Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Přezkum procesu posuzování vlivů na životní prostředí

Studentská vědecká a odborná činnost

Kategorie: magisterské studium

Autor: Petr Rudolf

Konzultant: JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.

2012

V. ročník SVOČ

Obsah

1. Úvod 3
2. Legislativa 4
2.1. Česká právní úprava 4
2.2. Právní úprava Evropské unie 5
2.3. Aarhuská úmluva 5
3. Proces posuzování vlivů na životní prostředí 6
3.1 Posuzování vlivů obecně 6
3.2 Fáze procesu posuzování vlivů 7
Oznámení 7
Zjišťovací řízení 7
Dokumentace 8
Posudek 8
Stanovisko 8
4. Charakter stanoviska a zjišťovacího řízení 8
5. Možnost procesu posuzování vlivů na životní prostředí 10
5.1. Úprava účastníků navazujícího řízení 10
5.2. Novela zákona o posuzování vlivů 12
6. Aarhuská úmluva 13
7. Závěr 15
8. Zdroje 16

1. Úvod

Životní prostředí je sféra obklopující člověka a měla by tak zasluhovat jeho prioritní zájem ve všech činnostech, které provozuje. Až v nedávné době se životní prostředí dočkalo vedle drancování a uzurpování i určité ochrany. Souvislá a hlavně masová ochrana se začala rozšiřovat v 70. let 20. století. Od té doby nástroje ochrany zvýšily své standardy a poskytují tak poměrně ucelenou ochranu životního prostředí. Jedním z nástrojů je i posuzování vlivů na životní prostředí. Tento institut, původem z USA, se snaží podchytit možné problémy související s činností člověka, a tím přispět k zlepšování, nebo alespoň udržování, kvality životního prostředí. Dnes můžeme tento nástroj považovat za mezinárodní. Pro Českou republiku je zřejmě nejpodstatnější vliv z Evropské unie, ač není výlučný.

Posuzování vlivů na životní prostředí se ale netýká všech myslitelných činností člověka, to by samozřejmě nebylo možné a snad ani chtěné. Zaměřuje se na významné koncepce, plány, či konkrétní investiční záměry, realizace, u kterých hrozí podstatné narušení životního prostředí.

Posuzování vlivů by bylo jen iluzorním prostředkem k ochraně, pokud by nebylo zajištěno dovolání se spravedlivého a řádného výsledku celého procesu. Právě této oblasti se hodlá věnovat tato práce. Na následujících stranách se pokusím uvést a odkrýt jaké možnosti a úskalí přezkumu skýtá proces posuzování vlivů na životní prostředí. Toho chci docílit zejména analýzou jeho charakteru a dále zhodnocením ustanovení příslušného zákona o posuzování vlivů na životním prostředí, vztahujícího se k přezkumu tohoto procesu. Věnovat se budu především posuzování vlivů záměrů, s vědomím, že obdobné závěry platí i pro posuzování vlivů koncepcí.

2. Legislativa

2.1. Česká právní úprava

Právní úprava posuzování vlivu na životní prostředí má v České republice již letitou historii, která se odráží i v legislativní činnosti. Původně byla tato materie upravena v zákoně o životním prostředí č. 17/1992 Sb., který byl velice rychle nahrazen jiným předpisem, nutno říci, že o mnoho komplexnějším, zákonem č. 244/1992 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí. Ani tento zákon však nebyl konečnou úpravou. Roku 2001 byl přijat, s účinností od 1. ledna 2002, zákon č. 100/2001 Sb. Důvodem přijetí byly nejen nedostatky předchozí úpravy vzhledem k ochraně přírody, ale i postupující harmonizace českého právního řádu s evropským. Nový zákon o posuzování vlivů na životní prostředí je rozdělen na tři části. Upravuje jak posuzování záměrů (proces EIA), tak posuzování koncepcí (proces SEA), a to i přesahující hranice České republiky. Samotné jádro úpravy je obsaženo v části první, která se ještě dále dělí na jednotlivé hlavy a díly. Z hlediska tématu této práce relevantní ustanovení prostupují celým zákonem.

Důležité jsou rovněž novely tohoto zákona. Zákon byl novelizován doposud devětkrát. Novely povětšinou reagují na novou evropskou úpravu, popřípadě na požadavky na její řádnou transpozici, nebo soulad se změnami českého právního řádu. Například, pro tuto práci velmi významná, jedna z posledních novel zákona o posuzování vlivů byla uskutečněna zákonem č. 436/2009 Sb., kterým byl vložen § 23 odst. 10, reagující na nekompatibilitu české právní úpravy se směrnicí 85/337/EHS. K zákonu se vážou i dva prováděcí předpisy, týkající se zejména odborné způsobilosti, osvědčení a dalších záležitostí v souvislosti se zajištěním samotného posuzování.

Neméně důležitou součástí právní úpravy přezkumu posuzování vlivů na životní prostředí jsou i další předpisy, zejména pak zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 44/1988 Sb., zákon o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 254/2001 Sb.,zákon o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ale i další zákony, které upravují správní řízení za účelem realizace určitého projektu a pro které je proces posuzování vlivů a jeho závěry nezbytný pro vydání rozhodnutí.

2.2. Právní úprava Evropské unie

Nejvýznamnějším počinem Evropské unie (Evropského společenství) bylo přijetí Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o zhodnocení vlivů určitých veřejných a soukromých projektů na životní prostředí. Tato směrnice, později ve svém novelizovaném znění, poskytovala základní pravidla pro posuzování vlivů na životní prostředí a i pro přezkum tohoto procesu. Zejména pak v článku 10a se skýtá jádro evropské úpravy následné kontroly řádnosti procesu posuzování. Je vhodné dodat, že právě s transpozicí tohoto článku měla Česká republika problém, který byl vyřešen, alespoň dle zdání Evropské komise, přijetím zákona č. 436/2009 Sb.

Dne 13. prosince 2011 byla přijata Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Tato směrnice nastoupila na místo směrnice 85/337/EHS. Samotné jádro úpravy přezkumu, tedy článek 10a, se však neměnil a téměř doslova se objevuje i v nové směrnici jako článek 11.

2.3. Aarhuská úmluva

Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, tak zní celé jméno mezinárodní smlouvy podepsané v Aarhusu (dále i jako Úmluva). Tato Úmluva se zabývá vztahem veřejnosti a veřejné správy v oblasti životního prostředí, který upravuje a staví na třech pilířích. Těmi jsou pilíř přístupu k informacím, účast na rozhodování a, pro tuto práci stěžejním pilíři, přístup k soudní ochraně, který je rozvíjen v článku 9. Odrazem Aarhuské úmluvy v legislativě EU je směrnice 2003/35/ES. Tato směrnice mimo jiné novelizovala směrnici 85/337/EHS a přinesla již zmiňovaný článek 10a.

3. Proces posuzování vlivů na životní prostředí

3.1 Posuzování vlivů obecně

Posuzování vlivů na životní prostředí je jedním z nástrojů ochrany životního prostředí. K ochraně životního prostředí přispívá preventivním zjišťováním, přímých i nepřímých, dopadů konkrétních záměrů. Závěrem tohoto preventivního zjišťování je způsob provedení realizace, či odmítnutí realizace, vzhledem k tomu co je pro danou situaci nejefektivnější. Proces posuzování je vystavěn na obecných principech politiky životního prostředí, a to zejména na principu prevence, principu znečišťovatel platí a na principu odstraňování či předcházení nebezpečí újmy přímo u zdroje. Pro realizaci některých záměrů je proces obligatorní, pro jiné pouze fakultativní[1].

Účelem posuzování je získat objektivní odborný podklad pro vydání rozhodnutí a přispět k udržitelnému rozvoji společnosti. Nezbytnou součástí získávání takového podkladu musí být zjištění skutečného stavu životního prostředí v lokaci realizace záměru, zjištění a vyhodnocení předpokládaných vlivů a jejich promítnutí do současného stavu. Tyto podmínky mohou být splněny jen v případě, že samotné vyhodnocování bude prováděno odborně a nezávisle a zároveň budou připuštěny a zohledněny připomínky, námitky a vyjádření všech dotčených subjektů. Pod tyto subjekty musíme subsumovat příslušné orgány státní správy a samosprávy, odborné instituce, ale i veřejnost, jejichž zájmů se realizace týká a nevládní organizace, které mají na řádném provedení posuzování zájem[2]. Odpověď na otázku, proč řízení nemůže být vedeno jen mezi správním úřadem a subjektem realizace záměru, je vyjádřena právě účelem procesu posuzování, a to ochranou životního prostředí v rámci proporčního posouzení všech významných sociologických, ekonomických, environmentálních vlivů. Takovéhoto posouzení je možné dosáhnout jen tehdy, budou-li mít k procesu posuzování přístup všichni ti, jejichž zájmy budou v ohrožení a budou v zájmu jejich ochrany nejvíce bojovat.

Pro zajištění řádného fungování procesu posuzování, a tedy zajištění dodržování zákona 100/2001 Sb., je nezbytné, aby splnění zákonných podmínek kontrolovala instituce na procesu posuzování vlivů a na subjektech tohoto posuzování nezávislá. V našich podmínkách takováto role připadá na soudní soustavu.

---

[1] Zákon č. 100/2001 Sb. ve své první příloze rozděluje záměry na dvě kategorie. První kategorie prochází posuzováním vždy, druhá jen při překročení určitých limitů.

[2] Zákon tento požadavek splňuje a dokonce při vyjadřování se k procesu posuzování nikterak veřejnost neomezuje.

3.2 Fáze procesu posuzování vlivů

Otázkou ovšem je, co by vlastně mělo v procesu posuzování vlivů na životní prostředí podléhat přezkumu. Posuzování vlivů na životní prostředí se skládá z několika fází.

Oznámení

První fází je oznámení samotného záměru, který hodlá oznamovatel[3] realizovat a věnuje se mu § 6 zákona o posuzování. Příslušný úřad, který zpracovává oznámení, má v této fázi především tři povinnosti, které mohou být potenciálně přezkoumávány, a to podle odstavce 3, paragrafu 6, v němž je obsažena povinnost sdělit do 15 dnů oznamovateli, zda bude podlimitní záměr podléhat zjišťovacímu řízení. Dále musí příslušný úřad řádně zveřejnit informace o oznámení dle odst. 6 a nakonec musí přijmout písemná vyjádření, jak určuje odst. 7 zákona[4].

Zjišťovací řízení

Další fází je zjišťovací řízení, upravené v § 7. Význam této fáze je v provedení screeningu a scopingu. Scoping slouží k informování oznamovatele o náležitostech, které by měla obsahovat následná fáze posuzování vlivů, tedy dokumentace. Účelem screeningu je zjištění, zda konkrétní záměr je předmětem posuzování vlivů. Zákon o posuzování vlivů totiž upravuje proces posuzování jen pro ty záměry a koncepce, jejichž provedení by mohlo závažně ovlivnit životní prostředí[5]. Závěr zjišťovacího řízení tak stanoví, které záměry mohou mít závažný dopad na životní prostředí, a tímto způsobem určuje, zda vůbec posuzování vlivů proběhne. Tato fáze tedy může být „konečná“ v rámci posuzování vlivů a ochrany životního prostředí v souvislosti s rozhodnutím v navazujícím řízení. Samotný fakt, že záměr má závažný dopad na životní prostředí, však neznamená, že proces posuzování vlivů musí proběhnout. Obligatorně se posuzují jen záměry obsažené v příloze 1, kategorii I, zákona o posuzování vlivů, jak vyplývá z § 4 odts. 1, písmeno a). Posuzování ostatních záměrů[6] je podmíněno právě zněním závěru zjišťovacího řízení. Příslušný úřad při svém rozhodování postupuje podle kritérii uvedených v příloze 2. zákona. Závěr zjišťovacího řízení, jakožto možný konec posuzování a možná přímá cesta k rozhodnutí v navazujícím řízení, je natolik závažným rozhodnutím, že je jádrem mnoha sporů.

[3] Tedy ten kdo hodlá určitý záměr provést.
[4] Jak dovozuji z práva každého toto vyjádření do 20 dnů zaslat.
[5] Jak se uvádí v § 1 odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a jak vyplývá z předmětu zákona v § 4 tohoto zákona, včetně odstavce 2 o vynětí některých záměrů.
[6] Uvedených v § 4 odst. 1, písmena b),c),d),e).

Dokumentace

Dokumentace je fází, která slouží ke kompletaci podkladů pro fázi následující, posudkovou. Zpracování dokumentace zajišťuje oznamovatel prostřednictvím autorizovaných osob[7]. Podle § 8 Zákona má příslušný úřad zejména povinnosti v oblasti zveřejnění dokumentace a přijímání vyjádření k dokumentaci.

Posudek

Vypracování posudku je v Zákoně upraveno v § 9. Posudek vypracovává autorizovaná osoba, odlišná od osob, účastnících se v předchozích fázích. Je tomu tak z důvodu, že posudek má kontrolovat, nejen posuzovat, správnost dokumentace. Rovněž posudek příslušný úřad zveřejňuje a každý se k němu v určité lhůtě může písemně vyjádřit, stejně tak jako jsme se s tímto postupem setkali v předcházejících fázích. Nad to je zde však možnost, vyjádřit se i ústně při veřejném projednávání, které příslušný úřad uspořádá vždy. Výjimkou jsou jen případy, kdy se nevyskytne odůvodněné nesouhlasné vyjádření k dokumentaci. Zpracovatel posudku pak všechna vyjádření v posudkové části musí zpracovat a případně upravit návrh stanoviska, což je závěrečná součást posudku[8].

Stanovisko

Stanovisko je odborným podkladem pro vydání rozhodnutí navazujícího řízení. Jde o konečnou fázi posuzování vlivů na životní prostředí. Příslušný úřad ho vydává na základě zjištění v předchozích fázích a je bráno v úvahu při dalším rozhodování o realizaci záměru. Problémem stanoviska je jeho charakter odborného podkladu. Takový podklad není totiž ve svých zjištěních a závěrech vůbec závazný při navazujícím řízení. Navazující rozhodnutí tak nemusí respektovat obsah stanoviska. Podstatné ale je, aby bylo stanovisko, při realizaci záměru vůbec vydáno. Bez vydání stanoviska nelze vydat ani jiná rozhodnutí k provedení záměru[9].

4. Charakter stanoviska a zjišťovacího řízení

Jak již bylo uvedeno, stanovisko je odborný podklad pro rozhodování správních úřadů, obsah stanoviska závazný není a navazující řízení, tak nemusí přejímat jeho závěry. Z těchto základů vyplývá, že stanovisko samo o sobě nezakládá, nemění a neruší práva a povinnosti

[7] Podle § 18 zákona č. 100/2001 Sb., autorizované osoby zajišťují prvek odbornosti v řízení.
[8] Pravidla pro tuto fázi se nalézají v příloze 5 k zákonu č. 100/2001 Sb.
[9] Jedná se tedy o procesní závaznost, bez prvku materiální závaznosti.

žádných subjektů. Jedná se o takzvaný jiný správní úkon[10], upravený v zákoně 500/2004 Sb. (Správním řádu) v části čtvrté. Takovýto způsob úpravy plně vyhovuje požadavkům Evropského právního řádu, ovšem není pro země EU výlučný, například dalším vyskytujícím se způsobem je začlenění posuzování vlivů přímo do, z českého pohledu, navazujícího řízení[11].

Celý proces posuzování vlivům životní prostředí je procesem sui genesis[12]. Nejsou mu tak příslušny řádné či mimořádné opravné prostředky dle správního řádu.

Z pohledu kontroly zákonnosti je nezbytné, aby se takovými akty, zabývala soudní soustava. Zákon číslo 150/2002 Sb. (Soudní řád správní) spojuje žalobní legitimaci s tvrzením, že osoby dovolávající se soudního přezkumu, byly na svých právech zkráceny úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti[13]. Z výše uvedeného vyplývá, že stanovisko předpokládané dopady způsobit nemůže. Možnosti soudního přezkumu při případných pochybeních podléhají přezkoumání soudem v rámci soudního přezkumu až následného rozhodnutí správního orgánu[14]. Tedy pro napadení procesu posuzování vlivů je zapotřebí následného řízení a rozhodnutí v něm.

Charakter ostatních fází se odvíjí, nebo spíše sdílí pozici stanoviska. Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí č.j. 2 Aps 1/2008 uvádí vztah stanoviska a ostatních fází takto: "Pokud není samostatně přezkoumatelné stanovisko podle § 10 zákona o posuzování vlivů, platí totéž tím spíše i pro výstupy z fází, které vydání stanoviska předcházejí". S tímto závěrem v podstatě nelze než souhlasit, alespoň do míry provázanosti stanoviska a závěru zjišťovacího řízení. V dalších ohledech ale není tato konstrukce odděleného řízení zcela šťastná a vhodná. Jinak ale platí, že není-li možnost přímo se dovolat přezkumu stanoviska, těžko to vyžadovat u fází předcházejících, když případně mohou být vady odstraněny v řízeních dalším. Zvláštní postavení z hlediska judikatury tak nemá ani zjišťovací řízení[15].

Jeho povaha rozcestníku v procesu posuzování vlivů může způsobit dva odlišné nezákonné dopady. Při prvním záměr, který měl být posuzován, posuzován nebude a následek se tak projeví až při následném rozhodnutí. Anebo, v druhém případě, záměr, který neměl být posuzován, chybou příslušného úřadu posuzován bude. Tak vzniknou neoprávněné náklady a povinnosti oznamovateli ihned. Vzhledem k tomu, že žádné navazující řízení ani proběhnout

[10] HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Správní právo 7. Vydání. Praha 2009, ISBN 978-80-7400-049-2
[11] Například rakouská úprava viz. POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ NA ÚROVNI PROJEKTOVÉ EIA; SROVNÁNÍ ČESKÁ REPUBLIKA – RAKOUSKÁ REPUBLIKA; EIA – IPPC – SEA; Ročník XVII, číslo 1/2012, ISSN – online verze 1801-6901
[12] Viz. § 23 odst.13 zákona č. 100/2001 Sb.
[13] Přesněji v §65 zákona č. 150/2002 Sb. a dále obdobně v §101a zákona.
[14] Jak dokládá i četná judikatura např. rozhodnutí NSS č.j. *2 As 68/2007 – 50* či č.j. 2 Aps 1/2008
[15] K tomu např. rozsudek NSS ze dne 23. října 2008, č.j. 3 As 36/2008.

nemusí, lze proti takovému postupu jen podat žalobu k civilnímu soudu s cílem náhrady škody podle zákona 82/1998 Sb.

5. Možnost procesu posuzování vlivů na životní prostředí

5.1. Úprava účastníků navazujícího řízení

Směrnice 85/337/EHS a následně směrnice 2011/92/EU (dále i jako Směrnice) reguluje problematiku soudního přezkumu procesu posuzování vlivů stanovením povinnosti členských států zajistit možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem. Tato povinnost se odráží v právu dotčené veřejnosti, která má dostatečný zájem nebo namítá porušování práva v případech, kdy to správní řád považuje jako podmínku[16].

Český právní řád takovou povinnost, jak vyplývá z výše uvedeného, plně nezajišťuje. Přezkoumání je možné až v rámci navazujícího rozhodnutí, k jehož vydání nemusí vůbec po procesu posuzování vlivů dojít. Směrnice uvádí, že členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí napadena. Judikatura z tohoto dovozuje, že postačuje jejich přezkoumání až ve fázi, kdy takovými úkony dochází k zásahu do právní sféry fyzických a právnických osob[17]. Zde je důležité dodat, že podle legislativy a následných soudních rozhodnutí náleží právnickým osobám (v těchto případech nejčastěji občanským sdružením) v procesu posuzování vlivů jen práva procesní a nikoliv práva hmotná, přesněji řečeno občanské sdružení nemůže strpět újmu na svých subjektivních právech nesprávným posouzením dopadů určitých vlivů.

Takový postoj není úplně přiléhavý vzhledem k účelům směrnice vycházející z Aarhuské úmluvy (Úmluva), na jejíchž základech je článek 11 směrnice vystavěn [18] . Dalším důsledkem nepřiléhavého posouzení situace českými soudy je i nepřiměřená doba od následného rozhodnutí a umožnění přezkumu, ve spojitosti s potížemi s odkladným účinkem soudního přezkumu.[19]

Znění předpisu 100/2001 Sb. a dalších souvisejících předpisů nepoužívá pojmu dotčená veřejnost a měla (či spíše stále má) potíže s vymezením účastníků navazujícího řízení. Samotný proces posuzování vlivů je otevřen široké veřejnosti, v hypotézách je často okruh adresátů vymezen slovem „každý“. V souvislosti s navazujícím řízením již ale zákon o

[16] Článek 11 Směrnice 2011/92/EU ze 13. prosince 2011.
[17] Rozsudek 2 As 68/2007.
[18] Ustanovení čl. 9 odst. 2 a 4 Aarhuské úmluvy stanovují přístup k soudním nebo jiným řízením za účelem napadení hmotné nebo procesní zákonnosti rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti v článku 6 uvedené úmluvy.
[19] ČERNÝ Pavel, Nedostatky implementace v článku 9 Aarhuské úmluvy v České republice, Ekologický právní servis, 2010

posuzování vlivů takto široké vymezení nepoužívá. Z § 23 odst. 9 vyplývá, že každá místně příslušná jednotka občanského sdružení nebo obecně prospěšné společnosti, jejímž předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů chráněných podle zvláštních právních předpisů, nebo obec dotčená záměrem se stává účastníkem navazujících řízení podle pokud podala ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k oznámení, dokumentaci nebo posudku (podmínka pod písmenem a)) a současně příslušný úřad ve svém stanovisku podle § 10 odst. 1 uvedl, že toto vyjádření zcela nebo zčásti do svého stanoviska zahrnul (podmínka pod písmenem b)) a správní úřad rozhodující v navazujícím řízení nerozhodl, že veřejné zájmy, které občanské sdružení hájí, nejsou v navazujícím řízení dotčeny (podmínka c)).

Takto upravené účastenství v navazujícím řízení bylo předmětem žaloby Komise proti České republice. Vytýkáno bylo zejména restriktivní pojetí posledních dvou podmínek, tedy zahrnutí vyjádření do stanoviska a nerozhodnutí o relevantnosti zájmů v navazujícím řízení[20]. Rozpor s evropskou úpravou spočíval v nezajištění možnosti dosáhnout nestranného přezkoumání veškeré dotčené veřejnosti podle článku 10a směrnice 85/337/EHS. Tyto problémy, z hlediska žaloby, odstranila novela 436/2009 zákona o posuzování vlivů, která doplnila 10. odstavec k § 23.

Vedle restriktivních podmínek (b) a c)) je ale nevhodné i samotné vymezení adresátů, které je příliš úzké a nepokrývá pojem dotčené veřejnosti dle úpravy evropské. Opomíjí veškeré fyzické osoby, které se tak, i přes splnění podmínek v § 23 odst. 9, účastníky navazujícího řízení nestanou (alespoň z titulu tohoto paragrafu). Toto ustanovení doplňuje vymezení účastníků zvláštních právních předpisů, podle kterých se řídí navazující řízení. Například ve stavebním zákonu č. 183/2006 Sb. tak podstatně rozšiřuje okruh účastníků v § 85, kde je jinak hlavním atributem účastníků vlastnictví k sousedním pozemkům[21]. Být účastníkem je klíčové pro podání odvolání v rámci správního řízení. Ustanovení § 81 správního řádu přiznává právo podat odvolání právě účastníkům řízení, proti jehož rozhodnutí směřuje odvolání a hlavně účastenství v navazujícím řízení zpřístupňuje cestu k soudnímu přezkumu dle § 65 zákona č. 150/2002 Sb.

Dalším, již zmiňovaným, nedostatkem v § 23 odst. 9 jsou příliš restriktivní podmínky v odst. 9. pod písmeny b) a c). Splnění těchto podmínek je v rukou správních úřadů, rozhodujících v procesu posuzování vlivů a navazujícího řízení. V důsledku libovůle správního orgánu tak hrozí nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí.

[20] Důvodová zpráva k zákonu č. 436/2009 Sb.
[21] Samozřejmě vedle žadatele a příslušného správního orgánu.

Dalším kritickým bodem je případ, kdy k rozšíření účastníků z důvodu § 23 odst. 9 nenastane, protože proces posuzování vlivů bude ukončen v zjišťovacím řízení. Pak nemůže dojít k premise pod písmenem b). Z hlediska přezkumu posuzování vlivů nemá takovéto znevýhodnění jednoho ze závěrů procesu opodstatnění.

5.2. Novela zákona o posuzování vlivů

Jak bylo již uvedeno, některé vady se snažila odstranit novela zákona o posuzování vlivů č. 436/2009 Sb. Z pohledu České republiky je jejím největším přínosem, že zažehnala hrozbu možné sankce ze strany ESD. V důvodové zprávě k tomuto zákonu se uvádí, že náprava rozporu české úpravy a úpravy evropské měla být původně vyřešena vyškrtnutím zmiňovaných restriktivních omezení b) a c). Poslanecká sněmovna však takový návrh nepřijala, a tak došlo k přidání odstavce 10 k § 32. Tato změna ale nepřinesla zmírnění či odstranění problémů s účastenstvím v navazujícím řízení dle odstavce 9, ale přímo zamířila na přezkum navazujícího rozhodnutí podle soudního řádu správního.

Ustanovení § 23 odst. 10 říká: „Občanské sdružení nebo obecně prospěšná společnost, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek, nebo obec dotčená záměrem, pokud podaly ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k dokumentaci nebo posudku, se mohou žalobou z důvodu porušení tohoto zákona domáhat zrušení navazujícího rozhodnutí vydaného v řízení podle zvláštních právních předpisů, postupem podle soudního řádu správního. Odkladný účinek žaloby je vyloučen“. Význam této novelizace spočívá v možnosti přeskočení účasti v navazujícím řízení a přímo umožňuje podat žalobu z důvodu porušení zákona č. 100/2001 Sb. na rozhodnutí v navazujícím řízení. Pokud chceme alespoň nějaký přínos této novely nalézt, můžeme jej alespoň částečně spatřovat v určitém rozšíření práv dotčených obcí[22]. Pro ostatní uvedené subjekty (tedy hlavně občanská sdružení) není takový problém stát se účastníkem navazujícího řízení. Jednak z důvodu § 23 odst. 9, ale i díky ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., které dává občanům sdruženým možnost účastnit se správních řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, což řízení, pro které je nezbytné posuzování vlivů, jistě bude.

Podmínkou, kterou § 23 odst. 10 podmiňuje své použití, je zmíněné písemné vyjádření k dokumentaci nebo posudku. Jako nedostatečné lze hodnotit, že toto ustanovení nelze použít v případě, že posuzování vlivů bude ukončeno závěrem v zjišťovacím řízení. Ze znění zákona, ani z právních principů, na kterých je založen, či důvodové zprávy k zákonu

[22] Stále ale platí, že dotčené obce se mohou stát účastníky navazujícího řízení podle odstavce 9, §23.

436/2009 Sb., nelze dovodit proč tomu tak je. Ve spojení s tím, že ani § 23 odst. 9 nelze aplikovat na proces posuzování vlivů zakončený v zjišťovacím řízení, se zdá, že právě tato fáze je z hlediska přezkumu nejkomplikovanější.

Stejně tak jako odstavec 9 ani odstavec 10 ve své hypotéze neuvádí fyzické osoby. Náš právní řád tak poměrně značně rozděluje fyzické osoby a občanská sdružení spolu s jinými právnickými osobami, ač k tomu není zřejmý právní důvod. Postavení fyzických a právnických osob by mělo být ze své podstaty přístupu k informacím, podílení se na rozhodování a přístupu k přezkumu stejné. Směrnice rovněž nikterak subjekty nerozlišuje a uvádí pouze pojem dotčené veřejnosti. Česká právní úprava tak zakládá značnou a neodůvodněnou disproporci mezi fyzickými a právnickými osobami.

Největší zvláštností, či z pohledu ochrany životního prostředí chybou, je poslední věta přidaného odstavce, tedy vyloučení odkladného účinku žaloby. V souvislosti s tím, že právě potenciální újmy na životním prostředí lze jen těžko zpětně eliminovat a z podstaty přírody je uvedení do původního stavu takřka nemožné, vypadá takové omezení žaloby jako záměrné znemožnění účinného přezkumu. Navíc ani účel zákona č. 436/2009 Sb. k takovému kroku nikterak nezavdává. V důvodové zprávě tento krok objasněn také není. K problematice odvrácení možné újmy na životním prostředí před přezkoumáním procesu posuzování vlivů je nutné dodat, že ani při nepoužití § 23 odst. 10 není dosáhnutí odkladného účinku podle § 73 zákona 150/2002 nikterak snadné a obvyklé[23].

6. Aarhuská úmluva

Aarhuská úmluva je mezinárodní smlouvou, kterou ratifikovala Česká republika a ke které přistoupilo i Evropské společenství. Vzhledem k možnostem přezkumu procesu posuzování vlivů je klíčové, zda je tento dokument přímo závazný. Pro přímou závaznost hovoří čl. 10a Ústavy ČR, avšak podle judikatury Úmluva dostatečně nespecifikuje práva a povinnosti, a proto jí přímý účinek uznat nelze. I přesto ale soudy mají povinnost vykládat právní předpisy v souladu s Úmluvou.[24]

Aarhuská úmluva se přístupu k právní ochraně věnuje v článku 9, jenž má 5 odstavců. První z nich se věnuje právu na přezkum z důvodu neposkytnutí environmentálních informací (článek 4 Úmluvy). V procesu posuzování vlivů tuto povinnost můžeme vztáhnout například k § 15 zákona o posuzování vlivů, a to k povinnosti poskytnout informace na žádost

[23] ČERNÝ Pavel, Nedostatky implementace v článku 9 Aarhuské úmluvy v České republice, Ekologický právní servis, 2010.
[24] K tomu např. Nález Ústavnhoí soudu, IV.ÚS 2239/07

budoucímu oznamovateli.[25] Z důvodu, že přezkoumání splnění této povinnosti je vázáno až na navazující řízení, které se nemusí konat, je česká úprava nedostatečná. Nutno dodat, že tento druh pochybení v procesu posuzování vlivů nemá potenciál způsobit závažnější újmy. Článek 9 odst. 2 již zasahuje do problematiky posuzování vlivů podstatnějším způsobem, zjednodušeně stanoví, že každá osoba z dotčené veřejnosti, která se účastní procesu posuzování vlivů, má mít přístupné právo na přezkum takového procesu, a to z hlediska procesního, tak i hmotného. Z výše uvedených závěrů a faktů vyplývá, že přímo proti tomuto ustanovení stojí ignorace fyzických osob, jakožto účastníků navazujícího řízení, popřípadě jejich přímá legitimace k podání žaloby. K tomuto stavu přispívá i obdobné omezování tohoto práva k fázi zjišťovacího řízení. Jako další nekompatibilitu mezi Aarhuskou úmluvou a procesem posuzování vlivů lze poukázat například na odstavec 4, zmiňovaného článku, který požaduje určitou efektivitu přezkumu. Efektivita by měla být založena na včasném rozhodnutí a řádném posouzení dané věci, předcházející samotné možné nevratné újmě, tedy efektivitu zajišťuje odkladný účinek přezkumu. Ten však často přiznán nebývá a legislativní tendence směřují k jeho omezení[26].

[25] Z § 15 z. č. 100/2001 Sb.: „…příslušný úřad a dotčené správní úřady jsou povinny na žádost oznamovatele nebo předkladatele mu poskytnout informace o životním prostředí podle zvláštního právního předpisu“.

[26] K tomu viz. MOETZKE, PODSKALSKÁ, *Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi*, PLANETA, Ročník XV, číslo 6/2007, vydává MŽP, ISSN – tištěná verze 1801-6898

7. Závěr

Proces posuzování vlivů již nějakou dobu v České republice funguje. Přestože se nejedná o nikterak závratně se rozvíjející oblast právní úpravy, tak stále skýtá řadu otázek, které by bylo, v ohledu na životní prostředí a jeho ochranu, radno odstranit. Již samotná povaha závěru procesu posuzování vlivů, jakožto nezávazného dokumentu, proti němuž se nelze dovolat přezkumu, je problematická. Nicméně i takováto úprava by byla dostačující, v případě, že by byla dostatečně pokryta práva na účast v navazujícím řízení, popřípadě právo na přezkum navazujícího rozhodnutí u osob účastnících se procesu posuzování vlivů. Takové podmínky však splněny nejsou. Zákon o posuzování vlivů na životním prostředí omezuje možnosti dotčených osob, a to zvláště fyzických osob, na přezkum a rovněž opomíjí závěr zjišťovacího řízení jakožto konečnou fázi procesu. Tyto a další skutečnosti spolu s omezenými možnostmi odkladného účinku způsobují, že přezkum procesu posuzování vlivů je slabou stránkou tohoto nástroje ochrany životního prostředí. Vedle toho můžeme i dospět k názoru, že Česká republika porušuje své mezinárodní závazky a rovněž se vystavuje i možnosti (opětovaného) řízení pro porušení unijního práva.

8. Zdroje

Literatura:

DAMOHORSKÝ Milan a kol. Právo životního prostředí 3. Vydání. Praha 2010, ISBN 978-80-7400-338-7;
HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Správní právo 7. Vydání. Praha 2009, ISBN 978-80-7400-049-2;

Judikatura:

Nález Ústavního soudu, IV.ÚS 2239/07
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. listopadu 2008 č. j. 4 As 35/2008;
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. října 2008 č. j. 3 As 36/2008 – 57;
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. září 2008 č. j. 2 As 49/2007 – 191;
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. září 2008 č. j. 2 As 68/2007 – 50;
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. května 2008 č. j. 2 Aps 1/2008 – 77;
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. září 2009 č. j. 1 Ao 1/2009 – 185;
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. Října 2010 č.j. 6 Ao 5/2010-43;

Ostatní zdroje:

ČERNÝ Pavel, *Nedostatky implementace v článku 9 Aarhuské úmluvy v České republice*, Ekologický právní servis, 2010;
DOKOUPILOVÁ, DOLEŽAL, PIEKNÍKOVÁ, ZÁRUBA, *Posuzování vlivů na životní prostředí na úrovni projektové EIA; SROVNÁNÍ ČESKÁ REPUBLIKA – RAKOUSKÁ REPUBLIKA; EIA – IPPC – SEA*; Ročník XVII, číslo 1/2012, ISSN – online verze 1801-6901;
MOETZKE, PODSKALSKÁ, *Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi*, PLANETA, Ročník XV, číslo 6/2007, vydává MŽP, ISSN – tištěná verze 1801-6898;
Důvodová zpráva k zákonu č. 436/2009 Sb;