

Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích
Biologická fakulta

VNITROSTÁTNÍ A EVROPSKÁ ÚPRAVA V OBLASTI POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Bakalářská práce

Zpracovatel: Eva Smolková

Školitel: RNDr. Vojtěch Vyhnálek, CSc., EIA SERVIS s.r.o. České Budějovice

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedených pramenů a literatury.

V Praze dne 1. května 2007

OBSAH

ÚVOD	4
I. PŘEDMĚT, ÚČEL A CÍLE POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ A PRAMENY PRÁVA	7
II. PRÁVNÍ ÚPRAVA POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ NA ÚROVNI EU	11
II.1. VÝVOJ A SOUČASNÝ STAV PRÁVNÍ ÚPRAVY	11
II.2. ZÁKLADNÍ CHARAKTERISTIKA PRÁVNÍ ÚPRAVY NA ÚROVNI EU.....	12
II.2.1. Posuzování záměrů.....	12
II.2.2. Strategické posuzování.....	17
II.2.3. Posuzování vlivů na evropsky významné lokality a ptáčí oblasti.....	19
III. VNITROSTÁTNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVA POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ	21
III.1. VÝVOJ PRÁVNÍ ÚPRAVY NA VNITROSTÁTNÍ ÚROVNI.....	21
III.2. PLATNÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA.....	24
III.3. ZÁKLADNÍ POJMY A NÁSTROJE VNITROSTÁTNÍ ÚPRAVY.....	25
IV. ÚLOHA ORGÁNŮ STÁTNÍ SPRÁVY A SOUDŮ V PROCESU POSUZOVÁNÍ VLIVŮ	33
IV.1. ORGÁNY STÁTNÍ SPRÁVY V PROCESU POSUZOVÁNÍ VLIVŮ.....	33
IV.2. ÚLOHA SOUDŮ V PROCESU POSUZOVÁNÍ VLIVŮ	35
V. AKTUÁLNÍ OTÁZKY SOULADU VNITROSTÁTNÍ A EVROPSKÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY	38
IV.1. ŘÍZENÍ O PORUŠENÍ SMLOUVY PROTI ČR.....	38
IV.2. NĚKTERÉ DALŠÍ OTÁZKY SOULADU VNITROSTÁTNÍ A EVROPSKÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY.....	42
VI. ZÁVĚRY	45
VII. LITERATURA	47
VIII. INTERNETOVÉ PRAMENY	48
PŘÍLOHA	49

Úvod

Uvážíme-li vážné ekologické problémy posledních desetiletí, které se bezprostředně v různé míře dotýkají rovněž člověka a jeho zdraví, je pochopitelné, že se ochraně životního prostředí věnuje zvýšená pozornost. Ochrana životního prostředí a jeho složek se stala důležitou a nedílnou součástí při realizaci řady lidských činností. V této souvislosti je potřeba zmínit koncept trvale udržitelného rozvoje, na kterém princip přísné ochrany životního prostředí spočívá.

Ochranu životního prostředí lze provádět mnoha způsoby. S vývojem lidské společnosti a jejích technických a technologických možností se sice na jednu stranu zlepšují metody ochrany a stávají se více efektivními, avšak na druhou stranu rovněž dochází k prudkému vývoji nových technologií nebo činností vedoucích k ohrožení životního prostředí.

Důležitým nástrojem ochrany životního prostředí se v současné době stalo tzv. posuzování vlivů na životní prostředí. Jedná se o právem upravený proces, jehož uskutečnění je nutnou podmínkou pro provedení určitých staveb či jiných významných zásahů do přírody a krajiny. Účelem tohoto procesu je posoudit, zda a do jaké míry může zvažovaná stavba či obdobný projekt v budoucnu negativně ovlivnit bezprostřední či vzdálenější životní prostředí a tyto potenciální negativní vlivy předem vyloučit (např. zákazem provedení záměru výstavby) či výrazně omezit.

S problematikou posuzování vlivů na životní prostředí jsem se blíže seznámila v rámci dvou studijních stáží, a to ve společnosti EIA SERVIS s.r.o. České Budějovice, který zpracovává odborná stanoviska pro proces posuzování vlivů, a dále na Ministerstvu životního

prostředí, které je ústředním orgánem státní správy v této oblasti. Měla jsem možnost seznámit se jak s praktickými postupy při posuzování vlivů, tak s problémy, se kterými se potýkají jednotlivé subjekty, kterých se posuzování vlivů v České republice dotýká. Uvedené bylo hlavním impulzem, proč jsem si zvolila právě téma procesu posuzování vlivů na životní prostředí.

Cílem předkládané bakalářské práce je po prostudování všech relevantních pramenů shrnout, popsat a poskytnout kritickou analýzu současného stavu procesu posuzování vlivů na životní prostředí v České republice. Z důvodu našeho členství v Evropské unii, která klade na provádění posuzování vlivů v rámci naplňování principu vysoké úrovně ochrany životního prostředí veliký důraz, je samozřejmě nutné se zabývat i úpravou posuzování vlivů v evropském právu. Závěrem této práce by tak mělo být vyhodnocení, zda je posuzování vlivů v České republice dostatečné s ohledem na potřeby ochrany životního prostředí a slučitelné s normami na úrovni Evropské unie.

Práce je členěna do pěti kapitol. V první kapitole se věnuji předmětu, účelu, cílům posuzování vlivů na životní prostředí a relevantním pramenům práva. Druhá a třetí kapitola popisuje vývoj a současný stav posuzování vlivů na životní prostředí na komunitární (evropské) a vnitrostátní úrovni. Ve čtvrté kapitole se vysvětlují úloze orgánů státní správy a soudů v procesu posuzování vlivů. V závěrečné páté kapitole se zabývám otázkami souladu vnitrostátní a evropské právní úpravy na příkladu řízení, které proti České republice zahájila Evropská komise.

Právní stav uvedených právních předpisů, není-li v textu uvedeno jinak, se váže k 1. květnu 2007.

Na tomto místě bych chtěla poděkovat panu RNDr. V. Vyhnálkovi, CSc. za cenné rady, které mi při psaní této práce poskytl.

V Českých Budějovicích 9. května 2007

I. PŘEDMĚT, ÚČEL A CÍLE POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ A PRAMENY PRÁVA

Zejména rychlý vývoj globálního hospodářství po druhé světové válce měl za následek zvyšující se tlak člověka a prostředků, jichž využívá, na životní prostředí. Docházelo tak k rozsáhlým změnám na složkách životního prostředí, a to jak na úrovni lokální, regionální, národní, tak v mnoha případech i na úrovni globální. Tyto změny byly většinou výrazně ekologicky negativní a velmi často i nevratné. Ve svém důsledku ohrožovaly zdraví člověka. Odpovědí na tento trend bylo hlavně v rozvinutých zemích přijímání zákonů a legislativních úprav, jejichž účelem byla právě *minimalizace negativních vlivů* na všechny složky životního prostředí. Většina z těchto zákonů však postihovala pouze následky činnosti člověka na své okolí a nikoliv jeho příčiny. Zejména u rozsáhlých staveb pak docházelo ke vzniku a kumulaci takových negativních vlivů na životní prostředí, které nebyly v počáteční fázi projektu vůbec očekávány. Snaha o jejich minimalizaci s sebou přinášela nejen velké výdaje, ale v mnoha případech ani nebyla technicky uskutečnitelná. Jednou z možností, jak předejít těmto důsledkům, byla formulace takového rozhodovacího nástroje, který by dokázal identifikovat, zhodnotit a již ve fázi příprav projektu minimalizovat či úplně odstranit možné negativní vlivy na životní prostředí, a to ve všech fázích výstavby a provozu projektu, potažmo v rámci následného ukončení provozu a sanace dotčených pozemků.

Institut posuzování vlivů na životní prostředí představuje takový nástroj ochrany životního prostředí. Jeho základní myšlenkou je vyhodnotit možné dopady staveb a jiných obdobných činností na životní prostředí před tím, než budou takové projekty realizovány, a omezit či zcela eliminovat jejich případný negativní vliv buď tím, že realizace projektu nebude povolena či bude povolena za určitých podmínek, které negativní vliv na životní prostředí zmírní či vyloučí.

Posuzování vlivů na životní prostředí (EIA – z angl. *Environmental Impact Assessment*) je chápáno jako specifický postup (proces). Z podstaty tohoto procesu - posouzení vlivů určitého záměru na životní prostředí předtím, než je rozhodnuto o jeho realizaci – je patrné, že vychází z tzv. *zásady prevence*. Tato zásada je jedním z hlavních principů ochrany životního prostředí. Spočívá v usměrňování a zabránění vzniku nepříznivých důsledků lidského chování na životní prostředí jejich předcházením.

Posuzování vlivů na životní prostředí je jedním z *průřezových nástrojů* ochrany životního prostředí. Takové označení vyplývá ze skutečnosti, že se jedná o nástroj, jehož prostřednictvím zajišťujeme ochranu životního prostředí jako celku a nikoliv pouze jeho jednotlivých složek. Výše uvedený přístup je vyjádřením *principu integrace* a komplexnosti ochrany.

Ochrana životního prostředí by neměla být omezena pouze na regulaci činností, jež mají na životní prostředí bezprostřední (přímý) vliv. Lidská společnost je vysoce organizovaná a komplikovaná a stejně tak i její činnosti. Z toho plyne, že bychom měli k určitým okruhům činností přistupovat *plánovitě*, a to jak na základě věcných, finančních, tak i časových důvodů. Na základě výše uvedeného je více než jasné, že hlediska ochrany životního prostředí je nezbytné zohledňovat již v ranné fázi rozhodování, kdy ještě nedochází k rozhodování o konkrétních činnostech představujících bezprostřední zásah do životního prostředí, ale o základních koncepčních liniích a hranicích, z nichž se bude v průběhu rozhodování o jejich realizaci vycházet.

Na základě výše uvedeného můžeme institut posuzování vlivů na životní prostředí rozlišit na dvě základní roviny: *koncepční (strategické) posuzování*, jehož předmětem je posouzení

vlivů realizace koncepčních dokumentů, plánů, apod., a *posuzování záměrů (projektové posuzování)*, jehož předmětem je posouzení vlivů určitých konkrétních záměrů (např. staveb).

Posuzování vlivů na životní prostředí je stejně jako další nástroje ochrany životního prostředí upraveno *právem*, a to jak na úrovni národní (vnitrostátní), tak mezinárodní i evropské (komunitární).

První právní úpravou v tomto směru se stal *zákon o politice životního prostředí (US National Environmental Policy Act - NEPA)*, který nabyl účinnosti v lednu roku 1970 ve Spojených státech amerických, a který jako první upravil právě některé aspekty posuzování vlivů na životní prostředí. V současné době se stala úprava posuzování vlivů součástí legislativy více než stovky zemí, převážně z rozvinutých částí světa, nicméně jeho implementace zeměmi rozvojovými je již delší dobu na vzestupu. Implementaci legislativy EIA tak můžeme považovat za měřítko ekologického vnímání, které determinuje přístup jednotlivých států a jejich rozhodovacích orgánů k vlastnímu životnímu prostředí.

Základ *mezinárodní smluvní úpravy* posuzování vlivů na životní prostředí představuje *Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států*. Tato smlouva byla podepsána v roce 1991 ve Finském městě *Espoo* a nabyla účinnosti 10. září 1997¹.

Jedním z charakteristických rysů procesu posuzování vlivů je účast veřejnosti. Standardy této účasti jsou rovněž upraveny na úrovni mezinárodního práva, a to v *Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti při rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí* (dále jen „Aarhuská úmluva“). Tato úmluva byla podepsána 25. června

¹ Závazné mezinárodní smlouvy ovšem nejsou jedinými nástroji na mezinárodní úrovni, které posuzování vlivů zmiňují. Z nezávazných dokumentů odkazujících na posuzování vlivů na životní prostředí, které ovšem na mezinárodní úrovni hrají poměrně významnou úlohu, lze jmenovat např. *Deklaraci z Ria* a *Agendu 21* (obě 1992), blíže viz Damohorský a kol.: *Právo životního prostředí*, C. H. Beck, Praha 2003, s. 186.

1998 v dánském městě *Aarhus* na konferenci ministrů životního prostředí regionu Evropské ekonomické komise OSN (UNECE) a vstoupila v platnost 30. října 2001.

Na úrovni *evropského (komunitárního) práva* jsou základem úpravy posuzování vlivů *směrnice*. Jejich podstatou je závaznost pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo (na rozdíl od nařízení, která jsou obecně platná, závazná jako celek a přímo aplikovatelná na území všech členských států). V praxi to znamená, že směrnice stanoví cíle, ukazatele a postupy a je věcí členského státu, jakými metodami a formami je integruje do svého právního řádu. V každém případě se nicméně musí jednat o obecně právně závazné předpisy (v českém právu se tedy bude jednat o zákony a podzákonné předpisy – nařízení vlády a vyhlášky ministerstev). Základem v tomto ohledu je směrnice 85/337/EHS o posuzování vlivů některých projektů na životní prostředí - „směrnice EIA“ (podrobně k evropské úpravě posuzování vlivů srov. Kapitulu II).

V České republice, tj. na úrovni *vnitrostátního (národního) práva*, je proces posuzování vlivů upraven především zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a posuzování koncepcí a projektů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon tzv. „transponuje“, tedy provádí v rámci vnitrostátního práva požadavky vyplývající z evropských směrnic. Zákon je proveden dvěma prováděcími předpisy, a to vyhláškou č. 457/2001 Sb., o odborné způsobilosti a o úpravě některých dalších otázek souvisejících s posuzováním vlivů na životní prostředí, a vyhláškou 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.

II. PRÁVNÍ ÚPRAVA POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ NA ÚROVNI EU

II.1. Vývoj a současný stav právní úpravy

Tzv. *projektové posuzování vlivů* (srov. výše) na životní prostředí je komunitárním (evropským) právem upraveno již poměrně dlouho. Prvním právním předpisem v této oblasti se stala *směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí* (dále též „směrnice EIA“ či „směrnice o posuzování vlivů“). Směrnice byla do současné doby dvakrát změněna:

- První změna byla provedena *směrnicí Rady 97/11/ES ze dne 3. března 1997, kterou se mění směrnice 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí*. Účelem této změny bylo zejména napravit určité nedostatky původní úpravy a zohlednit vývoj v oblasti ochrany životního prostředí. Významnou změnu přinesla možnost pro členské státy, aby ve výjimečných případech vyňaly určitý záměr zcela nebo zčásti z požadavků stanovených touto směrnicí. Změna dále např. upřesnila požadavky na přeshraniční posuzování a požadavky na informace, které má oznamovatel povinnost poskytnout.
- Druhou změnu směrnice EIA přinesla *směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně která byla významným způsobem doplněna směrnicí Rady 97/11/ES*. Touto směrnicí byly do komunitárního práva transponovány požadavky Aarhuské úmluvy. Z hlediska procesu posuzování vlivů na životní prostředí je podstatné zejména stanovení přesných pravidel

pro zapojení veřejnosti. V této souvislosti byly zavedeny takové pojmy, jako jsou např. „veřejnost“ a „dotčená veřejnost“.

Naproti projektovému posuzování představuje *posuzování koncepcí* relativně nový prvek v evropském právu. Příslušný právní předpis, kterým je *směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí*, byla přijata v roce 2001 a členské státy měly povinnost ji provést v rámci svých právních řádů do poloviny roku 2004.

Vedle směrnic, které horizontálně upravují proces posuzování vlivů pro životní prostředí jako celek, platí zvláštní pravidla pro posuzování vlivů na oblasti zařazené do sítě *Natura 2000*. Tato úprava je obsažena ve směrnici 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (*směrnice o habitátech*).

II.2. Základní charakteristika právní úpravy na úrovni EU

II.2.1. Posuzování záměrů

Směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí vznikla, jak bylo výše naznačeno, na základě snahy Evropské unie sjednotit úpravu posuzování vlivů a zavést jeho používání v celé EU. Základním pojmem této úpravy je *záměr*, kterým se pro účely směrnice rozumí realizace staveb nebo jiných zařízení, ale i jiné zásahy do prostředí a krajiny včetně těžby nerostů. Proces posuzování vlivů upravený směrnicí se vztahuje na ty záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí. Za účelem rozlišení záměrů s možným významným vlivem na životní prostředí od záměrů, u nichž takový vliv není předpokládán, kategorizuje směrnice záměry do dvou základních skupin. Jednak se jedná o záměry, u nichž se možný vliv na životní prostředí předvídá s ohledem na jejich charakter automaticky. Mezi tyto záměry

patří např. rafinerie surové ropy, tepelné elektrárny a jiná spalovací zařízení, zařízení určená výhradně k trvalému skladování nebo konečnému uložení radioaktivního odpadu, výstavba dálnic, rychlostních silnic² a dálkových železničních tratí a letišť³ s hlavní rozjezdovou a přistávací drahou o délce 2 100 m nebo více, apod. U těchto záměrů, které jsou výčtem uvedeny v Příloze I směrnice, je proto nezbytné provést posouzení vlivů vždy (jedná se tedy o záměry s *obligatorním posouzením*)

Druhá skupina je představována záměry, u kterých nelze jejich možný negativní vliv na životní prostředí předem stanovit v obecné rovině – u těchto záměrů je proto vždy nezbytné s ohledem na konkrétní parametry napřed vyhodnotit, zda možné negativní vlivy připadají v úvahu a na základě takové úvahy se rozhodnout, zda je posouzení vlivů nezbytné či nikoli. Do této skupiny záměrů spadají např. záměry restrukturalizace zemědělského půdního fondu, zařízení k chovu drůbeže, hlubinné vrty s výjimkou vrtů pro průzkum stability půdy, loděnice, cukrovary, lyžařské vleky a lanové dráhy, rekreační osady, hotelové komplexy, čistírny odpadních vod, apod. Směrnice sama stanoví pro orgán státní správy, který musí provést v konkrétním případě vyhodnocení o nezbytnosti posuzování vlivů, určitá vodítka, kterými se musí při svém rozhodování řídit. Mezi tyto vodítka patří mj. kritérium povahy, rozsahu nebo umístění záměru⁴.

Hlavní principy směrnice lze shrnout do následujících bodů:

- posouzení vlivů na životní prostředí musí být provedeno dříve, než příslušný orgán vydá povolení k realizaci projektu;

² Pro účely této směrnice se “rychlostní silnicí” rozumí silnice, která odpovídá definici Evropské dohody o mezinárodních silnicích I. třídy ze dne 15. listopadu 1975.

³ Pro účely této směrnice se “letišťem” rozumí letiště, která odpovídají definici v Chicagské úmluvě z roku 1944 zřizující Mezinárodní organizaci pro civilní leteckou dopravu (Příloha 14).

⁴ Čl. 2 odst. 1 směrnice o posuzování vlivů.

- orgány státní správy, které mohou být vzhledem ke své působnosti v oblasti ochrany životního prostředí záměrem dotčeny (dále jen dotčené orgány státní správy), musí mít povinnost vyjádřit se k žádosti o povolení záměru;
- informace získané v průběhu procesu posuzování je zapotřebí při vydávání povolení k realizaci záměru vzít v úvahu;
- v případě, že členský stát si je vědom toho, že navrhovaný záměr, realizovaný na jeho území, bude mít významný vliv na životní prostředí v jiném členském státu, je povinen poskytnout o tomto záměru informace druhému členskému státu ve stejné době, kdy je poskytuje vlastním orgánům a občanům (stejnou povinnost má i v případě, když o to jiný členský stát, který tímto záměrem pravděpodobně bude ovlivněn, požádá);
- směrnice se nevztahuje na záměry sloužící obraně státu.

Jedním z hlavních principů posuzování vlivů zakotvených v právní úpravě je zajištění *široké účasti veřejnosti*. Každá žádost o povolení záměru a veškeré informace získané během procesu EIA musí být zveřejněny. Veřejnost musí mít rovněž možnost vyjádřit svůj názor ještě před zahájením realizace projektu. Aby bylo možné naplnit tento požadavek mají členské státy povinnost:

- vymezit pojem „dotčená veřejnost“;
- určit místa, kde budou výše uvedené informace k dispozici veřejnosti k nahlédnutí;
- upravit způsob informování veřejnosti (např. publikace v místních novinách, vystavení plánů, projektů, modelů apod.);
- určit formu, jakou veřejnost může vyjádřit svůj názor (např. formou písemných připomínek, ve veřejných projednáních apod.);
- stanovit lhůty pro jednotlivá stádia procesu EIA tak, aby rozhodnutí bylo vydáno v přiměřené lhůtě;

- po vydání rozhodnutí o povolení záměru mají příslušné orgány povinnost informovat dotčenou veřejnost o jeho obsahu a podmínkách vydání, i důvodech a okolnostech, které k tomuto rozhodnutí vedly;
- při plnění povinností z této směrnice vyplývajících je třeba respektovat omezení, která pro příslušné orgány vyplývají z vnitrostátní právní úpravy průmyslového a obchodního tajemství a ochrany veřejného zájmu.

Směrnice EIA dává členskému státu ve *výjimečných případech* možnost rozhodnutí, kdy určitý záměr nebo jeho část *nebudou posuzovány* z hlediska jejich vlivu na životní prostředí. V takovém případě je však nutné zvážit jinou formu posouzení a zda takto získané informace budou zpřístupněny veřejnosti; o takovémto rozhodnutí a jeho důvodech je povinnost informovat veřejnost. Členský stát musí rovněž o této výjimce informovat Komisi a sdělit jí rozsah a způsob zveřejnění informace na svém území.

Jedním z hlavních účelů směrnice EIA je zejména identifikovat, popsat a odpovídajícím způsobem v každém jednotlivém případě zhodnotit *přímé a nepřímé vlivy* záměru na jednotlivé složky životního prostředí (člověka, faunu, flóru, půdu, vodu, ovzduší, klima a krajinu), na jejich vzájemné vazby a na hmotný majetek a kulturní dědictví.

Směrnice EIA rovněž stanoví orientačně *informace*, které by investoři (žadatelé o povolení záměru) měli předložit jako podklad pro posouzení. Nejde o taxativní výčet, ale spíše o okruhy údajů, které členské státy považují za relevantní pro danou fázi schvalovacího procesu. Měly by však zohlednit zvláštní povahu toho kterého záměru nebo typu záměru ke složkám životního prostředí, které budou záměrem ovlivněny. Při vyžadování informací o záměru by měly členské státy zvážit, zda investor může požadovanou informaci s ohledem

na současné poznatky a metody posuzování skutečně předložit. Informace, které je investor povinen předložit, by měly zahrnovat alespoň:

- popis projektu s údaji o místě, vzhledu a velikosti projektu;
- popis opatření, jejichž cílem bude zabránit významným negativním vlivům na životní prostředí, nebo je snížit a pokud možno napravit jejich důsledky;
- údaje potřebné k určení a zhodnocení hlavních pravděpodobných vlivů na životní prostředí;
- netechnické shrnutí výše uvedených údajů.

Obsah informací o záměru je specifikován v příloze III směrnice. Pokud jde o popis záměru, měl by obsahovat zejména:

- popis fyzických vlastností záměru a požadavků na výstavbu a provoz vyplývajících z územně plánovací dokumentace;
- popis hlavních výrobních procesů, např. povahu a množství používaných materiálů;
- odhad druhu a množství odpadů a emisí (znečištění vod, ovzduší a půdy, hluk, vibrace, světlo, teplo, záření, apod.), produkovaných při provozu navrhovaného záměru.

Žadatel by měl předložit rovněž přehled *hlavních alternativ*, je-li to v daném případě vhodné, a zdůvodnit jím vybranou alternativu jako vhodnou k posouzení.

Příloha III dává příklady různých složek životního prostředí, které budou pravděpodobně navrhovaným záměrem významně ovlivněny a jež by měly být popsány. Do popisu vlivů je nutné začlenit vlivy přímé a jakékoli vlivy nepřímé, sekundární, kumulativní, krátkodobé, dlouhodobé, trvalé a dočasné, pozitivní a negativní. Posuzují se vlivy, které jsou důsledkem samotné existence daného záměru (stavby, zařízení atd.), využívání přírodních zdrojů, emise

znečišťujících látek a znečišťování odpady. Investor musí popsat i metody, jichž bylo k posouzení vlivů na životní prostředí použito.

II.2.2. Strategické posuzování

Strategické posuzování životního prostředí (SEA – z angl. *Strategic Environmental Assessment*) je moderním nástrojem pro environmentální optimalizaci plánů, programů a koncepcí, které mohou mít významné vlivy na životní prostředí.

Národní systémy SEA jsou od začátku 90. let vytvářeny ve většině *zemí OECD* (zejména v Kanadě, Novém Zélandu, Nizozemí, Velké Británii). Také Evropská unie, vědoma si důležitosti implementace problematiky životního prostředí do plánovacích procesů, přijala v roce 2001 směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (dále též „směrnice SEA“).

Předmětem této směrnice jsou *plány a programy* na národní, regionální nebo místní úrovni, připravované v oblasti zemědělství, lesnictví, rybolovu, energetiky, průmyslu, dopravy, hospodaření s odpady, vodního hospodářství, telekomunikací, turistiky, územního plánování nebo využívání půdy, a které zároveň stanoví rámec pro budoucí souhlas k realizaci projektů uvedených v přílohách I a II směrnice EIA nebo u nichž nutnost posouzení, s ohledem na možný vliv na území, vyplývá ze směrnice 92/43/EHS (směrnice o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin).

Plány a programy, které stanoví využití menších oblastí na místní úrovni nebo jejich menší změny, vyžadují posouzení vlivu na životní prostředí pouze tehdy, stanoví-li jednotlivé členské státy, že mohou mít *závažný vliv na životní prostředí*. Členské státy dále mohou určit,

zda plány a programy neuvedené ve směrnici, které ale stanoví rámec pro budoucí souhlas k realizaci projektů, mohou mít závažný vliv na životní prostředí. Toto určení je možné provést buď přezkoumáním jednotlivých případů (zjišťovací řízení) nebo stanovením specifických druhů plánů a programů popřípadě kombinací obou přístupů.

Dle směrnice je posuzování nutné provést během přípravy plánu nebo programu a před jeho přijetím nebo předáním do schvalovacího procesu. Součástí posuzování je vypracování *zprávy o životním prostředí* („dokumentace SEA“) a konzultace s příslušnými orgány v oblasti životního prostředí a s veřejností. V případě, že připravované plány či programy mohou mít významnější dopady na území jiného členského státu, jen nutné v rámci posuzování konzultovat s tímto státem (či státy) o možných přeshraničních dopadech realizace plánu či programu a o opatřeních ke snížení nebo eliminaci těchto dopadů.

Zpráva o životním prostředí a vyjádření příslušných orgánů a veřejnosti, popřípadě výsledky přeshraničních konzultací, musí být vzaty v úvahu, jak bylo uvedeno, během přípravy plánu nebo programu a před jeho přijetím nebo předložením do procesu konečného schvalování. Přijatý plán či program pak musí být zveřejněn. Důležitou součástí posuzování je také *monitoring* – tedy sledování významných dopadů realizace plánů a programů na životní prostředí.

Směrnice SEA vychází z obdobných východisek jako směrnice 85/337/EHS. Základním rozdílem je však *časová souslednost přípravy* předmětu posuzování a jeho posouzení. Zatímco záměr je do procesu posuzování předkládán již v základních obrysech (popř. ve variantách řešení), posuzování koncepčních dokumentů by mělo probíhat současně s jejich přípravou. Začátek procesu posuzování se v tomto případě posouvá na začátek

přípravy a zpracování příslušného koncepčního dokumentu a oba procesy – zpracování dokumentu a jeho posuzování – by měly probíhat souběžně a vzájemně se ovlivňovat.

Směrnice SEA byla do českého právního řádu transponována prostřednictvím zákona č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (viz § 10a - 10i a § 14a - 14b zákona č. 100/2001 Sb.).

II.2.3. Posuzování vlivů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti

Specifický proces posuzování vlivů se uplatní v případě hodnocení vlivů na *lokality evropské soustavy chráněných území Natura 2000*. Jakýkoli záměr nebo koncepce, která by mohla mít významný vliv na jednu nebo více lokalit soustavy Natura 2000, podléhá zvláštnímu hodnocení vlivů na všechny chráněné fenomény (tj. na stanoviště i chráněné druhy). Tento proces je upraven směrnicí Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin⁵ (směrnice o habitátech; tento proces posuzování vlivů je též nazýván jako „malá EIA“ či příznačně „zelená EIA“). Z důvodu zahrnutí chráněných ptačích oblastí do systému sítě Natura 2000⁶ se pravidla pro posuzování vlivů vztahují i na tyto oblasti.

Pokud hodnocení prokáže negativní vliv na území Natura 2000 a neexistuje variantní řešení, lze navrženou koncepci nebo záměr schválit jen, pokud jiný veřejný záměr převažuje nad zájmy ochrany přírody. Současně musí být uložena dostatečná kompenzační opatření. Ještě přísnější podmínky platí v případě, že se jedná o lokalitu s prioritními typy stanovišť

⁵ Čl. 6 směrnice o habitátech.

⁶ Čl. 3 odst. 1 směrnice o habitátech; tento článek stanoví, že síť Natura 2000 zahrnuje i zvláště chráněná území vymezená podle směrnice 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků.

nebo prioritními druhy (jedná se o druhy vyjmenované ve směrnici o habitátech, za jejichž zachování má EU zvláštní zodpovědnost⁷).

Požadavky vyplývající ze směrnice 92/43/EHS jsou v českém právním řádu upravena v § 45h a §45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (podrobněji srov. dále).

⁷ Čl. 1 písm. h) směrnice o habitátech.

III. VNITROSTÁTNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVA POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

III.1. Vývoj právní úpravy na vnitrostátní úrovni

Za první úpravu na území České Republiky, respektive Československa, která zahrnovala myšlenku procesu EIA, lze považovat vyhlášku *Federálního ministerstva pro technický a investiční rozvoj č. 163/1973 Sb., o dokumentaci staveb*. Věnovala se hlavně náležitostem dokumentace staveb. Vyhláška mj. stanovila, že

„Projektový úkol...vymezuje stavbu a její umístění. Přitom zejména stanoví...způsob provozu z hlediska bezpečnosti a ochrany zdraví a vliv na životní prostředí... Úvodní projekt stavebního záměru pak určuje....estetické a ostatní podmínky péče o životní prostředí i způsob jejich zajištění... Dává též povinnost projektantovi projednat s příslušnými orgány a organizacemi...ochranu památkových objektů a chráněných částí přírody...a způsob zajištění péče o životní prostředí...“.

Tato vyhláška však neobsahovala žádný formalizovaný postup hodnocení, spíše jen proklamovala nutnost vzít při tvorbě dokumentace o stavbě v potaz i otázky týkající se životního prostředí.

Prvním právním předpisem na našem území, ve kterém se poprvé objevil pojem „posuzování vlivů na životní prostředí“, byl *zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí*, a to v § 20 a § 26. Tento zákon dnes vymezuje základní pojmy a stanoví základní zásady ochrany životního prostředí a povinnosti právnických a fyzických osob při ochraně a zlepšování stavu životního prostředí a při využívání přírodních zdrojů, vychází z principu trvale udržitelného rozvoje. Složky životního prostředí rozděluje na ovzduší, vodu, horniny, půdu, organismy, apod. Ve vztahu k procesu posuzování vlivů patřily mezi činnosti podléhající posouzení zejména zemědělství a lesní hospodářství, potravinářský průmysl, těžební průmysl,

energetický průmysl, kovoprůmysl, dřevařský a papírenský průmysl, další odvětví a infrastruktura.

Na tento právní předpis navázal *zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.*, který se již specificky věnoval pouze problematice posuzování vlivů. Tento zákon upravoval posuzování vlivů připravovaných staveb, činností, technologií, koncepcí a výrobků na životní prostředí a určoval pro tyto účely příslušné orgány státní správy. Činnosti uvedené v tomto zákoně jsou stejné jako v zákoně č. 17/1992 Sb., ale liší se rozdělením podle kapacity a velikosti stavby, na základě kterých byla určována kompetence Ministerstva životního prostředí, resp. tehdejších okresních úřadů.

V současné době se posuzování vlivů na životní prostředí provádí dle platné právní normy, kterou je *zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a posuzování koncepcí a projektů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)*, ve znění pozdějších předpisů. Zákon byl do současné doby celkem třikrát novelizován, a to zákonem č. 93/2004 Sb., č. 163/2006 Sb., č. 186/2006 Sb. Zákonem č. 100/2001 Sb. v původním znění nebyl zcela zrušen předchozí zákon č. 244/1992 Sb., ale z posledně jmenovaného zákona byla zcela vyjmuta část týkající se projektového posuzování (zákon tak nadále upravoval strategické posuzování). V roce 2004 nicméně došlo k úplnému zrušení tohoto zákona, když byla rovněž část týkající se strategického posuzování převzata do zákona č. 100/2001 Sb. (změna se uskutečnila prostřednictvím zákona č. 93/2004 Sb.).

Zákon č.100/2001 Sb. byl schválen dne 20. 2. 2001 Parlamentem České Republiky a nabyl účinnosti dne 1. 1. 2002. Zákon č. 100/2001 Sb. upravuje posuzování vlivů na ŽP a postup fyzických osob, právnických osob, správních úřadů a územních samosprávních celků při tomto posuzování (blíže k jednotlivým prvkům zákona srov. dále).

Potřeba nového zákona byla vysvětlena několika důvody. Podstatné bylo uvést vnitrostátní pravidla do souladu s legislativou EU a zároveň vyřešit nedostatky původního zákona. Dalším důvodem byla chystaná ratifikace dvou mezinárodních úmluv *Aarhuské úmluvy* a *Úmluvy z Espoo*.

Předkladatelé nového návrhu zavedli tzv. zjišťovací řízení neboli *screening* a stanovení rozsahu a obsahu posuzování (*scoping proces*). Předmět posuzování byl tak nově v souladu se směrnicí EIA rozdělen na záměry, které mají být posuzované vždy, a na záměry posuzované pouze na základě rozhodnutí ve zjišťovacím řízení. Dalšími novými prvky v zákoně se staly:

- oddělení oznámení od dokumentace (veřejnost má možnost se písemně vyjádřit k oznámení, tedy již v nejrannější fázi procesu EIA);
- stanovení obsahu a rozsahu dokumentace;
- oprávnění nutné pouze pro zpracování posudku, nikoliv dokumentace, udílení autorizace oprávněným osobám (pro dvě specializace- pro oblast posuzování vlivů na životní prostředí a na veřejné zdraví);
- autorizace pro vlivy na veřejné zdraví, jejíž nositel musí být členem zpracovatelského týmu, posuzují-li se záměry z kategorie I;
- dvě veřejná projednání během procesu EIA a možnost jejich opakování;
- možnost změny stanoviska a jeho časové omezení;
- podrobnou procedurální úpravu posuzování koncepcí a posuzování vlivů přesahujících státní hranice (mezistátní posuzování);
- způsob zajištění zpracování posudku;
- sledování a rozbor vlivů po realizaci;
- přesun kompetencí z okresního úřadu na krajské úřady a řadu dalších menších změn.

Tab. č.1: Porovnání posuzování dle zákona č. 244/1992 Sb. a zákona č. 100/2001 Sb.

Zákon č. 244/1992 Sb.	Zákon č. 100/2001 Sb.
- veřejnost získala první informaci až po zpracování dokumentace (což mnohdy trvalo měsíce a stálo investora peníze)	- se veřejnost o záměru dozvídá na počátku, ještě než jsou proinvestovány peníze za nákladné posudky
- se záměry hodnocené v procesu EIA zveřejňovaly v místě obvyklým způsobem a lidé se tak často o ničem nedozvěděli	- je nařízeno zveřejnění na úřední desce a zároveň i na internetu, nehrozí proto zmeškání procesu EIA. Způsob informování veřejnosti je mnohem kvalitnější.
- se v procesu EIA nedařilo prosadit hodnocení změn technologie stávajícího závodu (podařilo se pouze u změn v Temelíně, a to až po soudním procesu)	- je část zákona, která upravuje hodnocení změn technologií ve stávajícím závodu mnohem lépe napsaná, prosazení hodnocení by nemělo být obtížné
- objednával a platil dokumentaci i posudek (investor) a někdy vznikalo podezření, že práci odborníků ovlivňuje	- zpracovatele posudku objednává i platí ministerstvo, které pak náklady účtuje investorovi. Přímý kontakt investora s odborníky se snížil
- celým procesem posuzování prošlo více záměrů	- s nástupem zákona č. 100/2001 Sb. poklesl počet posuzovaných záměrů, které prošly celým procesem – více záměrů z kategorie II končí ve zjišťovacím řízení stanoviskem „není nutné posuzovat“.

III.2. Platná právní úprava

Základem platné právní úpravy posuzování vlivů je (jak již bylo uvedeno) zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivu na životní prostředí; dále jen „zákon o posuzování vlivů“ či „zákon“).

Zákon v souladu s právem Evropských společenství upravuje posuzování vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví a postup fyzických osob, právnických osob, správních úřadů a územních samosprávných celků (obcí a krajů) při tomto posuzování.

Posuzování vlivů na životní prostředí podléhají v tomto zákoně *vymezené záměry a koncepce*, jejichž provedení by mohlo závažně ovlivnit životní prostředí. Účelem posuzování vlivů na životní prostředí je získat objektivní odborný podklad pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů, a přispět tak

k udržitelnému rozvoji společnosti. Tento podklad je jedním z podkladů v řízeních podle zvláštních právních předpisů, jakým je zejména zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Předmětem posuzování podle zákona jsou 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.

III.3. Základní pojmy a nástroje vnitrostátní úpravy

Zákon o posuzování vlivů operuje s několika pojmy, kdy nejdůležitějšími jsou pojmy „*záměr*“ a „*koncepce*“. Na základě zákona se „*záměrem*“ rozumí jakákoli stavba, činnost nebo technologie, která je uvedena v příloze č. 1. „*Koncepcí*“ se rozumí strategie, politiky, plány nebo programy zpracované nebo zadané orgánem veřejné správy a následně orgánem státní správy schvalované nebo ke schválení předkládané.

Proces EIA má *pět základních fází*, kterými jsou: (a) oznámení, (b) zjišťovací řízení, (c) dokumentace, (d) posudek a (e) stanovisko. Pro každou etapu zákon stanovuje příslušné lhůty pro zveřejňování a zasílání připomínek a upravuje podrobnosti projednávání záměru s jednotlivými úřady a veřejností. Přílohy zákona definují náležitosti, jež jednotlivé dokumenty musí obsahovat.

Ad (a) První fází procesu EIA je *oznámení*. Oznámení je povinen příslušnému správním úřadu předložit každý žadatel, který chce realizovat záměr uvedený v příloze zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Náležitosti oznámení stanovuje příloha č. 3 zákona; jsou jimi údaje o oznamovateli, záměru, vstupech a výstupech, stavu životního prostředí

v dotčeném území a vlivech záměru na obyvatelstvo a životní prostředí. Oznámení by mělo obsahovat také nástin hlavních uvažovaných variant záměru.

Na základě oznámení správní úřad do 5 pracovních dní rozešle oznámení k vyjádření dotčeným správním úřadům a obcím, popřípadě krajům a zároveň zveřejní informace o oznámení (v podobě srozumitelného shrnutí netechnických informací) a sdělí, kde je možné do oznámení nahlížet. Do 15 dnů od zveřejnění těchto informací může každá osoba (jak fyzická, tak i právnická) příslušnému úřadu (tedy buď krajskému úřadu nebo Ministerstvu životního prostředí) zaslat své písemné vyjádření. K vyjádřením zaslaným po lhůtě příslušný úřad nemusí přihlížet – ze znění „nemusí přihlížet“ nicméně vyplývá, že není zcela vyloučeno, aby nebylo přihlédnuto k vyjádřením zaslaným po lhůtě. Tím se chce docílit, podle mého názoru zcela v souladu s účelem řízení EIA, aby byl v rámci posuzování vlivů vzat v potaz co nejširší okruh názorů, byť nesplňujících formální předpoklady (podání po lhůtě). V každém případě ovšem v takové situaci záleží na správním úřadu, zda pozdě podané vyjádření zohlední či nikoli.

Ad (b) Na základě oznámení a došlých vyjádření k němu se provádí *zjišťovací řízení*. Tato fáze řízení má dva účely, v závislosti na posuzovaném záměru. U záměrů, u nichž se vždy posuzují vlivy na životní prostředí, je cílem upřesnit informace, které bude muset obsahovat dokumentace; u ostatních záměrů (uvedených v kategorii II přílohy č. 1) pak zjistit, zda vlivy na životní prostředí budou vůbec posuzovány.

V případě, že oznámení splňuje veškeré požadavky na dokumentaci a nebylo-li k němu vzneseno žádné nesouhlasné vyjádření, může úřad v rámci zjišťovacího řízení stanovit, že se oznámení považuje za dokumentaci. Účelem takového postupu je vyhnout se vysokým

nákladům za zpracování dokumentace. Zjišťovací řízení je ukončeno nejdéle do 30 dnů od zveřejnění oznámení (v případě oznámení splňujícího požadavky dokumentace do 45 dnů). Neprodleně po jeho ukončení příslušný úřad odešle písemný závěr oznamovateli a dotčeným orgánům a zajistí jeho zveřejnění

Ad (c) Na základě oznámení, vyjádření k oznámení a závěru zjišťovacího řízení zajistí oznamovatel zpracování *dokumentace*, a to prostřednictvím autorizované osoby. Náležitosti dokumentace jsou uvedeny v příloze č. 4 zákona; musí obsahovat zejména údaje o oznamovateli, údaje o záměru (základní údaje o záměru, údaje o vstupech a výstupech), údaje o stavu životního prostředí v dotčeném území, komplexní charakteristiku a hodnocení vlivu záměru na obyvatelstvo a životní prostředí, porovnání variant řešení záměru, apod. Příslušný úřad dokumentaci do 10 pracovních dnů od doručení zveřejní. Na internetu musí zveřejnit vždy alespoň textovou část dokumentace. Součástí zveřejnění je informace kdy a kde je do dokumentace možno nahlížet. Ve stejné lhůtě (do 10 dnů od doručení) ji také zašle k vyjádření dotčeným správním úřadům a samosprávám dotčených obcí.

Do 30 dnů ode dne zveřejnění se může každý písemně k dokumentaci vyjádřit; k později podaným vyjádřeními nemusí úřad přihlížet. Pokud splňuje dokumentace zákonem předepsané náležitosti, předá ji úřad do 40 dnů od zveřejnění zpracovateli posudku (viz dále). V opačném případě ji v této lhůtě vrátí investorovi k přepracování či doplnění. Po předložení přepracované či doplněné dokumentace probíhá opět stejný postup zveřejnění, rozeslání a podávání připomínek.

Ad (d) Na základě obdržené dokumentace, popřípadě oznámení a všech podaných vyjádření, je zpracován *posudek*. Účelem posudku je získat nezávislou expertízu, zaměřenou zejména na posouzení úplnosti a pravdivosti zpracované dokumentace. Stejně jako v případě

oznámení může posudek zpracovat pouze autorizovaná osoba, kterou však vybírá a zpracování tak zajišťuje příslušný úřad (na rozdíl od zpracování dokumentace). Nezávislosti zpracování posudku je zajištěna mj. tím, že se na jeho zpracování nemohou žádným způsobem podílet osoby, které se podílely na zpracování dokumentace (či oznámení). Doba pro zpracování posudku je 60 dnů ode dne doručení dokumentace zpracovateli posudku, v odůvodněných případech je možno tuto lhůtu prodloužit o 30 dnů. Náležitosti posudku jsou uvedeny v příloze č. 5 zákona. Nedílnou součástí posudku je návrh závěrečného stanoviska EIA.

Autorizace na vypracování dokumentace a posudku jsou udělována Ministerstvem životního prostředí ve správním řízení (odborné osvědčení, nezbytné pro zpracování části dokumentace týkající se posuzování vlivů na veřejné zdraví, je udělováno Ministerstvem zdravotnictví).

Zpracovatel posudku zašle v dohodnutém termínu posudek příslušnému úřadu; a ten, splňuje-li všechny zákonem předepsané náležitosti, jej zašle do 10 pracovních dnů oznamovateli a dotčeným orgánům státní správy a zajistí jeho zveřejnění. Součástí takového zveřejnění je informace kdy a kde je do něj možno nahlížet. Každý má právo se k posudku vyjádřit do 30 dnů ode dne jeho zveřejnění.

Ze zákona nepřímou vyplývá, že zpracovatel posudku zpracovává rovněž návrh stanoviska, představující další fázi procesu posuzování⁸. V případě, že příslušný úřad obdržel nějaké nesouhlasné vyjádření k dokumentaci nebo posudku, je povinen k nim zajistit veřejné projednání. Zpracovatel posudku vypořádá písemná vyjádření k posudku a vyjádření

⁸ § 9 odst. 10 zákona č. 100/2001 Sb.

z veřejného projednání a na jejich základě případně upraví návrh stanoviska. Tento návrh stanoviska a vypořádání pak předá příslušnému úřadu.

Ad (e) Příslušný úřad vydá na základě dokumentace, popř. oznámení, posudku a vyjádření k nim *stanovisko* k posouzení vlivů záměru na životní prostředí (v tomto ohledu je zajímavé, že zákon nevyžaduje, aby bylo stanovisko vydáno rovněž na základě jeho návrhu zpracovaného zpracovatelem posudku⁹). Lhůta pro vydání stanoviska je 30 dnů od uplynutí lhůty pro vyjádření k posudku. Příslušný úřad je povinen stanovisko do 7 pracovních dnů od jeho vydání zveřejnit. Jeho platnost je 2 roky ode dne jeho vydání. Stanovisko je odborným podkladem, na základě kterého příslušný správní orgán vydává rozhodnutí podle zvláštních předpisů, např. územní rozhodnutí o umístění stavby nebo o využití území podle stavebního zákona.

V řízení podle zvláštního právního předpisu (nejčastěji zřejmě stavebního zákona) tedy nelze vydat povolení s realizací záměru, aniž by v případech, ve kterých to vyžaduje zákon č. 100/2001 Sb., neproběhlo řízení EIA (resp. nebylo vydáno stanovisko). Negativní stanovisko, popřípadě podmínky týkající se realizace záměru vyplývající ze stanoviska, však nejsou pro správní úřad rozhodujícím podle zvláštního právního předpisu bezpodmínečně závazné. V každém případě nicméně musí ve svém rozhodnutí zvolené řešení odůvodnit, včetně případných odchylek od výsledků procesu EIA.

Posuzování vlivů staveb, činností a technologií, které *přesahují státní hranice*, se řídí rovněž zákonem č. 100/2001 Sb. Jedná se o situace, kdy záměry nebo koncepce mohou svými vlivy ovlivnit území jiného státu (tzv. dotčený stát); posuzování vychází z požadavků *Úmluvy z Espoo* a je rozděleno na posuzování záměrů a posuzování koncepcí, a to zvlášť v případech,

⁹ § 10 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb.

kdy je ČR státem původu a v případech, kdy je ČR dotčeným státem. Předmětem mezistátního posuzování jsou:

- záměry, uvedené v příloze zákona jako povinně posuzované či
- koncepce, pokud nutnost jejich posuzování vyplývá z mezinárodních smluv, kterými je ČR vázána.

Předmětem mezistátního posuzování mohou být i záměry podléhající zjišťovacímu řízení a koncepcí, pokud o posuzování požádá dotčený stát (tj. stát, jehož území může být ovlivněno závažnými vlivy záměru nebo koncepce) a stát původu s tím vysloví souhlas. Působnost pro mezistátní posuzování je vždy vyhrazena Ministerstvu životního prostředí.

Procedura mezistátního posuzování je rozdělena do následujících kroků:

(a) mezistátní posuzování na území ČR:

- zaslání oznámení dotčenému státu;
- vyžádání si od něho údaje o stavu životního prostředí na jeho dotčeném území a jejich poskytnutí zpracovateli dokumentace a zpracovateli posudku;
- doručení dokumentace dotčenému státu a nabídnutí konzultací;
- informování dotčeného státu o veřejném projednání dokumentace;
- předání vyjádření dotčeného státu zpracovateli posudku;
- zohlednění vyjádření dotčeného státu ve stanovisku MŽP;
- zaslání stanoviska dotčenému státu.

(b) mezistátní posuzování na území jiného státu zahrnuje:

- zveřejnění informace o oznámení, obdržení od státu původu, a jeho zaslání dotčeným úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům k vyjádření. Vyjádření může podat i kdokoliv z veřejnosti;

- zaslání vyjádření ministerstva a všech obdržených vyjádření státu původu;
- sdělení informací o životním prostředí na dotčeném území ČR státu původu;
- zveřejnění informací o obdržené dokumentaci od státu původu a její zaslání dotčeným úřadům a samosprávným celkům k vyjádření. K dokumentaci se může vyjádřit i kdokoliv z veřejnosti;
- zaslání vyjádření MŽP a všech obdržených států původu, případná účast na konzultacích;
- zveřejnění informace o veřejném projednání (pokud je k dispozici);
- zveřejnění závěrů posuzování nebo rozhodnutí od státu původu, pokud je MŽP obdrží.

V zákoně jsou stanoveny lhůty pro jednotlivé kroky, které zajišťuje ministerstvo, a lhůty pro vyjádření dotčených subjektů a veřejnosti.

Důležitým prvkem procesu EIA je *účast veřejnosti*, která může do procesu přispět cennými informacemi, a může tak napomoci ke zkvalitnění dokumentace, posudku i konečného stanoviska. Zapojením veřejnosti v rámci EIA se předchází pozdějším konfliktům v následných správních řízeních. Každý (jak fyzická, tak i právnická osoba) má právo se zúčastnit posuzování vlivů na životní prostředí a vyjádřit tak své připomínky. Účast veřejnosti je limitována pouze zákonem stanovenými lhůtami pro vydávání připomínek v jednotlivých fázích procesu. Jednotlivé kategorie veřejnosti jsou si v průběhu procesu rovny (a to i v případě organizované veřejnosti, jako jsou např. občanská sdružení a obecně prospěšné společnosti). Určité privilegované postavení mají některá občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti a dotčené obce až v navazujícím správním řízení, které se řídí zvláštními právními předpisy (např. již zmiňovaným stavebním zákonem¹⁰). Postavení

¹⁰ Např. § 85 stavebního zákona.

účastníka řízení a možnost podílet se na rozhodování o realizaci záměru v navazujícím řízení, získají až na základě splnění určitých podmínek

Veřejnost se může na základě zákona aktivně zapojit do procesu EIA, a nemusí tedy pouze pasivně sledovat informace o výsledcích jednotlivých etap procesu, které je povinen příslušný úřad průběžně zveřejňovat na úřední desce a na internetu (prostřednictvím *Informačního systému EIA¹¹*). Veřejnost se procesu EIA účastní jednak formou písemných vyjádření veřejnosti k oznámení, dokumentaci a posudku, a jednak při veřejném projednání posudku. Pokud úřad obdržel nesouhlasné vyjádření k dokumentaci nebo k posudku, jak bylo výše uvedeno, je povinen zajistit veřejné projednání dokumentace i posudku.

Bez ohledu na široké možnosti zapojení veřejnosti do procesu EIA je závažným problémem vnitrostátní právní úpravy faktická nemožnost veřejnosti dosáhnout přezkoumání výsledků posuzování vlivů soudem (k tomu podrobně viz dále).

¹¹ http://www.env.cz/AIS/web.nsf/pages/systemy_EIA.

IV. ÚLOHA ORGÁNŮ STÁTNÍ SPRÁVY A SOUDŮ V PROCESU POSUZOVÁNÍ VLIVŮ

IV.1 Orgány státní správy v procesu posuzování vlivů

Z důvodu harmonizace procesu posuzování vlivů na životní prostředí na evropské úrovni je nezbytné mezi relevantními orgány uvést rovněž *orgány EU*. Zásadní místo mezi nimi zaujímá *Komise ES* (či též Evropská komise, angl. *European Commission*), která představuje exekutivní orgán EU. Ve vztahu k problematice posuzování vlivů je stěžejní její úloha *kontrolní*.

Komise ES má povinnost dbát nad dodržováním komunitárního práva členskými státy, a to prostřednictvím zvláštního procesu nazývaného jako řízení pro porušení Smlouvy (*infringement procedure*). Dojde-li Komise k názoru, že došlo k porušení komunitárního *acquis* ze strany členského státu, má na základě čl. 226 Smlouvy o založení ES možnost zahájit několikafázové řízení, které může vyústit až v předložení žaloby k Soudnímu dvoru (k úloze Soudního dvora ES srov. dále). Právní kroky, které předchází podání žaloby proti členskému státu, zahrnují v rámci tzv. prejudiciální (administrativní) fáze: „formální upozornění“, jehož prostřednictvím dává Komise členskému státu možnost, aby se k porušení komunitárního práva z jeho strany vyjádřil; a „odůvodněné stanovisko“, ve kterém mu dává lhůtu (nejčastěji dvouměsíční), aby namítání porušení práva napravil. K porušení komunitárního práva přitom dochází třemi základními způsoby, z nichž všechny se již ve vztahu k procesu posuzování vlivů na životní prostředí v praxi objevily: jednak se jedná o neprovedení směrnice ve stanovené lhůtě do vnitrostátního práva, o chybné provedení (členský stát ve stanovené lhůtě směrnicí provede, ale vnitrostátní úprava není plně slučitelná s požadavky směrnice) či o chybnou praktickou aplikaci požadavků vyplývajících ze směrnice

(členský stát směrnici správně transponuje, ale není schopen řádně zajistit praktické provádění povinností, které z ní vyplývají).

Vedle Komise ES sehrávají důležitou úlohu v rámci problematiky posuzování vlivů na životní prostředí rovněž *Rada EU a Evropský parlament*, a sice jako zákonodárné orgány přijímající příslušné právní předpisy. Důležitá úloha Evropského parlamentu navíc spočívá v tom, že je místem, kam občané směřují své stížnosti, mj. poměrně často z důvodu, že u určitého záměru nebylo provedeno posouzení vlivů na životní prostředí, ač provedeno být mělo.

Na vnitrostátní úrovni jsou správními úřady podílejícími se na procesu posuzování vlivů *Ministerstvo životního prostředí a orgány kraje*. Ministerstvo je orgánem vrchního státního dozoru v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí. Zajišťuje posuzování u záměrů:

- uvedených v příloze č. 1 sloupcích A (stejně tak i změny těchto záměrů);
- které předkládá Ministerstvo obrany;
- u nichž si to se souhlasem příslušného kraje vyhradilo nebo
- jejichž vlivy na životní prostředí přesahují hranice České republiky.

Posuzování ostatních záměrů je v *kompetenci krajů*. Dotýká-li se nějaký záměr území více krajů, ministerstvo určí, který z nich bude daný záměr posuzovat.

Zvláštní postavení v procesu posuzování vlivů na životní prostředí mají *zpracovatelé dokumentů pro různé fáze řízení* (oznámení, dokumentace, posudek a stanovisko). Zákon svěřuje tuto činnost *autorizovaným osobám*, a to na základě smlouvy, kterou s nimi uzavírá buď předkladatel záměru či orgán státní správy. Autorizovanou osobou se stává fyzická osoba, která získá autorizaci. Podmínkou udělení autorizace je bezúhonnost, odborná způsobilost a

tříletá praxe v oboru. Autorizaci uděluje a odnímá Ministerstvo životního prostředí¹² po dohodě s Ministerstvem zdravotnictví.

IV.2. Úloha soudů v procesu posuzování vlivů

Vedle orgánů státní správy ovlivňují proces posuzování vlivů svým rozhodováním rovněž *soudy*, a to jak na národní, tak evropské úrovni. Jejich rozhodnutí mohou napravit situace, kdy mělo být provedeno posouzení vlivů, ale z nějakého důvodu provedeno nebylo nebo kdy posouzení vlivů sice vypracováno bylo, ale neodpovídá procesu upraveném v příslušných právních předpisech. Setkat se lze také se situací, kdy proces EIA proběhl v souladu s požadavky relevantních právních předpisů, ale jeho výsledky nebyly v následném povolovacím řízení vůbec či řádně zohledněny.

Judikatura *Evropského soudního dvora*, nejvyššího soudního orgánu Evropské unie¹³, týkající se komunitární legislativy v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí je velmi bohatá a má velmi důležitý význam pro praktickou aplikaci požadavků vyplývajících z komunitárních předpisů v rámci vnitrostátních právních řádů.

Evropský soudní dvůr rozhoduje v oblasti posuzování vlivů, obdobně jako je tomu v ostatních oblastech práva životního prostředí, ve dvou základních typech řízení: v rámci řízení o porušení Smlouvy (viz výše) a v řízení o předběžné otázce¹⁴. Posledně jmenované řízení vychází ze situace, kdy si vnitrostátní soud při řešení konkrétního sporu (tj. v rámci vnitrostátního soudního řízení) není jistý určitou otázkou vztahující se k evropskému právu: v takovém případě má každý z vnitrostátních soudů možnost (a v případě soudů poslední

¹² Viz ust. § 19 zákona č. 100/2001 Sb.

¹³ Viz blíže např. Tichý, L. - Zemánek, J. - Arnold, R. - Král, R. – Svoboda, P.: *Evropské právo*, 2. vyd., Praha, C.H.Beck. 2004, s. xx.

¹⁴ Damohorský a kol.. *Právo životního prostředí*,

instance dokonce povinnost¹⁵⁾ obrátit se s danou otázkou na Evropský soudní dvůr v Lucemburku. Ten je jediným soudním orgánem v EU, který má oprávnění závazně vykládat evropské právo. Po zodpovězení předložené otázky pak má vnitrostátní soud v daném řízení povinnost se výkladem Evropského soudního dvora řídit. Stejnou povinnost pak mají rovněž všechny ostatní vnitrostátní soudy při řešení obdobných sporů.

Z důvodu komplikovanosti procesu posuzování vlivů na životní prostředí *předkládání vnitrostátní soudy otázky* vztahující se k tomuto procesu poměrně často. Z poslední doby lze zmínit např. rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci C-290/03 *Barker*¹⁶⁾, ve které byla řešena otázka výkladu pojmu „povolení“ podle čl. 1 odst. 2 směrnice o posuzování vlivů. Ve Velké Británii, od jejíhož soudu předběžná otázka vzešla, totiž existuje pro povolování staveb několikastupňový systém, kdy je vydáno nejdříve rámcové a následně detailní stavební povolení. Jádrem otázky bylo, zda je možné za „povolení“ ve smyslu směrnice chápat pouze první povolení a v pozdějších fázích povolovacího řízení již tak není potřeba provést posouzení vlivů. Evropský soudní dvůr v této souvislosti konstatoval, že pojem „povolení“ je potřeba v EU vykládat jednotně (tj. nezáleží na chápání tohoto pojmu v jednotlivých členských státech) – směrnice o posuzování vlivů tak vyžaduje, „*aby bylo provedeno posouzení vlivů na životní prostředí, pokud se v případě povolení v několika fázích během druhé fáze ukáže, že záměr může mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění.*“

Žaloby v rámci řízení o porušení Smlouvy směřují většinou proti případům, kdy členský stát nezajistil provedení posouzení vlivů, ač být provedeno mělo. Za všechny lze jmenovat případ ve věci C-332/04 *Komise proti Španělsku*, kdy bylo Španělsko odsouzeno za

¹⁵ Viz čl. 234 Smlouvy o založení ES.

¹⁶ Rozsudky Evropského soudního dvora jsou dohledatelné na www.curia.eu.

neprovedení posouzení vlivů výstavby zábavního centra v městě *Paterna*. Ne vždy se nicméně Komisi podaří přesvědčit Evropský soudní dvůr o porušení práva na straně členského státu – v nedávno vyneseném rozsudku tak Evropský soudní dvůr zamítl žalobu Komise proti Velké Británii¹⁷, která byla podána z důvodu údajného vydání povolení pro cementárnu provozovanou společností *Castle Cement v Clitheroe v Lancashire* bez provedení vlivů na životní prostředí.

Z velmi zajímavých rozhodnutí v rámci řízení pro porušení Smlouvy v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí z poslední doby, kde Evropský soudní dvůr rovněž vyložil aplikaci směrnice o posuzování vlivů, lze jmenovat věc C-216/05 *Komise proti Irsku*. Komise napadla Irsko z důvodu, že stanovilo za účast veřejnosti na řízení o posuzování vlivů poplatky. Evropský soudní dvůr v této věci shledal – podle mého názoru v rozporu s účelem směrnice o posuzování vlivů – že pokud jsou poplatky přiměřené (v daném případě činily cca 20, resp. 45 EURO), není jejich stanovení neslučitelné se směrnicí.

Rovněž *vnitrostátní soudy* řeší problematiku posuzování vlivů na životní prostředí, a to včetně soudů nejvyšších. Za všechny lze jmenovat významné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vydané v červnu 2006¹⁸, ve kterém se zabýval nezákonností územního rozhodnutí mj. z důvodu neprovedení posouzení vlivu koncepce (územního plánu) výstavby letové dráhy letiště Praha – Ruzyně. Rozsudek je významný zejména v tom ohledu, že se snaží překlenout nedostatky v české legislativě týkající se nedostatečné možnosti soudní ochrany veřejnosti při rozhodování o záležitostech životního prostředí (viz dále) a dovozuje přímo z Aarhuské úmluvy, resp. ze směrnice o posuzování vlivů, že navrhovatelé se mohou v dané věci obrátit na správní soud.

¹⁷ Případ C-199/04 *Komise proti Velké Británii*.

¹⁸ I Ao 1/2006-74, dohledatelné na <http://www.nssoud.cz>.

V. AKTUÁLNÍ OTÁZKY SOULADU VNITROSTÁTNÍ A EVROPSKÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY

IV.1. Řízení o porušení Smlouvy proti ČR

V oblasti posuzování vlivů na životní prostředí byla proti ČR zahájena od doby jejího vstupu do EU již *dvě řízení pro porušení Smlouvy* (k vysvětlení podstaty řízení pro porušení Smlouvy srov. výše Kapitoly IV).

První řízení spadalo do kategorie porušení evropského práva z důvodu včasného *neprovedení směrnice*. Komise ES vytkla ČR, že ve stanovené lhůtě, tj. do 25.června 2005, netransponovala směrnicí 2003/35/ES. K transpozici směrnice došlo až ke dni 27. května 2006 novelou zákona o posuzování vlivů (zákon č. 163/2006 Sb.). Článek 10a a 10b směrnice EIA, vložený do ní směrnicí 2003/35/ES, tj. úprava přístupu k soudům, nebyl dodnes transponován (řízení zahájené z důvodu neprovedení transpozice nicméně bylo zastaveno – s ohledem na netranspozici výše uvedených ustanovení bylo nicméně zahájeno řízení z důvodu chybné, resp. neúplné transpozice – viz níže).

Druhé řízení, které stále probíhá, spadá do kategorie *chybné transpozice* směrnice. Úzce souvisí, potažmo navazuje, jak bylo naznačeno, na výše uvedenou netranspozici čl. 10a a 10 b směrnice EIA. Konkrétně Komise ES vytýká ČR, že v rámci vnitrostátního práva, tedy zákona č. 100/2001 Sb., resp. dalších relevantních právních předpisů, neprovedla úplně ustanovení týkající se přístupu veřejnosti k právní ochraně, tj. zejména účinnou možnost napadení výsledků řízení o posuzování vlivů před vnitrostátními soudy.

Podstata problému pramení ze skutečnosti, že směrnice 85/337/EHS se nevztahuje pouze na samotné posuzování vlivů záměrů na životní prostředí, ale svojí podstatou přesahuje i do fáze jejich konečného povolování.

Směrnice požaduje, aby členské státy zajistily prostřednictvím příslušných právních předpisů vnitrostátního práva, aby příslušníci dotčené veřejnosti, kteří mají dostatečný zájem a namítají porušování práva, měli možnost dosáhnout *přezkoumání soudem* hmotné a procesní zákonnosti jakéhokoli rozhodnutí, jednání nebo nečinnosti. Směrnice nechává na členském státu, jak si blíže určí pojmy „dotčená veřejnost“ a „dostatečný zájem“;

Směrnice EIA definuje dotčenou veřejnost *jako*:

„veřejnost, která je nebo by mohla být ovlivněna rozhodovacími řízeními pro oblast životního prostředí podle čl. 2 odst. 2, nebo která má na těchto řízeních určitý zájem; pro účely této definice se předpokládá, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů mají na rozhodování ve věcech životního prostředí zájem.“

Na základě této definice mají členské státy vymezit, s ohledem na své vnitrostátní normy zejména ve správním řízení, okruh veřejnosti, který bude mít možnost zúčastnit se procesu posuzování vlivů a následného povolovacího řízení, a umožnit tak dotčené veřejnosti vyjádřit své připomínky a stanoviska a napadnout správní rozhodnutí před soudem. Směrnice dále ponechává na uvážení členského státu, během kterého stádia řízení bude možné dané řízení napadnout; vyžaduje pouze, aby se tak stalo během těch fází řízení, kterých má možnost účastnit se veřejnost. Směrnice dále dává možnost členskému státu rozhodnout, zda řízení o posuzování vlivů a následné povolovací řízení spojí či nikoliv.

Česká republika provedla směrnici prostřednictvím zákona č. 100/2001 Sb., avšak vzhledem ke skutečnosti, že proces posuzování vlivů je v českém právním řádu oddělen od povolovacího řízení, je třeba vzít v úvahu i další právní předpisy (zejména stavební zákon¹⁹).

Český právní řád, upravující účast veřejnosti v řízení o posuzování vlivů na životní prostředí i v následném povolovacím řízení, je založen na třech základních skutečnostech:

- řízení o posuzování vlivů a povolovací řízení jsou oddělena;
- účast účastníků řízení o posuzování vlivů v navazujícím povolovacím řízení je omezena;
- stanovisko k posouzení vlivů není samo o sobě soudně přezkoumatelné (není správním rozhodnutím, ale podkladem pro vydání správního rozhodnutí, jak bylo ukázáno výše).

Jednotlivé výše uvedené prvky jsou v souladu se směrnicí. Kombinace těchto prvků nicméně vytváří ucelený systém, kterému chybí podstatný prvek, který způsobuje nesoulad s komunitárním právem a vedl k zahájení řízení ze strany Komise proti České republice. V tomto systému totiž není dostatečně zajištěn jeden z požadavků směrnice, resp. třetí pilíř Aarhuské úmluvy, kterým je soudní ochrana veřejnosti. Jak již bylo výše uvedeno, stanovisko, které je výstupem řízení o posuzování vlivů, není v českém právním řádu soudně napadnutelné a přezkoumatelné, neboť je pouze odborným podkladem pro vydání stavebního povolení. Stanovisko sice může být napadnuto jako jedna z povinných součástí výsledného povolení, ale pouze v případě, že bude stěžovatel napadat v rámci správního soudnictví samotné povolení, které je správním aktem (a lze jej tedy ve správním soudnictví napadnout). Stěžovatelem může být ovšem pouze účastník povolovacího řízení – okruh těchto účastníků je

¹⁹ zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), který vešel v platnost 1. ledna 2007; nahradil zákon č. 50/1976 Sb.

vymezen ve stavebním zákoně (viz např. § 85 stavebního zákona) a neshoduje se s okruhem účastníků procesu EIA. Pokud se tedy někdo zúčastní procesu EIA jako veřejnost podáním připomínek, ale nesplňuje podmínky pro účastenství v navazujícím povolovacím řízení (tj. např. není vlastníkem sousedního pozemku), nemůže se fakticky – v rozporu se směrnicí i Aarhuskou úmluvou – domáhat nezákonnosti výsledků procesu EIA před soudem. Stejná situace samozřejmě platí pro případ, kdy proces EIA měl být proveden, ale vůbec proveden nebyl. Opět může takovou nezákonnost napadnout pouze účastník povolovacího řízení (např. již zmiňovaný vlastník sousedního pozemku), ale nikoli zástupce (dotčené) veřejnosti (např. osoba, které z určitého důvodu záleží na zachování dotčené části krajiny).

Dle mého názoru je tato výtku Komise závažným problémem, jehož řešení bude spočívat v koncepční změně právní úpravy v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí, která se dotkne více právních předpisů. Jedním z řešení by mohla být lepší formulace pojmů „dotčená veřejnost“ a „dostatečný zájem“. Omezením účasti veřejnosti již v procesu EIA „na každého, kdo prokáže dostatečný zájem“ a zaručit této dotčené veřejnosti zároveň i účast v navazujícím řízení, by bylo možné naplnit požadavky směrnice a zároveň se vyhnout možným obstrukcím pramenícím ze zvýšeného počtu správních žalob směřujících napadajících výsledku procesu EIA.

Dále dle názoru Komise Česká republika řádně netransponovala bod 10 písm. a) a b) přílohy II směrnice EIA, kdy v českém seznamu záměrů, který provádí přílohu II směrnice, nejsou vyjmenovány záměry rozvoje průmyslových oblastí a záměry rozvoje měst, včetně výstavby obchodních center a parkovišť.

Ačkoli v tomto případě nejsou požadavky směrnice transponovány doslovně a mohlo by to vést k nejednoznačnému výkladu zmiňovaných ustanovení, je uvedené podle mého názoru na rozdíl od předešlé výtky záležitostí pouze formálního doplnění zákona.

IV.2. Některé další otázky souladu vnitrostátní a evropské právní úpravy

V rámci předběžného šetření, které předcházelo formálnímu zahájení řízení pro porušení Smlouvy, vytýkala Komise České republice rovněž neslučitelnost spojenou se stanovením prahových hodnot u řady záměrů kategorie II přílohy I zákona o posuzování vlivů (viz např. položka 1.5. - Chov hospodářských zvířat s kapacitou od 50 do 180 dobytčích jednotek nebo položka 1.6. - Rybníky určené k chovu ryb s obsádkou při zarybnění nad 10 t živé hmotnosti.).

Samotné stanovení prahových hodnot neslučitelné se směrnicí přitom není – sama směrnice o posuzování vlivů stanoví v čl. 4 odst. 2 písm. b), že

„členské státy určí pro záměry uvedené v příloze II na základě ... prahových hodnot nebo kritérií stanovených členským státem, zda záměry podléhají posouzení v souladu s čl. 5 až 10.“

Problematické ovšem z pohledu Komise bylo, že záměry nacházející se pod prahovými hodnotami (tj. např. jednalo-li se o rybník se zarybněním pod 10 t živé hmotnosti) byly *automaticky vyloučeny* z posuzování vlivů na životní prostředí, aniž by bylo zkoumáno zejména na základě jejich umístění či povahy, zda nemohou mít významný vliv na životní prostředí. Komise se rovněž domnívala, že použití prahových hodnot způsobem automaticky vylučujícím posouzení vlivů (resp. vyhodnocení, zda posouzení vlivů bude či nebude provedeno), nezajišťuje, aby u záměrů pod prahovými hodnotami byly vzaty v úvahu faktory

jako kumulace vlivů záměru s jinými záměry, citlivost území nebo existence vlivů přesahujících hranice států.

Podle mého názoru byly výše uvedené výtky oprávněné. Fakt, že určitý záměr má podprahovou hodnotu, ještě sám o sobě neznamená, že nemůže být významný negativní vliv na okolní životní prostředí (tak jako naopak záměr s nadprahovou hodnotou takový vliv, např. s ohledem na své umístění, mít nemusí). Kromě toho u takového rozdělení záměrů na podprahové a nadprahové může docházet k tomu, že žadatelé budou své záměry záměrně koncipovat těsně pod prahovou hodnotu, aniž se tím docílí vyloučení možných negativních vlivů na životní prostředí.

Jak bylo výše naznačeno, skončilo předmětné řízení ve fázi předběžného šetření, a sice z důvodu, že Česká republika vyhověla požadavkům Komise změnou zákona o posuzování vlivů, která byla provedena zákonem 163/2006 Sb. S ohledem na výše uvedený problém byl doplněn § 5 zákona o následující znění:

*„Předmětem posuzování podle tohoto zákona jsou ...
záměry uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu kategorii II včetně záměrů
nedosahujících příslušných limitních hodnot; tyto záměry podléhají posuzování,
pokud se ve zjišťovacím řízení stanoví, že mohou mít významný vliv na životní
prostředí“*

Automatické vyloučení podprahových záměrů z posuzování vlivů tak bylo zrušeno – prahové hodnoty nicméně (v souladu se směrnicí) zůstaly pouze jedním z faktorů, ke kterým má příslušný orgán přihlížet při vyhodnocování, zda je v daném případě nezbytné posouzení vlivů provést či nikoli:

„Při určování, zda záměr nebo změna záměru má významné vlivy na životní prostředí, ...okolnosti, zda záměr nebo změna záměru svou kapacitou dosahuje limitních hodnot uvedených u záměrů příslušného druhu v příloze č. 1 k tomuto zákonu kategorie II“.²⁰

²⁰ § 7 zákona č. 100/2001 Sb.

VI. ZÁVĚRY

1. Posuzování vlivů na životní prostředí je jedním z nástrojů ochrany životního prostředí, jehož podstatou je vyhodnocení možných dopadů staveb a jiných obdobných činností na životní prostředí před tím, než budou takové projekty realizovány, a omezit tak či zcela eliminovat jejich případný negativní vliv.

2. Posuzování vlivů na životní prostředí je specifickým procesem. Jako takové je upraveno právem, a to na všech třech základních úrovních: na úrovni mezinárodní, evropské i vnitrostátní (národní).

3. Na úrovni mezinárodní je nejvýznamnější Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států (Úmluva z Espoo), která ovšem řeší pouze otázky posuzování v případě přeshraničních dopadů. Významná je rovněž tzv. Aarhuská úmluva, upravující otázky přístupu veřejnosti do procesů rozhodování se vztahem k životnímu prostředí, včetně procesu posuzování vlivů.

4. Na úrovni EU je problematika posuzování vlivů řešena zejména ve směrnici o posuzování vlivů záměrů (směrnice EIA) a ve směrnici o posuzování koncepcí (směrnice SEA). Specifický proces je upraven pro posuzování vlivů na chráněné oblasti v rámci sítě Natura 2000 (úprava je obsažena ve směrnici o habitátech).

5. Evropské směrnice jsou v rámci českého práva provedeny zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a dvěma prováděcími vyhláškami. Tento zákon v současné době obsahuje jak úpravu posuzování záměrů (projektové posuzování), tak

posuzování koncepcí (strategické posuzování). Až na problém přístupu veřejnosti k soudní ochraně (viz bod 7) lze zákon považovat za slučitelný s požadavky evropského práva.

6. Z evropských orgánů má nejdůležitější úlohu v oblasti posuzování vlivů Evropská komise, která zejména kontroluje, jak jsou požadavky evropských směrnic uplatňovány v praxi. Z vnitrostátních orgánů se na procesu EIA podílí zejména Ministerstvo životního prostředí a orgány krajů. Důležitá úloha náleží rovněž autorizovaným osobám. Nemalou měrou se na řádném provádění posuzování vlivů na životní prostředí podílí soudy, a to jak soudy na úrovni EU, tak soudy vnitrostátní.

7. Veliký význam pro proces posuzování vlivů má účast veřejnosti. V zákoně o posuzování vlivů je dostatečně upraven požadavek informovat veřejnost o záměrech a možnost veřejnosti se vyjádřit v jednotlivých fázích procesu. Dostatečně ovšem není upravena možnost veřejnosti bránit se proti výsledkům posouzení vlivů soudní cestou. Na tento nesoulad upozorňuje také Evropská komise v řízení zahájeném proti České republice.

VII. LITERATURA

Damohorský, M. a kol.: *Právo životního prostředí*, C. H. Beck, Praha 2003

Damohorský, M.: *České právo životního prostředí*, svazek 2., UK v Praze, Právnická fakulta 2003

Drobník, J. - Damohorský, M.: *Zákony k ochraně životního prostředí a předpisy související-
Texty s úvodními komentáři*, C. H. BECK, Praha 1999

Dvořák, L.: *Novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí*, in *České právo životního prostředí*, 1/2006, str. 36 – 40

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

Jančářová, I.: *Pokrok v proceduře EIA?*, in *České právo životního prostředí*, 2/2001, str. 6 – 16

Kočíková, P.: *Evropská unie a životní prostředí*, Montanex, Ostrava 1998

Kolektiv autorů.: *Právo životního prostředí. 3.díl*, Brno: MU, 1998

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

Král, R.: *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*, C. H. Beck, Praha 2002

Kružíková, E.: *Ekologická politika a právo životního prostředí v Evropské unii*, Nakl. a vyd. litomyšlského semináře, Praha : 1997

Potočný, M. – Ondřej, J.: *Mezinárodní právo veřejné – Zvláštní část*. Praha: C. H. Beck, 2002

Smolek, M. – Tichá, T.: *Prameny práva životního prostředí. 1. díl – Obecná část.*, Praha: IFEC, 2002

Smolek, M. – Tichá, T.: *Prameny práva životního prostředí. 2. díl – Zvláštní část I.*, Praha: IFEC, 2002

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

Smolek, M.: *Otázka poplatků za účast veřejnosti na environmentálním rozhodování - Rozsudek Soudního dvora ES ve věci C-216/05 – Komise proti Irsku*, in *Ekologie a právo*, 1/2007

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

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

Tichý, L. - Zemánek, J. - Arnold, R. - Král, R. – Svoboda, P.: *Evropské právo*, 2. vyd., Praha, C.H.Beck. 2004.

VIII. INTERNETOVÉ PRAMENY

<http://e.mzv.cz/lexdata/portal.nsf>

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

<http://www.cenia.cz>

<http://europa.eu.int/comm/environment/nature/home.htm>.

<http://eia.arnika.org>

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

PŘÍLOHA

Zapojení veřejnosti může probíhat na několika úrovních. Veřejnost může být zapojena různě intenzivně v rámci různých technik, kdy jako užitečný nástroj pro třídění technik z hlediska intenzity zapojení veřejnosti je používán tzv. žebřík zapojení; intenzita zapojení roste s tím, jak je stoupáno po žebříku. Na stejném principu je potom připraven seznam možných technik, podle úrovní zapojení. Níže uvedený seznam technik si neklade za cíl být úplným seznamem technik použitelných pro vedení účasti občanů. Je spíše informativní a příkladnou ukázkou rozmanitosti přístupů k zapojování veřejnosti. Při výběru techniky vždy musí být zachována zásada účelu zapojování veřejnosti a ostatní principy stanovené výše.

Nikdy není dostatečné použít jedinou techniku, vždy musí být kombinovány, tak aby se vzájemně doplňovaly.

Žebřík zapojení dle *Sherry Arnstein*, 1976:

Rozhodovací pravomoci veřejnosti				
Spoluúčast při rozhodování				
Zapojení a konzultace				
Informování ze zpětnou vazbou				
Informování				

Popis technik Aison Fell, Barry Sadler: *Guidelines on Improving Participation in Environmental decision.Making*. Draft IEA, Lincoln, 1999

Technika	Popis a použití	Výhody	Nevýhody
1. Informování a vzdělávání			

Letáky / Brožury	Písemné materiály zajišťující základní informace. Péče musí být věnována zejména omezením při distribuci.	Má vysoký potenciál oslovit širokou skupinu obyvatel, nebo naopak může být směřována jen na určité cílové skupiny	Informace nemusí být vždy srozumitelné. Mohou být chápány jako obtěžování poštovních schránek.
Zpravodaje	Písemné materiály zajišťující informace, jejichž vydávání se může opakovat. Péče musí být věnována zejména omezením při distribuci.	Trvající kontakt, informace mohou být aktualizovány. Flexibilní forma informování, která může být měněna vzhledem k měnícím se potřebám publika. Možný potenciál pro zpětnou vazbu.	Ne každý bude skutečně číst takový zpravodaj.
Výstavy bez přítomnosti pracovníků	Výstavy nebo informační tabule vystavené na veřejných místech ze účelem rozšíření informací.	Lidé mohou navštívit výstavu v jim příhodném čase. Grafické prezentace, pokud jsou použity mohou lidem pomoci vizualizovat si navrhovaný záměr.	Informace mohou být mis-interpretovány nebo nepochopitelné. Není zde přítomen žádný pracovník, aby odpovídal na otázky lidí. Není zajištěn sběr připomínek.
Reklamy / Inzeráty	Inzeráty umístěné v denním tisku za účelem oznámení záměru, data a místa veřejných projednání nebo jiných aktivit.	V závislosti na použitých periodikách je velký potenciál zasáhnout velké množství lidí.	Informaci dostanou pouze ti, kteří čtou použitý tisk. Takto může být rozšířeno pouze limitované množství informací.
Místní, regionální tisk	Článek publikovaný v místním/regionálním tisku za účelem rozšíření informací o navrhovaných aktivitách.	Potenciálně levná forma informování s dosahem na místní veřejnost.	Oběh může být omezen. Mohou se vyskytnout problémy s nedostatečnou kontrolou editora a misinterpretací některých informací novináři.
Národní tisk	Článek publikovaný v národním tisku za účelem rozšíření informací o navrhovaných aktivitách	Potenciál oslovit velmi širokou veřejnost.	Přestože aktivita může mít národní rozměr, zájem národních médií publikovat informace může být velmi omezený.

Televize a rádio	Použití televize nebo rozhlasu za účelem rozšíření informací.	TV a rozhlas mají potenciálně velký dosah. Lidé mohou být více ochotni získat informace z vysílání než číst letáky nebo brožury.	Samotné vysílání je pro kvalitní rozšíření nedostatečné. Musí být umožněny i jiné, rozsáhlejší a obsažnější zdroje informací k tématu. Poměrně nákladné.
2. Informování se zpětnou vazbou			
Interaktivní výstavy s přítomností pracovníka	Výstavy nebo informační tabule vystavené na veřejných místech, kde je přítomen specialista na problematiku, který podává doplňující informace, odpovídá na otázky a přijímá komentáře. Lze modifikovat a místo pracovníka umístit knihu připomínek.	Lidé mohou navštívit výstavu v jim příhodném Grafické prezentace, pokud jsou použity, jim mohou pomoci vizualizovat si navrhovaný záměr. Může být dosaženo přímého osobního kontaktu. Lze zaměřit na konkrétní cílovou skupinu podle umístění výstavy.	Vyžaduje velké nasazení organizátora, časově velmi náročné. Může přitáhnout pozornost jen proponentů nebo odpůrců návrhu a nikoliv třetích stran.
Telefonní linka s přítomností pracovníka	Telefonní číslo umožňující občanům zavolat pro získání informací, klást otázky nebo sdělit připomínky. Lze modifikovat jako HOT LINE bez přítomnosti pracovníka pouze ke sběru připomínek.	Vhodná forma získávání připomínek od zainteresovaných stran. Neosobní, a proto snadnější pro lidi se zúčastnit a podat připomínky.	Diskuse po telefonu nemusí být tak kvalitní jako tváří tvář. Přítomný pracovník nemusí mít schopnosti nutné pro podávání odborných informací.
Internet	Web-stránka na Internet k zajištění informací a zároveň zpětné vazbě- sběru připomínek. Péče musí být věnována zejména aktualizování informací. Mohou být vyvinuty i více interaktivní formy zapojení jako on-line	Oslovená veřejnost je potenciálně globální. Náklady jsou redukovány, protože nezahrnují tisk ani poštovné. Velmi vhodná metoda pro ty, kdo mají přístup k Internetu.	Ne všechny zainteresované skupiny budou mít přístup k Internetu, a proto musí být použity doplňující techniky rozšiřování informací.

	fóra a diskusní skupiny.		
Veřejná projednání	Setkání zainteresovaných nebo dotčených skupin, aby byly prezentovány a vyměněny informace a pohledy na návrh.	Jestliže je správně vedeno, může zajistit užitečný způsob setkání různých dotčených skupin (stakeholders). Demonstruje otevřenost rozhodovatele k setkání s dalšími zainteresovanými skupinami.	Přestože se jeví jako jednoduchá technika, může být jako jedna z nejkompexnějších.
Sociologické průzkumy, interview, dotazníky	Zahrnuje v sobě velké spektrum technik na získání informací a názorů. Může být veden jako strukturovaný rozhovor tváří v tvář nebo telefonem, případně zaslán poštou.	Má potenciál získat připomínky od lidí, kteří by se nezúčastnili veřejného projednání nebo nezapojili prostřednictvím jiných technik. Dobře navržený průzkum nebo dotazník může získat velmi podrobné připomínky nebo identifikovat existující znalosti a pozice.	Může mít velmi nízké procento odpovědí. Odpovědi nemusí být reprezentativní a mohou reflektovat jen momentální názory. Názory se mohou změnit. Příprava a vedení dobrého dotazníku může být velmi časově a finančně náročná.
3. Zapojení a konzultace			
Workshopy / diskusní fóra	Setkání pro limitovaný počet účastníků, který může být použit k rozšíření podkladních informací, detailní diskusi nad tématy a řešení problémů. Modifikace na diskusní fóra spočívá ve větším počtu účastníků a je zaměřena spíše na vyjasnění pozic a testování reakce	Může zajistit více otevřenou výměnu myšlenek a vzájemné porozumění pozic. Užitečný pro projednávání komplexních technických témat a umožňuje hlubší rozbor otázek. Může být zaměřeno na specifickou cílovou skupinu. Diskusní fóra rychle	Aby byl maximálně efektivní, musí být počet účastníků velmi omezen, a proto je obtížné zajistit reprezentaci všech názorů.

	veřejnosti.	zjistí případnou reakci veřejnosti.	
Open-House (Informační centrum spojené s připomínkováním)	Zainteresované skupiny jsou vyzvány k návštěvě určeného místa, získat informace neformálním způsobem a podat připomínky. Může být kombinováno s výstavkou a knihou připomínek, případně dalšími technikami.	Velmi efektivní způsob informování veřejnosti a dalších zainteresovaných skupin. může být navštíveno v čase příhodném pro návštěvníky a klást otázky zaměstnancům.	Příprava a vedení takového informačního centra může stát velké množství času a peněz.
4. Spoluúčast při rozhodování			
Občanská poradní skupina / komise	Malá skupina lidí reprezentujících specifické zájmy nebo oblasti odbornosti se setkává k diskusím nad návrhem a zajistí velmi kvalitní vstup pro rozhodovatele.	Může se zabývat určitými otázkami v detailech a jejich komplexnosti a učinit rozhodovací proces transparentním. Zdůrazňuje pocit důvěry.	Ne všechny zájmy mohou být reprezentovány. Vyžaduje velký závazek od účastníků. Dlouhodobý proces vyžaduje více zdrojů než jiné metody.
Plánování pro skutečnost.	Komunitní model je vyvinut k identifikování problémů	Umožňuje komunitě kontrolovat a připravit program jednání, umožňuje zapojení bez potřeby zvláštních verbálních nebo písemných schopností.	Komunita si musí být vědoma všech vnějších tlaků. Model musí mít přímou souvislost s realitou.
Občanské poroty	Skupina občanů je vybrána , aby s větší či menší autoritou posoudila určitou otázku. Jsou vyslýcháni svědci, podávány expertízy. Je vypracována zpráva, která zohledňuje i odlišné pozice.	Může projednat otázky relativně detailně a v relativně krátké době.	Nemusí být reprezentovány všechny názory. Omezený čas může způsobit , že nebudou členy poroty dostatečně posouzeny všechny získané informace.
Visioning	Technika určená pro vývoj sdílené vize	Výstupem je skutečně sdílený	Nedostatečná kontrola nad konkrétními

	dohledné budoucnosti pro místní komunitu.	pohled na potřeby budoucnosti. Podporuje pocit důvěry a účelu. Relativně vhodné pro plánování.	výstupy. Potřeby uplatnit ve velmi raném stupni rozhodování.
5. Rozhodovací pravomoci veřejnosti			
Referendum	Technika nejvyššího zapojení veřejnosti, kdy je rozhodovací proces cele svěřen veřejnosti.	Technika přímé demokracie, která činí rozhodnutí maximálně transparentním.	Velmi snadno manipulovatelné z hlediska formulování otázky. Velmi nákladné na čas a finance