej slúžilo na včasné využitie jej práva zapojiť sa aktívne do postupu posudzovania vplyvov navrhovaných činností, rovnako ako je zákonom č. 24/2006 Z. z. zakotvená požiadavka na účinné formy tohto informovania verejnosti (v súlade s čl. 6 bodu 3. a 5. smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ),
- zákon č. 24/2006 Z. z. vykonal požiadavku čl. 7 bodu 3. písm. b) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ, aby *verejnost mala možnosť pred udelením povolenia poskytnúť svoje stanovisko* k predloženým informáciám s dostatočným časovým predstihom tým príslušným orgánom v členskom štáte, na ktorého území sa projekt má realizovať, rovnako ako požiadavku čl. 9 bodu 1. smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ o práve verejnosti na informácie po rozhodnutí o udelení alebo zamietnutí povolenia, týkajúcich sa hlavných dôvodov rozhodnutia.

Pokiaľ ide o *právo dotknutej verejnosti na prístup k spravodlivosti*, zákonom č. 24/2006 Z. z. boli v plnom rozsahu transponované nasledujúce požiadavky čl. 11 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ:

- aby mala prístup k opravným prostriedkom pred súdom,

<sup>385</sup> Podľa čl. 1 bod 2. písm. d) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ „verejnost“ jednu alebo viacero fyzických osôb alebo právnických osôb a v súlade s vnútroštátnym právnym poriadkom alebo praxou ich združenia, organizácie alebo skupiny; podľa čl. 1 bod 2. písm. e) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ „dotknutá verejnost“ znamená verejnost, ktorá je dotknutá alebo pravdepodobne dotknutá, alebo má záujem na postupoch environmentálneho rozhodovania uvedeného v článku 2 ods. 2; na účely tejto definície sa predpokladá, že mimovládne organizácie, podporujúce ochranu životného prostredia a spĺňajúce požiadavky vnútroštátneho práva, majú záujem.

- povinnosť členského štátu určiť, v akom štádiu možno napadnúť rozhodnutia,
- definovať, čo sa považuje za záujem mimovládnej organizácie,
- ustanovenie o tom, že právo verejnosti na prístup k súdom nevylučuje možnosť predbežného preskúmania správnym orgánom a nie je nimi dotknutá požiadavka uplatnenia správnych opravných prostriedkov pred súdnymi opravnými prostriedkami,
- povinnosť členského štátu zabezpečiť, aby boli verejnosti dostupné praktické informácie o prístupe k správne a súdne preskúmaniu.

#### 18.4 Právne postavenie dotknutej verejnosti podľa Občianskeho súdneho poriadku

Tretí pilier podľa čl. 1 Aarhuského dohovoru sa týka povinnosti štátov zaručiť *prístup verejnosti k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia*, t. j. *vytvoriť garancie pre každého, koho environmentálne práva boli porušené, aby mal možnosť spravodlivého posúdenia veci nezávislými orgánmi /napr. súdmi/*.

V slovenskom právnom poriadku procesnoprávne aspekty prístupu k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia upravuje *Občiansky súdny poriadok* (zákon č. 99/1963 Zb. v znení neskorších predpisov). Ide o kľúčový všeobecne záväzný právny predpis, ktorý zakotvuje *právomoc súdov v rámci správneho súdnictva*. Na jeho základe možno komplexne posúdiť, do akej miery je naplnený predmetný medzinárodný záväzok Slovenskej republiky ako signatára Aarhuského dohovoru, vrátane transpozície požiadaviek čl. 11 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ. Kým *osobitné zákony* (zákon o slobode prístupu k informáciám, zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie atď.) vytvárajú hmotnoprávne predpoklady pre prístup k spravodlivosti a z hľadiska svojej funkcie v systéme právnej úpravy sa môžu javiť ako zákony, ktorými sa transponovali požiadavky smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ a Aarhuského dohovoru, pre reálne vykonanie práv zainteresovanej verejnosti je rozhodujúca regulácia podmienok prístupu k súdom podľa Občianskeho súdneho poriadku.

Podľa čl. 9 Aarhuského dohovoru má mať zabezpečené práva na prístup k spravodlivosti v prípade:

- *každý*, kto sa domnieva, že jeho *žiadost' o informácie o životnom prostredí* nebola zohľadnená, bola neoprávnené zamietnutá (čiastočne alebo úplne), neprimerane zodpovedaná alebo sa s ňou nenaložilo tak, ako sa malo,
- *členovia zainteresovanej verejnosti* (majúci dostatočný záujem<sup>386</sup> alebo ak pretrvávajú porušenie ich práva, ak to právne predpisy upravujúce správne konanie požadujú ako predbežnú podmienku), mali prístup k procesu preskúmania pred súdom alebo iným nezávislým a nestranným orgánom ustanoveným na základe zákona za účelom napadnúť vecnú a procesnú zákonnosť akéhokoľvek rozhodnutia, úkonu alebo opomenutia,
- *členovia verejnosti* mali prístup k správne alebo súdne konaniu umožňujúcemu napadnutie úkonov a opomenutí súkromných osôb a orgánov verejnej moci, ktoré sú v rozpore s jej vnútroštátnym právom v oblasti životného prostredia.

Občiansky súdny poriadok vychádza z dikcie čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Podľa nej „každý kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené (a to ani zákonom) právomoc súdov preskúmať rozhodnutia týkajúce sa základných práv a slobôd.“

Aktívnu procesnú legitimáciu v správnom súdnictve na podanie návrhu (žaloby) s dôsledkom vyvolania postupu pred súdom, má *de lege lata* len:

- fyzická alebo právnická osoba, ktorá tvrdí, že bola na svojich právach ukrátená rozhodnutím a postupom správneho orgánu, a žiada, aby súd preskúmal zákonnosť tohto rozhodnutia a postupu (§ 247 ods. 1),
- prokurátor, ak ide o preskúmanie zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov v prípadoch, v ktorých sa nevyhovelo protestu prokurátora a za podmienok uvedených v tomto zákone (§ 35 ods. 1).

<sup>386</sup> Za dostatočný záujem sa podľa čl. 9 bodu 2. Aarhuského dohovoru považuje záujem akejkoľvek mimovládnej organizácie podporujúcej ochranu životného prostredia a splňajúca všetky požiadavky vnútroštátneho práva považujú za zaujímavé sa o rozhodovací proces.

V prvom prípade ide o osobu, ktorá je oprávnená domáhať sa ochrany svojich verejných subjektívnych práv, v druhom prípade ide o orgán, ktorý je tak oprávnený domáhať sa odstránenia nezákonnosti vo verejnom záujme.

Pokiaľ ide o právo osoby na ochranu pred nezákonným právoplatným rozhodnutím správneho orgánu vo veciach prístupu k *informáciám o životnom prostredí*, platná právna úprava zaručuje prístup k súdom záujmovým združeniam na ochranu životného prostredia v plnom rozsahu. Je to dané tým, že sprístupňovanie informácií na základe žiadostí má podľa *zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov* právny charakter správneho konania, v ktorom má žiadateľ postavenie účastníka konania podľa § 14 ods. 1 *zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov* a môže tak využiť všetky riadne a mimoriadne opravné prostriedky v prípade nezákonného rozhodnutia a postupu povinnej osoby.

Zložitejšia je situácia v prípade, ak procesnoprávne postavenie dotknutej verejnosti ako účastníka konania vyplýva z osobitného zákona (t. j. zákona č. 24/2006 Z. z.) a napĺňa tak legálnu definíciu účastníka konania podľa § 14 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov. Uvedená kategória účastníka správneho konania nemá hmotnoprávny vzťah k veci, ktorá je predmetom rozhodovania, nakoľko sa nekoná o jeho právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach, ani nemôže byť rozhodnutím priamo dotknutý vo vzťahu k právam, právom chráneným záujmom a povinnostiam, o ktorých sa v správnom konaní rozhoduje.

Občiansky súdny poriadok mu nepriznáva ani aktívnu procesnú legitimáciu rovnakým spôsobom ako prokurátorovi, ktorý nevystupuje na ochranu svojich verejných subjektívnych práv. Takýto právny stav nemožno považovať za uspokojivý, pokiaľ ide o naplnenie požiadavky čl. 9 bodu 3 Aarhuského dohovoru na garantovanie prístupu zainteresovanej verejnosti a členov verejnosti k súdom za účelom napadnúť *vecnú a procesnú* zákonnosť rozhodnutia orgánu verejnej správy.

## 18.5 Právne postavenie zainteresovanej verejnosti podľa Správneho súdneho poriadku

S účinnosťou od 1. júla 2016 nahradí Občiansky súdny poriadok na Slovensku nový zákon – Správny súdny poriadok, ktorý bude upravovať právomoc a príslušnosť správneho súdu konajúceho a rozhodujúceho v správnom súdnictve, konanie a postup správneho súdu, účastníkov konania a ďalších osôb v správnom súdnictve.

Zdá sa, že zákonodarca konečne prejavil úprimnú snahu dohnáť všetky predchádzajúce nedostatky a medzery v právnej úprave práva zainteresovanej verejnosti na prístup k spravodlivosti tak, aby vyhovelo požiadavkám Aarhuského dohovoru bez toho, aby tým boli dotknuté požiadavky čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky.

Podľa § 6 ods. 1 Správneho súdneho poriadku (zákona č. 162/2015 Z. z., ktorý nadobudne účinnosť 1. júla 2016) správne súdy v správnom súdnictve budú preskúmať na základe procesnoprávnych návrhov, ktoré zákon nazýva žalobami, zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytovať ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodovať v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

Žaloba je procesný úkon, ktorým:

- fyzická osoba alebo právnická osoba uplatňuje právo na súdnu ochranu porušeného alebo priamo dotknutého práva alebo právom chráneného záujmu,
- prokurátor uplatňuje svoje oprávnenie chrániť zákonnosť (ak jeho opatreniam podľa osobitného predpisu nebolo vyhovené), alebo generálny prokurátor uplatňuje svoje oprávnenie podľa osobitného predpisu,
- *zainteresovaná verejnosť* uplatňuje právo na súdnu ochranu vo veciach životného prostredia.

Súdny správny poriadok pomenúva návrh na konanie pred správnym súdom rôzne, v závislosti od jednotlivých druhov konaní. Rozlišuje:

- správne žaloby (všeobecnú správnu žalobu, a správnu žalobu vo veciach správneho trestania, v sociálnych veciach, vo veciach azylu, zaistenia a administratívneho vyhostenia),
- žaloby (proti nečinnosti orgánu verejnej správy, proti inému zásahu orgánu verejnej správy, vo volebných veciach, vo veciach územnej samosprávy, vo veciach politických práv, kompetenčné žaloby),
- návrhy v iných veciach.

Aktívnu procesnú legitímáciu na podanie správnej žaloby (t. j. žalobnú legitímáciu) má okrem žalobcu, prokurátora a opomenutého účastníka administratívneho konania zainteresovaná verejnosť. Tým prvý raz v histórii správneho súdnictva zákon *právo na podanie žaloby* špeciálne priznáva právnomu subjektu, ktorý nazýva, v súlade s terminológiou Aarhuského dohovoru, zainteresovanou verejnosťou.

Ide o legislatívnu skratku, ktorou sa podľa § 42 zákona č. 162/2015 Z. z. pomenúva tak *zainteresovaná verejnosť ako aj dotknutá verejnosť*, ktorá má podľa osobitného predpisu právo na účasť v administratívnom konaní vo veciach životného prostredia.

Pojem *administratívne konanie* na účely zákona č. 162/2015 Z. z. však nie je synonymom pojmu správne konanie podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov, ale pojmom širším, nakoľko podľa § 3 ods. 1 písm. a) sa ním rozumie postup orgánu verejnej správy v rámci výkonu jeho pôsobnosti v oblasti verejnej správy pri vydávaní individuálnych správnych aktov a normatívnych správnych aktov.

Zákonodarca nezaradil zainteresovanú verejnosť do kategórie žalobcu, ktorú definuje v § 61 písm. a) ako fyzickú osobu alebo právnickú osobu uplatňujúcu právo na súdnu ochranu porušeného alebo priamo dotknutého práva alebo právom chráneného záujmu. Považuje ju za osobitnú kategóriu aktívne procesne legitimovaného subjektu, ktorý *uplatňuje právo na súdnu ochranu vo veciach životného prostredia*.

Čo treba považovať za *vec životného prostredia*, je potrebné odvodiť zo obsahu a účelu osobitných zákonov.

Dôvodová správa k Súdnemu správneho poriadku sa výslovne zmiňuje len o dvoch zákonoch (o zákone č. 24/2006 Z. z. a o zákone č. 39/2013 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia v znení neskorších predpisov), ktoré upravujú postavenie verejnosti ako účastníka správneho konania. To znamená, že v budúcnosti bude taktiež záležať na tom, ako sa zákonodarca vysporiada v ďalších schválených osobitných zákonov s inštitútom dotknutej alebo zainteresovanej verejnosti.

Okrem toho bude zaujímavé sledovať, ako sa správne súdy od 1. júla 2016 vysporiadajú v rámci výkladu práva na prístup k spravodlivosti tých záujmových združení na ochranu životného prostredia, ktoré už *de lege lata* majú procesnoprávne postavenie účastníkov správneho konania, avšak *osobitný zákon ich explicitne neoznačuje za súčasť dotknutej ani zainteresovanej verejnosti*.<sup>387</sup> Môžeme vysloviť len presvedčenie, že súdy sa neuchýlia k formálnemu výkladu Správneho súdneho poriadku, ale k jeho materiálnemu chápaniu, čím prekenu ďalšiu nedôslednosť zákonodarcu, ktorý nezohľadňuje platnú právnu úpravu vo všetkých súvislostiach.

*Zainteresovaná verejnosť má v konaní pred správnym súdom procesnoprávne postavenie:*

- osoby aktívne procesne legitimovanej na podanie správnej žaloby (ak mala v konaní podľa osobitného predpisu postavenie účastníka správneho konania), alebo
- zúčastnenej osoby na konaní, ktorá nie je účastníkom súdneho konania, a mala v administratívnom konaní postavenie zúčastnenej osoby podľa všeobecného predpisu o správnom konaní<sup>388</sup> (§ 41 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z.)<sup>389</sup>.

Zainteresovaná verejnosť nie je podľa Súdneho správneho poriadku aktívne procesne legitimovaná iba na podanie správnej žaloby podľa § 6 ods. 2 písm. a), ale je taktiež oprávnená:

<sup>387</sup> Pozri § 34 ods. 2 zákona č. 151/2002 Z. z. o používaní genetických technológií a geneticky modifikovaných organizmov v znení neskorších predpisov.

<sup>388</sup> Napríklad podľa zákona č. 514/2008 Z. z. o nakladaní s odpadom z ťažobného priemyslu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

<sup>389</sup> Príkladom úpravy právneho postavenia zainteresovanej verejnosti ako zúčastnenej osoby v správnom konaní podľa osobitného predpisu je zákon č. 514/2008 Z. z. nakladaní s odpadom z ťažobného priemyslu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

- podat žalobu proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa § 6 ods. 2 písm. e),
- podat žalobu proti všeobecne záväznému nariadeniu<sup>390</sup>.

Priznanie procesnoprávneho postavenia *osoby zúčastnenej na konaní pred správnym súdom* ako aj *práva podať žalobu proti všeobecne záväznému nariadeniu* možno považovať za vykonanie čl. 3 bodu 5. Aarhuského dohovoru, podľa ktorého „ustanovenia tohto Dohovoru neovplyvňujú právo Strany ponechať alebo zaviesť opatrenia umožňujúce výraznejšiu účasť verejnosti v rozhodovacom procese a širší prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, ako to požaduje tento Dohovor“.

Priznanie práva zainteresovanej verejnosti podať žalobu proti nečinnosti orgánu verejnej správy možno považovať za vykonanie požiadavky čl. 9 bodu 2. Aarhuského dohovoru, podľa ktorého „by mali mať členovia zainteresovanej verejnosti prístup k procesu preskúmania pred súdom a/alebo iným nezávislým a nestranným orgánom ustanoveným na základe zákona za účelom napadnúť vecnú a procesnú zákonnosť akéhokoľvek rozhodnutia, úkonu alebo *opomenutia* podliehajúceho článku 6“.

<sup>390</sup> Podľa § 359 ods. 2 Správneho súdneho poriadku žalobcom v konaní o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy môže byť aj zainteresovaná verejnosť, ak tvrdí, že všeobecne záväzným nariadením bol porušený verejný záujem v oblasti životného prostredia.



## 19 VEREJNOSŤ A POSUDZOVANIE VPLYVOV V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

*Martin Dufala*

Posudzovanie vplyvov na životné prostredie (ďalej len „posudzovanie vplyvov“) je bezpochyby významným inštitútom v oblasti starostlivosti o životné prostredie. Jeho význam spočíva v tom, že posudzovanie vplyvov je považované za jeden z hlavných nástrojov medzinárodnej environmentálnej politiky zameranej na uskutočňovanie trvalo udržateľného rozvoja<sup>391</sup>. Ďalší aspekt zdôrazňujúci dôležitosť tohto inštitútu pri ochrane životného prostredia je účasť verejnosti v procese posudzovania vplyvov na životné prostredie.

Verejnosť disponuje v zmysle právnych predpisov práva životného prostredia viacerými právami, ktoré jej umožňujú účasť na presadzovaní záujmov ochrany životného prostredia. Teória rozlišuje viaceré formy účasti verejnosti pri presadzovaní týchto záujmov<sup>392</sup>:

- pripomienkovanie návrhov právnych predpisov,
- posudzovanie a príprava návrhov koncepčných nástrojov ochrany životného prostredia,
- posudzovanie vplyvov navrhovaných činností zatŕažujúcich životné prostredie,
- posudzovanie činností zatŕažujúcich životné prostredie,
- realizácia práva byť informovaný a práva nahliadať do zámerov činností,
- vyjadrovanie sa k zámerom činností,
- realizácia práva žiadať verejné prerokovanie zámeru.

Právna úprava posudzovania vplyvov na životné prostredie umožňuje verejnosti využiť väčšinu vyššie uvedených foriem účasti v jednotlivých štádiách posudzovania vplyvov či už návrhov strategických dokumentov alebo

<sup>391</sup> Pozri napr. CEPEK, B. a kol. *Environmentálne právo. Všeobecná a osobitná časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 239.

<sup>392</sup> Pozri napr. KOŠIČIAROVÁ, S. a kol. *Právo životného prostredia*. 2. vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, 2009, s. 193 alebo ŠKROBÁK, J. Právne postavenie subjektov práva životného prostredia, In: CEPEK, B. a kol. *Environmentálne právo. Všeobecná a osobitná časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 106.

navrhovaných činností. Cieľom tohto príspevku je priblížiť zmeny v postavení a oprávneniach verejnosti v procese po sudzovania vplyvov, ktoré nastali v Slovenskej republike novelou zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o posudzovaní vplyvov“).

## 19.1 Zmeny právnej úpravy

V tejto časti príspevku sa zameriame na prijaté zmeny, ktoré zaviedla novela zákona o posudzovaní vplyvov. Dôvodom prijatia zmien boli najmä nedostatky vytýkané Európskou komisiou v rámci procesu infringementu proti Slovenskej republike podľa článku 258 o porušení Zmluvy o fungovaní Európskej únie formálnym oznámením Európskej komisie. V tomto procese bolo implementovanej slovenskej právnej úprave vytýkané nedostačité prepojenie procesu posudzovania vplyvov navrhovaných činností s následnými povoľovacími konaniami, kde sa tak vytváral priestor pre nerešpektovanie výsledkov procesu posudzovania vplyvov a z tohto dôvodu nebolo garantované plné zabezpečenie práv dotknutej verejnosti už účastnej na tomto konaní<sup>393</sup>.

Zmeny v právnej úprave nastali už pri definovaní niektorých pojmov. Definícia verejnosti bola viac-menej zachovaná a len mierne precizovaná<sup>394</sup>. Významnejšia zmena nastala pri doteraz používanom pojme zainteresovaná verejnosť. Tento pojem bol nahradený pojmom dotknutá verejnosť a je charakterizovaná ako „verejnosť, ktorá je dotknutá alebo pravdepodobne dotknutá konaním týkajúcim sa životného prostredia, alebo má záujem na takomto konaní; platí, že mimovládna organizácia podporujúca ochranu životného prostredia a spĺňajúca požiadavky ustanovené v tomto zákone má záujem na takom konaní“<sup>395</sup>. V rámci § 3 zákona o posudzovaní vplyvov bola osobitne definovaná mimovládna organizácia podporujúca

<sup>393</sup> Bližšie pozri Všeobecnú časť Dôvodovej správy k zákonu č. 314/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

<sup>394</sup> Verejnosť je v § 3 písm. r) zákona o posudzovaní vplyvov charakterizovaná ako „jedna fyzická osoba, právnická osoba alebo viac fyzických osôb, alebo právnických osôb, ich organizácie alebo skupiny“.

<sup>395</sup> § 3 písm. s) zákona o posudzovaní vplyvov.

ochranu životného prostredia, a to ako občianske združenie, neinvestičný fond, nezisková organizácia poskytujúca verejnoprospešné služby okrem tej, ktorú založil štát, alebo nadácia založená na účel tvorby alebo ochrany životného prostredia alebo zachovania prírodných hodnôt.

Dôležitý progres z hľadiska postavenia verejnosti nastal najmä v procese posudzovania navrhovaných činností<sup>396</sup>. V právnej úprave zákona o posudzovaní vplyvov účinnej pre prijatím novely mala zainteresovaná verejnosť postavenie účastníka konania v rámci následného povoľovacieho konania len na základe osobitných predpisov<sup>397</sup>. Aktuálna právna úprava zákona o posudzovaní vplyvov priznáva dotknutej verejnosti postavenie účastníka v konaniach uvedených v tretej časti a následne postavenie účastníka v povoľovacom konaní k navrhovanej činnosti alebo jej zmene, ak uplatní príslušný postup, ak jej účasť v konaní už nevyplýva z osobitného predpisu<sup>398</sup>. Uvedeným postupom, na základe ktorého sa dotknutá verejnosť stáva účastníkom konania v procese posudzovania vplyvov a v povoľovacom konaní k navrhovanej činnosti je napríklad podanie odôvodneného písomného stanoviska k zámeru, podanie odôvodnených pripomienok k rozsahu hodnotenia navrhovanej činnosti alebo jej zmeny, podanie odôvodneného písomného stanoviska k správe o hodnotení činnosti alebo podanie odvolania proti rozhodnutiu vydanom v zisťovacom konaní, prípadne podanie odvolania proti záverečnému stanovisku. Verejnosť má právo podať odvolanie proti rozhodnutiu vydanom v zisťovacom konaní alebo proti záverečnému stanovisku aj dokonca vtedy, ak nebola účastníkom zisťovacieho konania alebo konania o vydaní záverečného stanoviska alebo jeho zmeny.

Ďalšou významnou zmenou jednak z hľadiska postavenia a práv verejnosti a jednak z hľadiska postupu v jednotlivých fázach posudzovania navrhovaných činností je úprava vzťahu jednotlivých konaní k všeobecnému predpisu o správnom konaní, tj. správnomu poriadku<sup>399</sup>. Novelizovaná právna úprava hovorí o tom, že správny poriadok sa vzťahuje na všetky konania

<sup>396</sup> Postup podľa tretej časti zákona o posudzovaní vplyvov.

<sup>397</sup> Napr. na základe zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov, zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov.

<sup>398</sup> § 24 ods. 2 zákona o posudzovaní vplyvov.

<sup>399</sup> Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.

podľa zákona o posudzovaní vplyvov a taxatívne uvádza konania, na ktoré sa správny poriadok nevzťahuje. Správny poriadok sa nevzťahuje na konania podľa druhej časti zákona o posudzovaní vplyvov, tj. na posudzovanie návrhov strategických dokumentov, alebo na konanie týkajúce sa určenia rozsahu hodnotenia a harmonogramu navrhovanej činnosti. Vo vzťahu k povoľovacím konaniam nasledujúcim po procese posudzovania vplyvov má veľký význam zmena charakteru záverečného stanoviska. Dovolíme si skonštatovať, že právna úprava záverečného stanoviska pred prijatím novely zákona o posudzovaní vplyvov mala nezáväzný charakter<sup>400</sup>. Po novele zákona o posudzovaní vplyvov z právnej úpravy vyplýva, že záverečné stanovisko je rozhodnutím, ktoré je záväzné pre ďalšie povoľovacie konanie a až jeho právoplatnosťou vzniká oprávnenie navrhovateľa navrhovanej činnosti alebo jej zmeny, ktorá musí byť predmetom posudzovania vplyvov, podať návrh na začatie povoľovacieho konania k navrhovanej činnosti alebo jej zmene vo variante odsúhlasenom príslušným orgánom v záverečnom stanovisku<sup>401</sup>. Nadväzujúce ustanovenie § 38 zákona o posudzovaní vplyvov by malo zabezpečiť garancie rešpektovania závažnosti procedúry posudzovania vplyvov a jej výsledku pre celý následný povoľovací proces k navrhovanej činnosti. Týmto ustanovením sa zároveň reaguje na požiadavky zabezpečiť integrované riešenie všetkých environmentálnych aspektov navrhovanej činnosti v rámci jedného konania, ako aj prejavuje snaha o previazanie procesov upravených zákonom o posudzovaní vplyvov s povoľovacími procesmi tak, aby nebolo možné v priebehu povoľovacieho konania vykonávať zmeny v projekte navrhovanej činnosti majúce také vplyvy na životné prostredie, že by si vyžadovali samostatné posúdenie.<sup>402</sup>

<sup>400</sup> Vyplývalo to zo znenia ustanovení § 38 zákona o posudzovaní vplyvov, podľa ktorého „pri rozhodovaní o povolení navrhovanej činnosti sa musí prihliadať na obsah záverečného stanoviska k činnosti“ a „povoľujúci orgán nemôže bez priloženia záverečného stanoviska k činnosti vydať rozhodnutie podľa osobitných predpisov o povolení navrhovanej činnosti, ktorá je predmetom posudzovania“. Z uvedeného v zásade vyplýva, že povoľujúci orgán mohol na záverečné stanovisko prihliadať aj tak, že ho vôbec nebral do úvahy a stačilo ho k rozhodnutiu priložiť.

<sup>401</sup> § 37 ods. 1 zákona o posudzovaní vplyvov.

<sup>402</sup> Bližšie pozri Osobitnú časť Dôvodovej správy k zákonu č. 314/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

V rámci prijatých zmien právnej úpravy zákona o posudzovaní vplyvov by sme v neposlednom rade zdôraznili aj možnosti využitia správneho súdnictva v rámci niektorých konaní pri posudzovaní navrhovaných činností. Konkrétne zákon o posudzovaní vplyvov umožňuje súdny prieskum záverečného stanoviska a rozhodnutia vydaného v zisťovacom konaní. Keďže právna úprava priznáva po splnení určitých podmienok dotknutej verejnosti postavenie účastníka konania, môže dotknutá verejnosť využiť aj súdny prieskum týchto rozhodnutí vydaných v procese posudzovania vplyvov. V nadväznosti na to by sme radi poukázali aj na novú právnu úpravu správneho súdnictva, účinnú od 1. 7. 2016, ktorá umožňuje zainteresovanej verejnosti a dotknutej verejnosti vo veciach životného prostredia podať napríklad správnu žalobu alebo podať žalobu proti nečinnosti, prípadne priznáva právo zúčastniť sa na konaní o správnej žalobe<sup>403</sup>.

## 19.2 Záver

Aktuálny účinná právna úprava zákona o posudzovaní vplyvov umožňuje, aby sa dotknutí občania mohli efektívnejšie domáhať ochrany svojho životného prostredia. Je im to umožnené prostredníctvom oprávnení verejnosti, osobitne dotknutej verejnosti. Dosiahlo sa posilnenie postavenia občanov v procese posudzovania vplyvov na životné prostredie. Schválením novely zákona o posudzovaní vplyvov boli prijaté viaceré prelomové zmeny, ktoré prispejú k zvýšenej ochrane životného prostredia<sup>404</sup>.

Prijaté zmeny hodnotíme veľmi pozitívne, keďže rozširujú okruh oprávnení a právnych inštitútov, ktoré môžu občania a verejnosť využiť pri ochrane životného prostredia. Práva aktívnej účasti verejnosti pri príprave a povoľovaní navrhovanej činnosti sú garantované právnu úpravou v celom priebehu procesu posudzovania vplyvov až do vydania rozhodnutia o povolení navrhovanej činnosti vrátane podania písomného stanoviska k zámeru, k správe o hodnotení, ako aj práva podať pripomienky k rozsahu hodnotenia. Verejnosti je ďalej zaručená účasť na konzultáciách a právo účasti na verejnom prerokovaní navrhovanej činnosti.

<sup>403</sup> § 42 zákona č. 162/2015 Správny súdny poriadok.

<sup>404</sup> Bližšie pozri napr. <http://www.viaiuris.sk/aktualne/498-prelomove-zmeny-zakona-cia-p.html>

Novela zákona zaviedla právo verejnosti byť účastníkom následného povoľovacieho konania a toto právo jej vyplýva nielen osobitných predpisov, ale za určitých podmienok im ho priznáva už aj zákon o posudzovaní vplyvov. Člen verejnosti, ktorý má právo byť účastníkom správneho konania by sa mal tohto práva aktívne a písomne domáhať. Informáciu o účasti dotknutej verejnosti v procese posudzovania navrhovaných činností by mal povoľujúci orgán získať z vydaného záverečného stanoviska, ktoré túto informáciu musí obsahovať.

Významne sa zmenil charakter spomínaného záverečného stanoviska, ktoré je výsledkom procesu posúdenia vplyvov na životné prostredie, keďže prestalo mať odporúčací charakter a je pre povoľovací orgán záväzné.

Celý proces posudzovania navrhovaných činností (vrátane zisťovacieho konania) už prebieha podľa správneho poriadku, pričom záverečné stanovisko aj rozhodnutie zo zisťovacieho konania budú mať formu správneho rozhodnutia. Táto zmena opäť posilňuje postavenie verejnosti v procese posudzovania, keďže umožňuje verejnosti využívať jednotlivé procesné práva účastníka konania podľa správneho poriadku.

Tu by bolo potrebné zdôrazniť, že okrem samotnej zmeny právnej úpravy poskytujúcej širší okruh práv je rovnako dôležité, aby poskytnuté práv boli verejnosťou aj aktívne využívané, pretože iba tak bude naplnený účel zákona, ktorým je lepšia ochrana životného prostredia. Významnú úlohu na tomto poli zohrávajú najmä spomínané mimovládne organizácie podporujúce ochranu životného prostredia, ale aj rôzne občianske iniciatívy, ktorých zaujíma stav životného prostredia v ich okolí a majú záujem ovplyvniť povoľovanie činností s dopadom na životné prostredie. Takéto subjekty by mali byť počas procesu posudzovania vplyvov aktívni a najmä je žiaduce, aby v súlade so zákonom vykonali procesné kroky, ktoré im umožnia čo najefektívnejšie využiť ich práva, ktoré im zákon o posudzovaní vplyvov priznáva. Medzi ďalšie práva, ktoré môžu využiť, je preskúmanie záverečného stanoviska a rozhodnutia vydaného v zisťovacom konaní.

Pri zvýšení počtu oprávnení sa však zároveň natiska otázka prípadného neprimeraného predĺženia procesu posudzovania vplyvov, ktoré negatívne vnímajú najmä navrhovatelia. Tento aspekt by však nemal byť na ujmu práv verejnosti v procese posudzovania a už vôbec by nemal negatívne vplyvať

na ochranu životného prostredia. Pri riešení tohto problému podľa nášho názoru zastávajú významnú úlohu príslušné orgány, ktoré disponujú procesným oprávneniami na zabezpečenie efektívneho a hospodárneho konania. Z hľadiska dĺžky trvania celého procesu od posúdenia navrhovanej činnosti až po vydanie rozhodnutia povoľujúce uskutočnenie navrhovanej činnosti by bolo vhodné zamyslieť sa nad otázkou, či proces posudzovania vplyvov ponechať ako samostatné osobitné konanie, na ktoré nadväzujú povoľovacie konania, alebo tieto konania spojiť do integrovaného konania<sup>405</sup>.

---

<sup>405</sup> Bližšie pozri napr. TOMOSZKOVÁ, V. a kol. *Implementation an Enforcement of EU Environmental Law in the Visegrad Countries*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, 2014, s. 186.

---

# LITERATURA A DALŠÍ POUŽITÉ ZDROJE

## MONOGRAFIE

- ANDĚL, Jiří. *Statistická analýza časových řad*. Vyd. 1. Praha: SNTL - Nakladatelství technické literatury, 1976, 271 s. Teoretická knižnice inženýra.
- BAHÝLOVÁ, L., KOCOUREK, T. a VOMÁČKA, V. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2015, 306 s. ISBN 978-80-7400-589-3.
- CEPEK, B. a kol. *Environmentálne právo. Všeobecná a osobitná časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015. 442 s. ISBN 978-80-7380-560-9.
- DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2010, 678 s. ISBN 978-80-7400-338-7.
- DAMOHORSKÝ, M., MÜLLEROVÁ, H., SMOLEK, M. a SNOPKOVÁ, T. *Zemědělské právo*. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk, 2015, 224 s. ISBN 978-80-7380-584-5.
- DUDOVÁ, J. *Právo na ochranu veřejného zdraví před rizikovými faktory venkovního prostředí*. Praha: Linde, 2011.
- DVOŘÁK, L. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. Praha: ABF – nakladatelství ARCH, 2005. ISBN 80-86905-01-2.
- DVOŘÁK, L. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 250 s. ISBN 978-80-7478-730-0.
- HORÁK, J., KRLÍN, L. a RAIDL, A. *Deterministický chaos a jeho fyzikální aplikace*. Praha: Academia, 2003. ISBN 80-200-0910-8.
- HUNTER, D., SALZMAN, J. a ZAELKE, D. *International Environmental Law and Policy*. 2nd ed. New York: Foundation Press, 2002, 1547 s.
- JANČÁŘOVÁ, I. *Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita 2002, 153 s. ISBN 80-210-2947-1.
- JANČÁŘOVÁ, I. *Ekologická politika*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004, 207 s. ISBN 80-210-3599-4.



- KOČÍ, R. *Obecní samospráva v České republice, praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012, 240 s. ISBN 978-80-87576-28-1.
- KOŠIČIAROVÁ, S. a kol. *Právo životního prostředí*. Vyd. 2. Žilina: Poradca podnikateľa, 2009, 680 s. ISBN 978-80-89363-13-1.
- KOŠIČIAROVÁ, S. et al. *Právo životního prostředí*. Vyd. 2. Eurokódex a Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2009. ISBN 978-80-89363-1.
- LUCIAK, M. a STRAKA, P. *Význam a postavenie miesta obcí v procese posudzovania vplyvov na životné prostredie. Metodická príručka*. Združenie miest a obcí Slovenska 2014, 62 s. ISBN 978-80-967304-7-6.
- MACHÁČKOVÁ, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Vyd. 2. Praha: C. H. Beck, 2013, 899 s. ISBN 978-80-7400-492-6.
- MAKARIUS, R. *Horní zákon. Komentář ke zákonu č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)*. Vyd. 2. Ostrava: Anagram, 2013, 104 s. ISBN 978-80-7342-237-0.
- MAKARIUS, R. *Zákon o hornické činnosti. Komentář ke zákonu č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě v platném znění ke dni 1. 3. 2013*. Vyd. 1. Ostrava: Anagram, 2013, 116 s. ISBN 978-80-7342-276-9.
- MAREK, K. a PRŮCHA, P. *Stavební právo v teorii a praxi*. Praha: Leges, 2011, 400 s. ISBN 978-80-87576-00-7.
- MÜLLEROVÁ, H. a HUMLÍČKOVÁ, P. *Nové přístupy ke implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014. ISBN 978-80-87439-16-6.
- PEKÁREK, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 1 díl. 2. přepracované vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2009, 323 s. ISBN 978-80-210-4926-0.
- PLOS, Jiří. *Stavební zákon s komentářem pro praxi*. Vyd. 1. Praha: Grada, 2013, 769 s. ISBN 978-80-247-3865-9.
- POTĚŠIL, L. a ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, 1152 s. ISBN 978-80-7502-024-6.
- PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Nakladatelství Doplněk, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. Brno – Plzeň 2012, 427 s. ISBN 978-80-7239-281-0.
- PRŮCHOVÁ, I. a kol. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 411 s. ISBN 978-80-210-5362-5.

- PRŮCHOVÁ, I. a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 488 s. ISBN 978-80-210-5667-1.
- SANDS, P. *Principles of International Environmental Law*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, 1116 s.
- SYNEK, M. a KISLINGEROVÁ, E. *Podniková ekonomika*. 5. přeprac. a dopl. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, xxv, 445 s. Beckovy ekonomické učebnice. ISBN 978-80-7400-336-3.
- TOMOSZKOVÁ, V. a kol. *Implementation an Enforcement of EU Environmental Law in the Visegrad Countries*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, 2014, 338 s. ISBN 978-80-244-4027-9.
- ÚRADNÍČEK, Š., GAŠPARÍKOVÁ, B. a KOZOVÁ, M. *Posudzovanie vplyvov na životné prostredie. ELA (Environmental Impact Assessment), I. diel. Zákon s komentárom*. Bratislava: ŠEVT, 1994, 196 s. ISBN 80-88707-06-4.
- VÍCHA, O. *Zákon o geologických pracích s komentářem, judikaturou a prováděcími a souvisejícími předpisy*. 1. vyd. Praha: Leges, 2014, 272 s. ISBN 978-80-7502-037-6.
- VÍCHA, O. *Základy horního a energetického práva*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 228 s. ISBN 978-80-7478-919-9.
- VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ J. a PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vydání. Nakladatelství C. H. Beck, 2008, 876 s.
- ZAHUMENSKÁ, V. *Právo a environmentální problémy*. Masarykova univerzita. Brno, 2014. 211 s. ISBN 978-80-210-7130-8.

## ODBORNÉ ČLÁNKY, PŘÍSPĚVKY VE SBORNÍCÍCH A DALŠÍ ODBORNÉ ZDROJE

- BAHÝLOVÁ, L. Judikatura NSS: Účast veřejnosti ve správním a soudním řízení. In: *Soudní rozhledy*, 3/2013, s. 82 a násl.
- BERNARD, M. Vybrané aspekty horního práva ve vztahu k ochraně životního prostředí a lidských práv. In: *Právní fórum*, 2006, čtvrtletní příloha č. III, s. 41–46.
- BĚLOHRADOVÁ, J. a POLÁČKOVÁ, M. Vybraná řízení v souvislosti s ochranou nerostného bohatství. In: *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, č. 2, s. 176–183.
- BĚLOHRADOVÁ, J. *Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí* [online]. 2013. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Ivana Průchová.
- COLE, B., SHIMKHADA, R., FIELDING, J., KOMINSKI G. a MORGENSTERN, H. *Methodologies for realizing the potential of health impact assessment*. Am J Prev Med. 2005.
- ČERNÝ, P. a DOHNAL, V. (eds.) *Přístup ke soudům při ochraně životního prostředí (sborník z 1. dne konference Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů)*. Praha: Nakladatelství ASPI Publishing, s. r. o. 2004, 250 s. ISBN 80-7357-028-9.
- DAMOHOŘSKÝ, M., MÜLLEROVÁ, H., SMOLEK, M., SNOPKOVÁ, T. *Zemědělské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, 224 s. ISBN 978-80-7380-584-5.
- DREISEITL, I. a NOUZA, R. Surovinová politika v procesu In: *E.I.A. Odpady*. č. 7-8/1999, s. 17,
- DVOŘÁK, P. K vládnímu návrhu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (Informace o přípravě nové právní úpravy). In: *Uhlí-Rudy-Geologický průzkum*, č. 3/2000, s. 39–42.
- DVOŘÁK, L. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. In: *České právo životního prostředí*, č. 1/2010 (27), s. 4–93.
- DVOŘÁK, L. Novelizace právních předpisů v oblasti posuzování vlivů zá-  
měrů na životní prostředí (EIA). In: *Stavební právo - Bulletin*, 4/2014, s. 30.

- FLEEMAN, N. A prospective health impact assessment of the Merseyside integrated transport strategy (MERITS). In: *Observatory report*, series No. 45, Liverpool: Liverpool Public Health Observatory.
- HUMLÍČKOVÁ, P., VOMÁČKA, V. a ZAHUMENSKÁ, V. Novela procesu EIA – více otázek než odpovědí. In: *České právo životního prostředí*, roč. XV, č. 1/2015 (37), s. 7–36. ISSN 1213-5542.
- Implementation and enforcement of EU environmental law in the Visegrad countries*. Olomouc: Palacký University, 2014, 344 s. ISBN 978-80-244-4027-9.
- JANDEROVÁ, J. Územní plány a správní soudy. In: *Správní právo*, 5/2014, s. 308.
- KRÝSA, Ivo. *Dotčené správní orgány* [online]. 2014. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Petr Havlan.
- MÁCOVÁ, Marcela. V čem je české zemědělství jiné. *www.statistikaamy.cz* [online]. 2014.
- MACHÁČEK, M. Několik poznámek k otázkám posuzování vlivů těžby nerostných surovin na životní prostředí. In: *Zpravodaj ELA-SEA-IPPC*, roč. XV, č. 2/2013, s. 2 – 5.
- MATOUŠ, M. Subjekty navazujících řízení na proces EIA podle stavebního zákona. In: KYSELOVSKÁ, Tereza; KADLUBIEC, Vojtěch; PROVAZNÍK, Jan; SPRINGINSFELDOVÁ, Nelly; MAREŠ, D. a JERÁBEK, J. *K možnosti využití starších stanovisek ELA (vydaných dle zákona č. 244/1992 Sb.) i po 1. dubnu 2015. Nerostné suroviny* č. 3/2015, s. 17–19.
- NEUŽIL, M. Vliv povrchové těžby hnědého uhlí na životní prostředí. In: *Zpravodaj ELA*, č. 2/1998, s. 10–13.
- PERTOLDOVÁ, J. Faktory působící na krajinu a obyvatele při těžbě surovin a příklady opatření ke zmírnění a regulaci ekologických důsledků. In: *Uhlí-Rudy-Geologický průzkum*, č. 3/1998, s. 95–99.
- PETRŮ, M. Problematika výskytu azbestových vláken při hodnocení těžby kamene. In: *Zpravodaj ELA-SEA-IPPC*, roč. XVIII, č. 3/2013, s. 8–15.
- POLÁČKOVÁ, M. *Závazná stanoviska ve vztahu ke ochraně životního prostředí* [online]. 2013. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Milan Pekárek.

- REGULA, K. N., NORTHRIDGE, M., GRUSKIN, S. et al. *Assessing health impact assessment: multidisciplinary and international perspectives*. J Epidemiol Commun Health, 2003.
- RUBAN, R. K právní subjektivitě, povaze a jednání právnických osob. In: *Časopis pro právní vědu a praxi*, Brno: Masarykova univerzita, 2013, roč. 21, č. 3, s. 388–397. ISSN 1210-9126.
- RUTT, CD, PRATT, M. and DANNENBERG, Al. *Connecting public health and planning professionals: health impact assessment*. Places: Forum Environmental Design. 2005.
- SCOTT, S. A., BIRLEY, M. H. and ARDERN, K. *The Merseyside guidelines for health impact assessment*. Liverpool: Public Health Observatory, University of Liverpool, 1998.
- SOBOTKA, M. a HUMLÍČKOVÁ, P. Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. In: *České právo životního prostředí*, sv. 27. Praha. 2010, s. 91–95.
- STEJSKAL, V. Rozsudek Soudního dvora proti České republice ve věci SEA. In: *České právo životního prostředí*, sv. 27. Praha. 2010, s. 119–122.
- STEJSKAL, V. a ZICHA, J. *Judikatura Soudního dvora Evropské unie v oblasti ochrany přírody*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2011, 86 s.
- STEJSKAL, V. Ústavní soud ČR přiznal občanskému sdružení (spolku) aktivní žalobní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu obce. In: *České právo životního prostředí*. 2014, č. 35, s. 69–81. ISSN 1213-5542.
- STŘELEČEK, T. Proces EIA při dobývání nerostných surovin. In: RIMMEL, V. (ed.) *Sborník příspěvků z mezinárodní konference SEA/EIA 2005. REC pro střední a východní Evropu*, MZP ČR, Ostrava, 2005.
- ŠVARCOVÁ (roz. Čerešňáková), K. *Ekologické zemědělství – právní aspekty*. Diplomová práce. Masarykova univerzita. Právnická fakulta, 2013/2014, 95 s.
- ŠVARCOVÁ, K. Posuzování vlivů na životní prostředí – účast veřejnosti. In: *České právo životního prostředí*, roč. XV, č. 1/2015 (37), s. 37–60. ISSN 1213-5542.

- TONIKOVÁ, Z. Návrh nového zákona EIA – splní naděje a očekávání? In: *EIA – posuzování vlivů na životní prostředí*. 2000, roč. 5, č. 2, s. 2. ISSN 1211-7269.
- VALÍČEK, S. Vliv těžby ropy a plynu na životní prostředí. In: *Zpravodaj EIA*, č. 2/1998, s. 6–9.
- VÍCHA, O. K nové právní úpravě nakládání s těžebními odpady. In: *České právo životního prostředí*, roč. 9, č. 2/2009 (26), s. 50–56.
- VÍCHA, O. Rašelina jako objekt právních vztahů. In: DÁVID, R., SEHNÁLEK, D. a VALDHANS, J. (eds.) *Sborník z konference Dny práva – 2010 – Days of Law, 4. ročník mezinárodní konference*, 1. vydání, Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2010, s. 1997–2007.
- VÍCHA, O. Právní předpisy související s těžbou nerostných surovin ve vztahu k životnímu prostředí (se zaměřením na rekultivace území dotčených těžbou). In: PECINOVÁ, A. (ed.) *Sborník z konference Těžba a její dopady na životní prostředí III*, Strážnice, 2011, s. 5–11.
- VÍCHA, O. Novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí v souvislosti s technologií CCS. In: *Zpravodaj EIA-SEA-IPPC*, roč. XVII, č. 3/2012, s. 18–19.
- VÍCHA, O. Ložiska nevyhrazených nerostů jako součást pozemku – vybrané otázky. In: *Sborník z konference Dny práva – 2012 – Days of Law, 6. ročník mezinárodní konference*. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 442, Brno: Masarykova Univerzita, 2013, s. 2375–2390.
- VÍCHA, O. Právní povaha vod z hlediska báňských předpisů. In: PRŮCHOVÁ, I., HANÁK, J. a kol. *Voda v právních vztazích*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 481, s. 87–100.
- VÍCHA, O. New challenges of the EU environmental law in connection with the use of unconventional hydrocarbons. In: DAMOHORSKÝ, M. a STEJSKAL, V. et al. (ed.) *Environmental Law in the Czech Republic and EU - Ten Years After*. 1. vyd. The Czech Society for Environmental Law, Beroun: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2014, s. 57–73.
- VÍCHA, O. Szczególnie ingerencje w skorupe ziemska z prawnego punktu widzenia. In: DOBROWOLSKI, G. and RADECKI, G. (eds.) *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji*. Katowice, 2014, s. 32–46.

- VÍCHA, O. Posuzování vlivů na životní prostředí: Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 11. února 2015 ve věci C-531/13, Marktgemeinde Straßwalchen a další proti Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend. In: *České právo životního prostředí*, roč. XV, č. 1/2015 (37), s. 111–118.
- VIRDZEKOVÁ, Alica (eds.) *Cofola 2015: sborník z konference*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, s. 915. Řada teoretická, Ed. Scientia, č. 532. ISBN 978-80-210-7976-2.
- VOMÁČKA, V. *Nástroje prosazování unijního práva životního prostředí* [online]. 2014. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Ilona Jančářová.
- VOLF, J. SEA - Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí In: *Zpravodaj ústředí centra monitoringu a hygieny životního prostředí*, roč. XI, 2004, SZÚ Praha.
- VRAVNÍKOVÁ L. a ŠPELINOVÁ I. Statistika posuzování vlivu na životní prostředí. In: *Zpravodaj ELA–SEA–IPPC*. roč. XV, č. 3/2010, s. 19–21.
- WINTERS, L. a SCOTT, S. A. Health impact assessment of the community safety projects, Huyton SRB area. *Observatory report series, No. 38*. Liverpool: Liverpool Public Health Observatory, 1997.
- ŽIDEK, D. Přístup k soudům v otázkách ochrany životního prostředí na úrovni Evropské unie – je současný stav udržitelný? In: *České právo životního prostředí*. 2015, roč. 38/XV, 2/2015, s. 58–68. ISSN 1213-5542.

---

## KOLEKTIV AUTORŮ

- Mgr. et Mgr. Lenka Bahýľ'ová, Ph.D.** (Ústavní soud České republiky, Brno, Česká republika); kapitola 6
- JUDr. Jana Dudová, Ph.D.** (Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno, Česká republika); kapitola 12
- Mgr. Martin Dufala, Ph.D.** (Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislavě, Slovenská republika); kapitola 19
- JUDr. Petra Humlíčková, Ph.D.** (Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Praha, Česká republika); kapitola 5
- JUDr. RNDr. Jaroslav Chyba, DrSc.** (Povodí Moravy, s. p., Česká republika); kapitola 4
- Mgr. Zuzana Ježková** (Nejvyšší správní soud, Brno, Česká republika); kapitola 2
- Mgr. Michaela Konečná** (Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Veřejný ochránce práv, Brno, Česká republika); kapitola 7
- prof. JUDr. Soňa Košičiarová, Ph.D.** (Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave, Slovensko); kapitola 18
- JUDr. Michal Maslen** (Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave, Slovenská republika); kapitola 17
- Mgr. Michal Matouš** (Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Nejvyšší správní soud, Brno, Česká republika); kapitola 16
- JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.** (Ústav státu a práva Akademie věd ČR, v. v. i., Česká republika); kapitola 3
- Mgr. et Mgr. Bc. Hana Musilová** (Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno, Česká republika); kapitola 10
- Mgr. Jiří Pokorný** (Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Praha, Česká republika); kapitola 11
- doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.** (Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno, Česká republika); kapitola 15
- JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.** (Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Praha, Česká republika); kapitola 5



**Mgr. Kateřina Švarcová** (Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno, Česká republika); kapitola 14

**Mgr. Jitka Večeřová, Ph.D.** (Veřejný ochránce práv, Brno, Česká republika); kapitola 7

**Mgr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D.** (Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Nejvyšší správní soud, Brno, Česká republika); kapitola 9

**JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.** (Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci, Ústavní soud České republiky, Česká republika); kapitola 13

**JUDr. Jiří Zicha, Ph.D.** (Fakulta managementu a ekonomiky, Univerzita Tomáše Bati, Zlín, Česká republika); kapitola 8

**Mgr. Dominik Židek** (Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Krajský soud v Brně, Brno, Česká republika); kapitola 1



## **Vědecká redakce MU**

prof. MUDr. Martin Bareš, Ph.D.; Ing. Radmila Droběnová, Ph.D.;  
Mgr. Michaela Hanousková; doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.;  
doc. PhDr. Mgr. Tomáš Janík, Ph.D.; doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.;  
Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.; prof. PhDr. Petr Macek, CSc.;  
PhDr. Alena Mizerová; doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.;  
doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.; Mgr. David Povolný;  
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; prof. RNDr. David Trunec, CSc.;  
prof. MUDr. Anna Vašků, CSc.; Mgr. Iva Zlatušková;  
doc. Mgr. Martin Zvonař, Ph.D.

## **Ediční rada PrF MU**

doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D. (předseda)  
prof. JUDr. Josef Bejček, CSc., prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.,  
doc. JUDr. Věra Kalvodová, Dr., prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc.,  
doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D., doc. JUDr. Radim Polčák, Ph.D.,  
prof. JUDr. Petr Průcha, CSc., doc. JUDr. Markéta Selucká, Ph.D.

## **POSUZOVÁNÍ VLIVŮ ZÁMĚRŮ A KONCEPCI NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ**

**Mgr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., Mgr. Dominik Židek a kolektiv**

Vydala Masarykova univerzita  
Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno

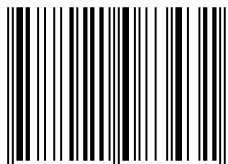
Spisy Právnické fakulty MU č. 561 (řada teoretická, Edice Scientia)

Tisk: Point CZ, s.r.o., Milady Horákové 890/20, 602 00 Brno  
1. vydání, 2016

ISBN 978-80-210-8343-1  
www.law.muni.cz

**muni**  
PRESS

ISBN 978-80-210-8343-1



9 788021 083431

