

ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

vědecký časopis

Vydavatel: Česká společnost pro právo životního prostředí

Evidenční číslo MK ČR E 11476

ISSN: 1213-5542

Časopis je zařazen od roku 2014 na Seznamu recenzovaných neimpaktovaných periodických publikací Rady pro vědu, výzkum a inovace

Adresa redakce:

Náměstí Curieových 7, Praha 1, PSČ 116 40, tel. 221 005 232

e-mail: stejskal@prf.cuni.cz

www.cspzp.com

Redakce časopisu:

doc. JUDr. VOJTĚCH STEJSKAL, Ph.D.

šéfredaktor

Mgr. et Bc. PETR ŠEDINA

Mgr. LUKÁŠ KREJČÍK

Členové redakční rady:

prof. JUDr. MILAN DAMOHORSKÝ, DrSc.

(UK v Praze)

JUDr. Ing. FILIP DIENSTBIER, Ph.D.

(UP v Olomouci)

doc. JUDr. JAROSLAV DROBNÍK, CSc.

(UK v Praze)

Prof.nadzw. Dr. hab. Adam Habuda

(Polsko)

prof. JUDr. SOŇA KOŠIČIAROVÁ, Ph.D.

(Slovensko)

JUDr. HANA MÜLLEROVÁ, Ph.D.

(ÚSAP AVČR)

doc. JUDr. Ing. MILAN PEKÁREK, CSc.

(MU v Brně)

doc. JUDr. IVANA PRŮCHOVÁ, CSc.

(MU v Brně)

prof. Dr. hab. WOJCIECH RADECKI (Polsko)

Ing. TOMÁŠ ROTHROCKL

(Správa NP Podyjí)

JUDr. Ing. JOSEF STAŠA, CSc.

(UK v Praze)

doc. JUDr. VOJTĚCH STEJSKAL, Ph.D.

(UK v Praze)

JUDr. VERONIKA TOMOSZKOVÁ, Ph.D.

(UP v Olomouci)

JUDr. JOSEF VEDRAL, Ph. D.

(UK v Praze)

prof. Dr. hab. Mag. ERIKA WAGNER

(Rakousko)

Fotografie na obálce:

doc. JUDr. VOJTĚCH STEJSKAL, Ph.D.

Grafická úprava obálky:

RNDr. FRANTIŠEK ROZKOT, CSc.

Sazba a technická redakce provedena

v nakladatelství Eva Rozkotová,

Na Ptačí skále 547, 266 01 Beroun

eva@rozkotova.com

Tištěno na papíru splňujícím ISO 14001

a certifikáty EMAS, FSC, PEFC a ECF.

Náklad: 400 výtisků

Uzávěrka 37. čísla dne 1. 9. 2015

Toto číslo bylo podpořeno dotací
Akademie věd ČR, rozhodnutí č. 94/2015/
RVS ČR ze dne 06. 03. 2015.

Fotografie na přední straně obálky:

Jestřábník oranžový

(*Hieracium aurantiacum*), Krkonoše

Fotografie na zadní straně obálky:

Národní přírodní památka Křížky,

Slavkovský les

OBSAH**ÚVODNÍK**

- Vojtěch Stejskal*
Mírně pesimistické čtení o právu životního prostředí v roce 2015 5

TÉMA

- Petra Humlíčková, Vojtěch Vomáčka, Vendula Záhumenská*
Novela procesu EIA – více otázek než odpovědí 7
- Kateřina Švarcová*
Posuzování vlivů na životní prostředí – účast veřejnosti 37
- Vojtěch Vomáčka, Ilona Jančářová*
Sedmý akční program pro životní prostředí – Obr na nejistých nohách 61

ZE SOUDNÍ JUDIKATURY

- Ondřej Vícha*
Posuzování vlivů na životní prostředí: Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 11. února 2015 ve věci C-531/13, Marktgemeinde Straßwalchen a další proti Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend 111

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

- Ohlédnutí za mezinárodní konferencí Dny práva 2014 konané ve dnech 19. – 20. listopadu 2014 v Brně 120
- Cena Josefa Vavrouška 2014 – ocenění diplomové práce z oboru právo životního prostředí 124

RECENZE A ANOTACE

- Voda v právních vztazích 126
- Komentář k zákonu o geologických pracích 131

PŘEHLED NOVÉ LEGISLATIVY

Sbírka zákonů prosinec 2014	134
Sbírka zákonů leden – červenec 2015	135
Sbírka mezinárodních smluv leden – srpen 2015	138
INFORMACE O ČASOPISU	141
POKYNY PRO AUTORY	143
ZÁSADY PRO RECENZNÍ ŘÍZENÍ	146

← ÚVODNÍK →

Mírně pesimistické čtení o právu životního prostředí v roce 2015

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

dostává se Vám do rukou nové číslo vědeckého časopisu České právo životního prostředí. Jedná se o první číslo 15. ročníku, vstoupili jsme tedy do „polojubilejního“ roku. První číslo vyšlo již na podzim roku 2001. Od loňského roku se dostalo našemu časopisu cti být veden v prestižním seznamu recenzovaných neimpaktovaných periodických publikací Rady pro vědu, výzkum a inovace. Vážíme si toho a je to pro nás současně závazkem k další dobré práci. Děkuji všem autorům, dále členům redakční rady i redakce a především manželům Rozkotovým, kteří se nám již patnáct let starají o to, aby se časopis líbil nejen po stránce obsahové.

Prožíváme již dvacátý pátý rok práva životního prostředí v svobodných demokratických podmínkách nastartovaných po společenskopolitických událostech koncem roku 1989. I díky nim mohlo právo životního prostředí konečně vzniknout oficiálně jako samostatný právní, vědecký a pedagogický obor. Ovšem již před rokem 1990 se o to v tehdejší socialistickém Československu snažili průkopníci v čele s „otci zakladateli“ doc. Zdeňkem Madarem a prof. Boleslavem Pospíšilem.

Rok 2015 v oblasti práva životního prostředí přináší mnoho zásadních novinek a připravovaných velkých změn, ať již je to přijatá velká novela zákona o ochraně zemědělského půdního fondu (nabyla účinnosti 1. dubna 2015), posunutí velké novely zákona o ochraně přírody a krajiny do Poslanecké sněmovny, meziresortní připomínkové řízení k reformě stavebního zákona či velká novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (rovněž nabyla účinnosti 1. dubna 2015). V tomto časopise se právě této posledně jmenované oblasti věnujeme poněkud podrobněji, ať již v rubrice Téma či v rubrice Ze soudní judikatury. Vracíme se však ještě velkým článkem k nedávno přijatému 7. Akčnímu programu EU pro životní prostředí, který by měl na následujících několik let výrazně ovlivňovat podobu evropské a tedy i české environmentální politiky. Většina příspěvků představuje, mírně řečeno, pesimistické čtení, neboť nová právní úprava přináší spíše rozpaky. Budeme rádi, když Vás, vážené čtenářky, vážení čtenáři, naše nové číslo zaujme, a třeba i vyprovokuje k reakcím na otištěné články. Zařadili byste se tím mezi dlouhou řadu našich autorů.

Přeji Vám úspěšný rok 2015.

Vojtěch Stejskal
šéfredaktor

Dear readers,

You have in your hands a new issue of the journal *Czech Environmental Law*, No. 1/2015 (37). This is the first issue of the 15th year, we celebrate a small jubilee. The first issue was published in the autumn of 2001. Since last year, was given the honour of our journal, to be held in the prestigious list of reviewed non-impacted periodicals Council for science, research and innovation. We appreciate it, and it is for us at the same time a commitment to further the good work. I would like to express my sincere gratitude and thanks to all the authors and participants in our journal, namely the Publishing House Dr. Eva Rozkotová, Beroun.

We are experiencing for the twenty-fifth year of environmental law in a liberal democratic conditions which began after the “Velvet Revolution” at the end of 1989. Even allowing them to environmental law finally officially created as a separate legal, scientific and educational branch of knowledge. But already before 1990 with the development of law in the former socialist Czechoslovakia tried pioneers led by the “founding fathers” Prof. Zdenek Madar and Prof. Boleslav Pospíšil.

Current issue „České právo životního prostředí“ 1/2015 (37) deals with the latest development of environmental law and environmental policy. The year 2015 in the field of environmental law brings many fundamental innovations and upcoming major changes, whether it is taken by the large amendment to the Act on the Protection of Agricultural Land Fund (came into effect on 1 April 2015), displacement of large amendment to the Act on Nature and Landscape Protection in the Chamber of Deputies, interdepartmental consultation on reform of the Building Act or large amendment to the Environmental Impact Assessment Act (also came into effect on 1 April 2015). Main theme in this issue of our journal is EIA Act, whether in the section under the heading “Theme” or “From the case law”. The another article focused on the recently adopted EU 7th Action Programme for the environment, which should for the next few years significantly influence the appearance of European and thus the Czech environmental policy.

Vojtěch Stejskal
editor-in-chief



◀ TÉMA ▶

**NOVELA PROCESU EIA – VÍCE OTÁZEK
NEŽ ODPOVĚDÍ**

*JUDr. Petra Humlíčková, Ph.D., Mgr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D.,
Mgr. Vendula Záhumenská, Ph.D.*

Dne 1. 4. 2015 nabyla účinnosti novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (zákon č. 39/2015 Sb.). Tato novela nově upravuje nejen proces posuzování vlivů na životní prostředí, ale i mnoho dalších aspektů řízení dle stavebního zákona nebo dle jednotlivých složkových předpisů. Autoři článku sledovali vznik novely od samého počátku a účastnili se mnoha debat k novele, ze kterých jasně vyplývá jediná skutečnost, a to, že přináší více otázek než odpovědí na ně. Autoři článku se budou snažit některé z těchto otázek zodpovědět s plným vědomím toho, že jejich názory se v čase mohou ukázat jako nesprávné.

Tento článek bude strukturován následujícím způsobem. V první části bude stručně shrnuta stávající právní úprava a důvody pro její změnu. Druhá část se bude věnovat změnám v procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Třetí část se věnuje změnám v navazujících řízeních (s úvodní diskuzí o tom, co je vůbec navazujícím řízením).

1. Stávající úprava a její nedostatky

Právní úprava procesu EIA je zakotvena v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí. Před novelou se jednalo o proces, v jehož rámci byly posuzovány záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí. Tyto vlivy byly v průběhu procesu EIA popsány, posouzeny a vyhodnoceny. Proces EIA byl samostatným procesem, správním postupem *sui generis*, na který se neuplatňoval (až na výjimky) správní řád.¹ Výsledkem procesu EIA byl závěr zjišťovacího řízení nebo stanovisko EIA, jejichž povaha byla v praxi problematičtější. Jelikož nebyly vydány ve správním řízení, byly toliko nezávazným odborným podkladem pro navazující řízení. Bez jejich vydání sice nebylo možné navazující povolení vydat, nicméně pro příslušný správní úřad rozhodující o povolení nebyl obsah stanoviska EIA závazný² a správní úřad mnohdy ani nekontroloval soulad mezi posuzova-

¹ Srov. § 23 odst. 14 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Novela toto ustanovení vypustila.

² Např. Rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 91/2009/83: „Citované ustanovení je spíše procesním ustanovením, které zakotvuje povinnost rozhodujícího správního orgánu brát v úvahu obsah stano-

ným a povolovaným záměrem. Závěr zjišťovacího řízení i stanovisko EIA byly tzv. jiným správním úkonem ve smyslu správního řádu.

Administrativní prostředky obrany proti závěru zjišťovacího řízení a stanovisku EIA spočívaly v možnosti podat podnět ke zrušení tomu úřadu, který je vydal (dle § 156 správního řádu). Zásadní nevýhodou byla nenárokovost zahájení přezkumného řízení a negativní zkušenosti s jeho výsledky. Dotčená veřejnost proto často využívala možnosti podávat námitky proti posuzování vlivů až v navazujícím (nejčastěji územním) řízení. Příslušné orgány státní správy (např. na území hl. m. Prahy) se ovšem těmito námitkami v některých případech vůbec nezabývaly s odůvodněním, že závěr zjišťovacího řízení i stanovisko jsou jinými správními úkony dle části IV. správního řádu, nejsou proto závaznými stanovisky ve smyslu § 149 správního řádu a nelze je napadat v řízení proti navazujícímu rozhodnutí.

Soudní ochrana proti závěru zjišťovacího řízení a stanovisku EIA také nebyla samostatně možná.³ Jejich soudní přezkum byl možný až v rámci soudního přezkumu navazujícího rozhodnutí.

Důsledkem zvolené zákonné úpravy výstupů procesu EIA a soudního výkladu, který je označil za formálně nezávazné, byla nejen neúčinnost ochrany proti pochybením v posuzování vlivů, ale také zahájení dvou řízení pro porušení povinnosti ze strany Evropské unie.

První odůvodněné stanovisko Komise Evropské unie vydané dle čl. 226 SES dne 27. 6. 2007, č. j. 2006/2271, (2007) 2927 sdělovalo České republice, že porušila své závazky vyplývající z členství v Evropské unii tím, že nedostatečně implementovala čl. 11 směrnice EIA.⁴ Ve stanovisku Komise uvádí, že vnitrostátní právní

viska EIA, případně řádně odůvodnit, proč se od daného stanoviska ve svém rozhodnutí odklonil.“

³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, č.j. 1 As 13/2007-63. Obdobný názor NSS vyjádřil také v rozhodnutích ze dne 14. 6. 2006, č.j. 2 As 59/2005-136, ze dne 14. 6. 2007, č.j. 1 As 39/2006-55, ze dne 26. 6. 2007, č.j. 4 As 70/2006-72, ze dne 28. 6. 2007, č.j. 5 As 53/2006-46, ze dne 22. 2. 2008, č.j. 6 As 52/2006-155, ze dne 28. 11. 2008, č.j.4 As 35/2008-189, č.j.2 As 68/2007-50 ze dne 5. 9. 2008. Viz náleží Ústavního soudu ze dne 25. 5. 1999, sp. zn. IV. ÚS 158/99, Sb. n. u., sv. 14, č. 40, s. 355, stejně jako usnesení ze dne 22. 11. 2006, sp. zn. I. ÚS 637/06 a ze dne 30. 6. 2008, sp. zn. IV. ÚS 154/08.

⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice EIA“). Článek 11 zní: „1. Členské státy zajistí, aby v souladu s příslušnými předpisy vnitrostátního práva příslušníci dotčené veřejnosti, kteří:

- a) mají dostatečný zájem; nebo
- b) namítají porušování práva v případech, kdy to správní řád členského státu požaduje jako podmínku, měli možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným zákonem a mohli tak napadat hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici.

úprava obsahuje několik prvků, které sice samy o sobě nejsou v rozporu s požadavky směrnice EIA, jejich vzájemnou kombinací však dochází k situacím, které v rozporu s požadavky směrnice EIA jsou. Těmito prvky jsou:

- (i) oddělení procedury posuzování vlivů na životní prostředí a správního řízení o povolení záměru,
- (ii) stanovisko k posouzení vlivu na životní prostředí podle § 10 zákona č. 100/2001 Sb. není soudně přezkoumatelné samostatně, nýbrž až v rámci soudního přezkumu správního rozhodnutí o žádosti o povolení záměru a
- (iii) ne všechny osoby z řad dotčené veřejnosti mají právo účastnit se správního řízení o žádosti o povolení záměru.

Z těchto skutečností Komise dovozovala, že „*Pokud situaci shrneme, omezená účast účastníků řízení o posuzování vlivů v následném odděleném řízení dle zákona č. 183/2006 Sb. ve spojení s faktem, že stanovisko k posouzení vlivů není soudně přezkoumatelné, vede k tomu, že většina dotčené veřejnosti, která má možnost vyjádřit své připomínky a stanoviska v řízení o posuzování vlivů, a to v některých případech včetně nevládních organizací, které splňují požadavky uvedené v čl. 1 odst. 2 směrnice o EIA, nebude mít možnost dosáhnout soudního přezkumu zákonnosti jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti učiněných během řízení o posuzování vlivů.*“

Rozsudek Soudního dvora (osmého senátu) ze dne 10. června 2010 ve věci C-378/09 (Evropská komise proti České republice)⁵ pak konstatoval porušení **čl. 11 odst. 1 až 3 směrnice. Na základě tohoto rozsudku byla přijata drobná novela** (zákon č. 436/2009 Sb.). Tato přinesla změnu v délce platnosti stanoviska EIA a postupu při jeho prodlužování a rozšíření okruhu oprávnění dotčené veřejnosti a obcí (§ 23 odst. 10 zákona), ale neřešila podstatu celého problému.⁶

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

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

4. Ustanovení tohoto článku nevylučují možnost předběžného přezkoumání správním orgánem a neovlivní požadavek, aby tam, kde to vyžaduje vnitrostátní právo, byly před předáním věci k soudnímu přezkumu vyčerpány postupy správního přezkumu. Každé takové řízení musí být spravedlivé, nestranné a včasné a nesmí být nepřiměřeně nákladné.

5. K dalšímu zlepšení účinnosti ustanovení tohoto článku členské státy zajistí, aby byly veřejnosti poskytnuty praktické informace o přístupu k postupům správního a soudního přezkumu.“

⁵ Celý text rozsudku je k dispozici zde: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62009CJ0378&lang1=cs&type=TXT&ancre=>

⁶ Viz SOBOTKA, Michal – HUMLÍČKOVÁ, Petra. Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. in *České právo životního prostředí* č. 1/2010 (27), str. 94-98.

Evropská komise proto zahájila proti České republice druhé řízení pro porušení povinnosti podle čl. 258 SFEU formálním upozorněním ze dne 25. 4. 2013, č.j. C(2013) 2228 final. Evropská komise vytýkala České republice neplnění povinností neprovedením nebo neúplným či nesprávným provedením článků 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11 a 13 a příloh I, II, III a IV směrnice EIA.⁷ Výtky Evropské komise lze přitom rozdělit do dvou skupin. První z nich je zcela **koncepční otázka**, co je rozhodnutím a řízením ve smyslu směrnice. Česká republika až do současné doby považovala za rozhodnutí závěr zjišťovacího řízení a stanovisko EIA a za řízení proces dle zákona o posuzování vlivů. Evropská komise s tímto výkladem nesouhlasí a požaduje jeho rozšíření na veškerá rozhodnutí a řízení, kterými se daný záměr realizuje. S koncepcí procesu EIA pak souvisí následující nedostatky:

- nedostatečnou závaznost výstupů z procesu EIA a možné změny záměru během navazujících povolovacích řízení (typicky územní a stavební řízení), resp. mezi procesem EIA a navazujícími řízeními,
- skutečnost, že jednotlivá ustanovení EIA směrnice by měla být aplikována nejen na proces EIA, ale i na navazující povolovací řízení, v rámci kterých je záměr definitivně schválen, což platná právní úprava nezajišťuje,
- nedostatečnou účast veřejnosti v navazujících řízeních,
- nezajištění včasné a účinné soudní ochrany příslušníkům dotčené veřejnosti.

Druhou skupinou výtek jsou **dílčí výtky** (chybějící definice veřejnosti a dotčené veřejnosti, záměna pojmu člověk za veřejné zdraví v ustanovení § 5 zákona, nedostatky ve výčtu posuzovaných záměrů, atd.). Dílčími výtka se autoři v tomto článku podrobněji nevěnují.⁸

V reakci na tento druhý infringement a podmínění čerpání evropských dotací změnou právní úpravy⁹ pak byla přijata autory analyzovaná novela.

2. Novinky v procesu posuzování vlivů na životní prostředí

V procesu posuzování vlivů dochází ke čtyřem zásadním změnám. Novela má na základě požadavků Evropské komise velmi přísná přechodná ustanovení, jejichž smyslem je aplikovat novelizaci bezprostředně od její účinnosti. Novela proto nemá obecné přechodné ustanovení. Všechna řízení o posuzování vlivů na životní prostředí tedy od účinnosti novely probíhají podle zákona v noveli-

⁷ Výtky Evropské komise do značné míry shodují s rozhodnutím Výboru pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy (rozhodnutí č. ACCC/C/2010/50). Veřejně dostupné zde: <http://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/50TableCz.html>

⁸ Podrobněji viz: MÜLLEROVÁ, H. a HUMLÍČKOVÁ, P. Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, ISBN 978-80-87439-16-6.

⁹ Viz například Jourová a Brabec řešili v Bruselu EIA, bezprostřední stopka dotacím prý zatím nehrozí: <http://www.euractiv.cz/regionalni-rozvoj/clanek/jourova-a-brabec-resili-v-bruselu-eia-bez-prostredni-stopka-dotacim-pry-zatim-nehrozi-011814#sthash.KH3O377M.dpuf>

zovaném znění s tím, že právní účinky úkonů, které v řízení nastaly přede dnem nabytí účinnosti nové právní úpravy, zůstávají zachovány.¹⁰

První ze změn je zrušení ustanovení § 23 odst. 14, které vylučovalo použití správního řádu. Vzhledem k chybějícímu přechodnému ustanovení a vlastní úpravě řízení tak veškeré postupy posuzování vlivů na životní prostředí, které nebyly ukončeny ke dni účinnosti novely zákona, **se použije zákon č.500/2004 Sb., správní řád, v platném znění.**¹¹

Druhou změnou je zcela nová právní forma výstupů **zjišťovacího řízení**. V případě **pozitivního závěru zjišťovacího řízení** (tj. závěru zjišťovacího řízení, který stanoví, že záměr procesu EIA podléhá), se jedná o odůvodněný písemný záměr. Závěr zjišťovacího řízení je zveřejňován na internetu a úřední desce. Novela zákona vyžaduje uvedení informací o záměru (název záměru, kapacita, umístění, charakteristika včetně možnosti kumulace s jinými záměry, stručný popis technického a technologického řešení) a uvedení úvah, kterými se úřad řídil při hodnocení zásad dle přílohy č. 2 (charakteristika a umístění záměru, vlivy na obyvatelstvo a životní prostředí). Proti pozitivnímu závěru zjišťovacího řízení není možné se odvolat, pokud bychom odůvodněný písemný závěr považovali za jiné úkony dle části IV správního řádu, lze dát podnět k zahájení přezkumného řízení.¹² Odůvodněný písemný závěr nepodléhá ani samostatnému soudnímu přezkumu.

Negativnímu¹³ **závěru zjišťovacího řízení** byl přiznán právní status **správního rozhodnutí**, proti kterému je možné uplatnit řádné i mimořádné opravné prostředky (odvolání, rozklad, resp. podnět k přezkumnému řízení a obnova řízení) a případně též brojit žalobou ve správním soudnictví. Negativní závěr zjišťovacího řízení by měl obsahovat základní charakteristiku záměru, aby bylo možné posoudit případné změny v záměru, a vypořádání s kritérii uvedenými v příloze č. 2 zákona EIA (charakteristika a umístění záměru, vlivy na obyvatelstvo a životní prostředí). Závěr zjišťovacího řízení je prvním úkonem v řízení. Právo podat odvolá-

¹⁰ V důsledku zrušení přechodného ustanovení v § 24 odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a absence nového zvláštního přechodného ustanovení platí totéž i pro záměry, u kterých jsou procesy EIA dosud vedeny podle již zrušeného zákona č. 244/1992 Sb. Výjimkou je bod 2 přechodných ustanovení stavebního zákona, podle kterého se postupy, které nejsou správním řízením, zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a oznámení, ohlášení nebo žádosti podané přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, dokončí podle dosavadních právních předpisů.

¹¹ Novela také zrušila ustanovení § 23 odst. 9 a 10 o účasti veřejnosti v navazujících řízení a soudním přezkumu a nahradila je ustanoveními novými, v aplikační praxi s obdobnými důsledky.

¹² Dle § 156 odst. 2 správního řádu.

¹³ Za negativní závěr zjišťovacího řízení se považuje závěr zjišťovacího řízení, ve kterém se stanoví, že daný záměr není třeba posuzovat v (plném) procesu EIA.

ní i žalobu¹⁴ proti závěru zjišťovacího řízení je výslovně přiznáno oznamovateli¹⁵ a privilegovaným subjektům z řad dotčené veřejnosti.¹⁶ Ze znění § 7 odst. 6 zákona EIA vyplývá jasný záměr zákonodárce omezit okruh subjektů oprávněných k podání odvolání na oznamovatele a privilegované subjekty z řady dotčené veřejnosti, ale nikoliv již na sousední vlastníky. Zákonodárce si cíleně vybral osoby, u kterých je zásah do práv nesporný a zároveň pominul všechny další, které se nabízely v úvahu. To znamená, že se zákonodárce snažil o úpravu zvláštní ke správnímu řádu. Autoři si netroufají odhadnout, zda ustanovení bude v budoucnu vykládáno tak, že se nejedná o zvláštní úpravu, která vylučuje obecnou (jenže to by pak zvláštní úprava ztrácela význam), nebo tak, že sice není možné odvolání jiných osob (na které není žádný ústavněprávní nárok), ale soudní ochrana jim musí být umožněna.¹⁷ Není tedy zřejmé, zda dotčená veřejnost odlišná od spolků, typicky tedy sousední vlastníci, budou oprávněni k podání odvolání, určitě však budou oprávněni k podání správní žaloby. Soudní ochranu u rozhodnutí, které zasahují do veřejných subjektivních práv fyzických nebo právnických osob, lze vyloučit jedině výslovným zákonným vyloučením,¹⁸ které v novele absentuje.¹⁹

Po odvolání již je zjišťovací řízení vedeno jako správní řízení. Dotčená veřejnost má právo napadat hmotnou i procesní zákonnost závěru zjišťovacího řízení. Novela konstruuje aktivní legitimaci spolků obdobně k § 65 odst. 1 s.ř.s.²⁰ s tím,

¹⁴ Možnost samostatného soudního přezkumu negativního závěru je zcela v souladu s rozhodovací praxí Soudního dvora EU (rozsudek Soudního dvora ve věci C-75/08, bod 58).

¹⁵ Otázkou zůstává, zda se oznamovatelé v praxi proti tomuto typu záměru budou odvolávat, byť si lze představit i případy, kdy se oznamovatel v pochybnostech raději odvolá již proti závěru zjišťovacího řízení než by se vystavoval případným nepříznivým výsledkům v navazujících řízeních. Toto oprávnění kontrastuje s nemožností odvolat se proti pozitivnímu závěru zjišťovacího řízení, který do práv oznamovatelů zasahuje bezpochyby výrazněji.

¹⁶ Jejich vymezení uvádí autoři v části k navazujícím řízením.

¹⁷ K obdobné situaci viz rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013-33.

¹⁸ Viz ustanovení § 6 s.ř.s.

¹⁹ K této otázce srovnej i rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ze dne 16. 4. 2015 C-570/13: „Článek 11 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí musí být vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, podle níž má správní rozhodnutí, kterým se určuje, že pro určitý záměr není třeba provést posouzení vlivů na životní prostředí, závazný účinek vůči sousedům vyloučeným z práva podat proti uvedenému správnímu rozhodnutí opravný prostředek, a to za podmínky, že tito sousedé, kteří jsou součástí „dotčené veřejnosti“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 této směrnice, splňují kritéria stanovená vnitrostátním právem, pokud jde o „dostatečný zájem“ nebo „porušování práva“. Přísluší předkládajícímu soudu, aby ověřil, zda ve věci, která mu byla předložena k rozhodnutí, je tato podmínka splněna. V případě kladné odpovědi musí určit, že správní rozhodnutí o neprovedení takového posouzení nemá vůči uvedeným sousedům závazný účinek.“

²⁰ Ustanovení § 65 odst. 1 s.ř.s. zní: „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší

že se presumuje, že dotčená veřejnost má práva, na kterých může být rozhodnutím vydaným ve zjišťovacím řízení zasažena. Aktivní žalobní legitimaci zakládá již přímo zákon o posuzování vlivů a není nutné řešit, kterému ustanovení s.ř.s. takové oprávnění odpovídá.²¹ Podstatou vymezení aktivní legitimace privilegovaných subjektů je konstrukce právní domněnky, že bez ohledu na práva, která spolky „jinak“ mají, respektive která mohla být dotčena, jsou oprávněny napadat hmotněprávní i procesněprávní pochybení. Nepresumuje se tedy žádné konkrétní právo spolku na příznivé životní prostředí nebo na život a zdraví, ale konstruuje se domněnka, že dotčená veřejnost může být dotčena na právech rozhodnutím ve zjišťovacím řízení. Což znamená, že se soud nemusí zabývat jinými právy, která spolku svědčí, dotčenost spočívá již v procesním nebo hmotněprávním pochybení v průběhu zjišťovacího řízení. Nelze totiž oddělit dvě fáze soudního přezku-

nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.“

²¹ Totiž i v případě, že by žádný procesní předpis typu s.ř.s. nebyl, případně by nepočítal se situací (žalobním typem), kterou předvidá speciální úprava, takovou žalobní legitimaci by to neomezovalo. Ovšem vzhledem k tomu, že soudnictví poskytuje ochranu subjektivních veřejných práv, tak novela stanoví, že spolky takové právo mají. Několik rozsudků NSS již potvrdilo, že je možné založit aktivní legitimaci i jiným způsobem než přes s.ř.s. Jedná se např. o rozsudek ze dne 22. 7. 2011, č. j. 7 As 26/2011-175, ve kterém NSS uvedl, že žalobní legitimaci zakládá § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů, ale může ji založit i přímo účinná norma unijního práva: „Nelze však dovozovat, že občanská sdružení hájící veřejný zájem v podobě ochrany životního prostředí mají odlišná procesní práva než ostatní účastníci. Soud proto do jisté míry přezkoumává i hmotněprávní podmínky správního úkonu a rozpor i s hmotněprávní úpravou. Jistou výjimku představuje ust. § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů, podle kterého 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. Stěžovatel by se tedy mohl domáhat přezkumu rozhodnutí i v ryzí hmotněprávní rovině v případě, že by jeho žalobní legitimace byla odvozena od tohoto ustanovení, případně od přímo aplikovatelného čl. 10a směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. 6. 1985, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. 5. 2003 (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 6 Ao 5/2010-43, www.nssoud.cz, a rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 12. 5. 2011, C-115/09, *Trianel Kohlekraftwerk Lünen*).“ Podobnou zvláštní normou, která nepřímo novelizuje s.ř.s. je třeba § 16 odst. 4 InfZ. K jeho aplikaci se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 7. 2006, č. j. A 2/2003-73, ve kterém uvedl, že „existence § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím se totiž zjevně vymyká koncepci správního soudnictví v České republice. Tato norma, která je (legislativně málo šťastně) nepřímou novelou soudního řádu správního, a kterou je nutno použít v souladu se zásadou *lex specialis* namísto obecné úpravy soudního řádu správního, zavádí apelační prvek do jinak přísně kasačního systému správního soudnictví. Nastalý stav i nepřímý způsob změny jsou jistě krajně nežádoucí, nikoliv však protiústavní.“

mu, kterými jsou tvrzení potenciálního dotčení na právech a prokazování zásahu do těchto práv. Obsah práv musí v obou případech být totožný. Jinými slovy, nelze připustit aktivní žalobní legitimaci spolku s tím, že je presumována existence potenciálního dotčení, a potom zamítnout jeho žalobu, když nedokáže na tuto presumpci navázat unesením důkazního břemene.²²

Lhůta pro vydání rozhodnutí soudu o žalobě proti negativnímu závěru zjišťovacího řízení je 90 dní. Novela výslovně neupravuje otázku odkladného účinku této žaloby,²³ který proto dle obecné úpravy v § 73 odst. 2 s.ř.s. je možné přiznat na návrh, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to není v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Při posuzování následků je vždy nutné zohlednit i domněnku dotčenosti na právech. Pro účely posuzování podmínek přiznání odkladného účinku tak platí, že újma způsobená žalobci (dotčené veřejnosti) obsahově odpovídá možnosti rozporu s veřejným zájmem na ochraně životního prostředí v širším pojetí včetně lidského zdraví.

Ve zjišťovacím řízení došlo ještě k dvěma dílčím změnám. První z nich je prodloužení lhůty pro ukončení zjišťovacího řízení z 30 na 45 dnů (viz ustanovení § 7 odst. 4). Poznámka o chybějících přechodných ustanoveních platí i v tomto případě, lhůta 45 dnů tedy bude platit i pro zjišťovací řízení neukončená do účinnosti novely zákona. Druhou dílčí změnou je změna v pojetí pravděpodobnosti významných vlivů na životní prostředí. Namísto původního „má“ uvádí nyní text zákona „může mít“ (viz ustanovení § 7 odst. 2 a 3). Nově posuzovány by proto měly být i vlivy, které nejsou zcela jisté, ale lze je důvodně očekávat.

Třetí zásadní změnou je, že novelou zákona o EIA se právní forma stanoviska EIA změnila ze správního úkonu podle části čtvrté správního řádu na **závazné stanovisko** podle § 149 správního řádu. Oproti současné pouze procesní závaznosti stanoviska bude napříště nezbytné stanovisko před vydáním rozhodnutí v navazujících řízeních nejen opatřit, ale rovněž v plném rozsahu zohlednit, bez možnosti uvážení, které podmínky povolující orgán zohlední a které lze odůvodněně opominout. Zvyšují se formální i obsahové nároky kladené na stanovisko EIA. Obsah závazného stanoviska by měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí, tj. nesmí být formulo-

²² Autoři nepovažují za šťastné dovozovat práva spolku, protože pro to není důvodný základ. Pokud by již bylo z jakýchkoliv důvodů nutné tato práva dovozovat, jednalo by se nejspíše o právo hájit zájmy ochrany životního prostředí, které spolky mají (na rozdíl od ostatních jmenovaných), s tím, že se presumuje, že k jeho dotčení může dojít vždy.

²³ Pokud by byl závěr zjišťovacího řízení zrušen po vydání navazujícího rozhodnutí, je to důvodem pro obnovu navazujícího řízení (viz § 100 odst. 2 písm. b správního řádu).

ván příliš obecně a musí obsahovat odůvodnění, z něhož jsou seznatelné důvody pro vydání stanoviska, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu příslušných právních předpisů.²⁴ Tento apel se týká především co nejkonkrétnější formulace jednotlivých podmínek stanoviska. Přezkum stanoviska EIA bude umožněn dvěma způsoby. V rámci přezkumu rozhodnutí, pro které bylo závazné stanovisko podkladem, nezákonné závazné stanovisko může zrušit nadřízený správní orgán v přezkumném řízení (§ 149 odst. 5 správního řádu)²⁵ nebo je proti němu možné podat podnět k přezkumu (viz § 149 odst. 4 správního řádu). Podnět k přezkumu opět nezakládá právo k zahájení přezkumného řízení, je však možné podat jej před vydáním rozhodnutí v navazujícím řízení, což může mít význam v případech, kdy proces posuzování vlivů časově významně předchází navazujícím řízením. Samostatný soudní přezkum stanoviska EIA nadále nepřichází v úvahu, stejně jako možnost napadnout jej samostatně řádným opravným prostředkem.

Čtvrtou změnou je **změna v definici (limitech) fakultativních záměrů**. Novela výrazně (většinou několikanásobně) zvýšila limity pro výstavbu obchodních komplexů, průmyslových zón či obytných budov spojených s parkovišti (viz bod 10.6 a 10.13 Přílohy č. 1).²⁶ Tyto záměry jsou velmi časté (cca 23 % ze všech řízení) a velmi citlivě vnímané především v městské zástavbě, přesto proběhla plná EIA na pouhých 3 % z nich. Rozsah záměrů byl v minulosti velmi často upravován tak, aby nebyl předmětem posouzení ani ve zjišťovacím řízení, respektive aby se stal záměrem podlimitním. Zvýšení limitů velmi pravděpodobně povede k tomu, že naprostá většina těchto záměrů se stane záměry podlimitními.²⁷ Vzhledem k potřebě naplnit cíle směrnice bude nezbytné důsledně aplikovat úvahu správního orgánu o provedení či neprovedení zjišťovacího řízení i na podlimitní záměry.²⁸

²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, čj. 9 As 21/2009.

²⁵ Samostatný soudní přezkum stanoviska EIA nadále nepřichází v úvahu, stejně jako možnost napadnout jej samostatně řádným opravným prostředkem.

²⁶ Zcela nově jsou upraveny průmyslové zóny nad 20 ha a záměry rozvoje měst nad 5 ha. Skladové komplexy jsou fakultativním záměrem pouze při výměře nad 10 000 m² namísto původních 3 000 m², obchodní komplexy při výměře 6 000 m² namísto původních 3 000 m², parkoviště a garáže s kapacitou nad 500 parkovacích stání namísto původních 100, tématické areály nad 2 ha namísto původních 500 m. Směrnice v bodě 10 písm. b) přílohy II vyžaduje posouzení záměrů rozvoje měst, včetně výstavby obchodních center a parkovišť. Zajímavou otázkou je i přístup k obytným komplexům, které do novely podléhaly zjišťovacímu řízení, pokud měly více než 100 parkovacích míst. Po novele zákon rozlišuje jako záměry parkoviště a záměry rozvoje měst, není tedy zřejmé, který z limitů bude v praxi vztahován k obytným komplexům.

²⁷ Autorem těchto změn byla Hospodářská komora ČR, která prosazení zvýšení limitů prezentuje jako jeden ze svých zásadních úspěchů ve vztahu k novele. Více viz: <http://www.hkpe.cz/tiskove-zpravy/hospodarska-komora-do-novely-zakona-o-eia-prosadila-zmeny-ktere-urychli-vystavbu-v-cr.aspx>

²⁸ Viz ustanovení § 4 odst. 1 písm. d) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

Novela zákona neobsahuje obvyklé přechodné ustanovení ve smyslu dokončení zahájených řízení podle dosavadní úpravy. Výše uvedené změny se proto týkají i řízení, která byla zahájena, ale nikoliv ukončena před 1. 4. 2015.

3. Novinky v navazujících řízeních

3.1 Definice navazujícího řízení

Český systém povolování záměrů relevantních z hlediska EIA směrnice se skládá z **několika na sebe navazujících fází**, což SDEU vyhodnotil jako způsob souladný s požadavky EIA směrnice.²⁹ Několik na sebe navazujících řízení však v praxi vedlo k problémům, protože Česká republika před přijetím novely vztahovala práva a povinnosti ze směrnice na proces posuzování vlivů, zatímco směrnice vztahuje práva a povinnosti k povolení. Povolení pak definuje jako rozhodnutí příslušného orgánu nebo orgánů, které opravňuje oznamovatele k uskutečnění záměru.³⁰

Z důvodu vyhovění požadavkům směrnice zákon EIA zavádí **definici navazujícího řízení**, podle které se jedná o řízení, ve kterých se vydává rozhodnutí, které povoluje umístění nebo provedení záměru posuzovaného podle zákona EIA.³¹ Definice navazujícího řízení má tedy několik aspektů. Zaprvé, záměr musí

²⁹ Viz např. rozsudky SDEU ve věcech C-201/02, bod 52, C-508/03, bod 102, C-416/10, bod 103.

³⁰ Viz čl. 1 odst. 2 písm. c) směrnice. Ještě explicitněji je tento přístup vyjádřen v novele směrnice (Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014, kterou se mění směrnice Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí), kde se v čl. 1 odstavci 2 se doplňuje nové písmeno, které zní: „g) „posuzováním vlivů na životní prostředí“ proces sestávající z: ...

v) začlenění odůvodněného závěru příslušného orgánu do kteréhokoli rozhodnutí uvedeného v článku 8a.“;

³¹ Definice je třeba vykládat v souladu se směrnicí EIA, tedy za navazující řízení považovat každé řízení, ve kterém je vydáváno povolení, které bylo definováno výše. Uskutečnění záměru však pohledem judikatury SDEU není výrazně širším pojmem než povolení umístění nebo provedení záměru. Jak uvedl Soudní dvůr v rozsudku ve věci C-2/07, „(z)e samotného znění čl. 1 odst. 2 směrnice 85/337 totiž vyplývá, že pojem „záměr“ se týká stavebních prací nebo zásahů“ (bod 23, obdobně rozsudek ve věci C-275/09, bod 20). Z další judikatury Soudního dvora je možné dovodit, která rozhodnutí tuto definici naplňují či nikoliv. V rozsudku ve věci C-215/06 SDEU uvedl, že „(j)elikož je formulace týkající se oprávnění zcela jednoznačná, čl. 2 odst. 1 uvedené směrnice musí být nezbytně chápán tak, že nepožádá-li žadatel o požadované povolení a toto povolení nezíská a neprovede-li nejprve studii vlivů na životní prostředí, je-li vyžadována, nemůže zahájit práce související s dotčeným záměrem, neboť v opačném případě by porušil požadavky směrnice 85/337 v pozměněném znění.“ (bod 51). V rozsudku ve věci C-121/11 SDEU doplnil ve vztahu ke konkrétnímu rozhodnutí, že „(k)onečné rozhodnutí o dalším provozování stávající skládky přijaté podle čl. 14 písm. b) směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999 o skládkách odpadů na základě plánu úprav představuje „povolení“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003, pouze tehdy, když toto rozhodnutí povoluje změnu nebo rozšíření

být posuzován v procesu posuzování vlivů, tj. skončit stanoviskem (a nikoliv pouze závěrem zjišťovacího řízení). V české praxi se dlouhodobě jedná o méně než 100 záměrů ročně,³² tedy velmi malé množství záměrů. Tento počet navíc může klesnout v souvislosti s rozvolněním vymezení fakultativních záměrů (obchodní centra, průmyslové zóny, bytové komplexy).

Druhým aspektem je, že se musí jednat o řízení, ve kterých se vydává rozhodnutí, které povoluje umístění nebo provedení záměru.³³ Dle poznámek pod čarou v novele³⁴ se bude jednat o řízení dle stavebního zákona, zákona o hornické činnosti, o pozemních komunikacích, o vodách, o dráhách, o integrované prevenci a o civilním letectví. Tedy řízení dle stavebního zákona a dle úpravy stavebního řízení ve speciálních předpisech. V praxi tedy bude třeba za navazující řízení považovat správní řízení založená na stanovisku EIA, ve kterých se pro daný předmět řízení konečným způsobem rozhoduje o otázkách životního prostředí, tedy taková řízení, která se věcně překrývají s předmětem procesu EIA. Zároveň se musí jednat o řízení, ve kterém dochází k povolení umístění nebo provedení záměru. Podle důvodové zprávy k zákonu navazujícími řízeními nejsou řízení, ve kterých se vydávají tzv. podkladová rozhodnutí (např. povolení ke kácení či výjimky podle zákona o ochraně přírody a krajiny) nebo závazná stanoviska, která sama o sobě nepředstavují povolení umístění nebo provedení záměru. Pokud by byl tento výklad potvrzen i v praxi, znamenal by, že v různých řízeních k jednomu

daného zařízení nebo místa prostřednictvím prací nebo zásahů měnících jejich fyzický stav, které by mohly mít závažný negativní vliv na životní prostředí ve smyslu bodu 13 přílohy II uvedené směrnice 85/337, a představovat tak „záměr“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 této směrnice“ (bod 38). Z tohoto závěru lze dovodit, že řízení, ve kterých se rozhoduje o provozu zařízení, v zásadě nespádají do definice navazujícího řízení. Na druhou stranu z povinnosti provést posouzení vlivů na životní prostředí vyplývá, že navazujícím řízením se může stát i řízení, které by jím jinak nebylo. V rozsudku ve věci C-275/09 totiž dospěl SDEU k závěru, že „Kdyby se ukázalo, že od vstupu směrnice 85/337 v platnost byly na letištní ploše provedeny fyzické práce nebo zásahy, jež musí být považovány za záměr ve smyslu uvedené směrnice, aniž došlo v dřívější fázi povolení řízení k posouzení jejich vlivů na životní prostředí, předkládající soud by byl povinen tuto skutečnost zohlednit ve fázi vydání provozního povolení a zajistit užitečný účinek uvedené směrnice tím, že bude dbát na to, aby takovéto posouzení bylo provedeno alespoň v této fázi řízení.“ (bod 37).

³² Čerpáno ze stránek <http://portal.cenia.cz/>. Celkově je zde uvedeno 15530 záměrů, z nichž pouze k 1230 bylo vydáno stanovisko. Na portálu jsou uvedeny záměry od roku 2002. Údaje byly získány a jsou aktuální ke dni 11. 4. 2015.

³³ Povolovací řízení přitom může být rozděleno do více etap, tj. do více navazujících řízení vztahujících se k témuž záměru (např. nejprve rozhodnutí o umístění záměru a následně rozhodnutí o povolení realizace záměru). Úprava zákona EIA týkající se závaznosti stanoviska EIA a práv účasti veřejnosti v navazujících řízeních se přitom vztahuje ke všem etapám povolovacích řízení, pro něž stanovisko EIA stanovilo závazné podmínky.

³⁴ Poznámky pod čarou však nemají normativní povahu a mohou tak sloužit pouze jako vodítko. Viz náleze Ústavního soudu ČR sp. zn. II. ÚS 485/98, ze dne 30. 11. 1999.

záměru bude účast veřejnosti založena na různých právních režimech, s různými podmínkami účasti, okruhem námitek, správním a soudním přezkumem, atd. Je otázkou, zda je opravdu nezbytné komplikovat a rozdrobovat takto proces, navíc v situaci, kdy se nejedná o častou problematiku, ale pouze několik desítek záměrů s nejvýznamnějšími vlivy na životní prostředí ročně.

Ze znění novely vyplývá, že navazujícím řízením bude zcela zřejmě řízení územní, stavební a o změně stavby před dokončením.³⁵ Otázkou je, zda se bude jednat i o řízení o předčasném užívání a zkušebním provozu nebo dokonce kolaudačním souhlasu, jsou-li v nich řešeny ještě vlivy na životní prostředí. Tato řízení se již totiž vztahují k užívání stavby (a nikoliv k umístění nebo provedení záměru, kolaudační souhlas navíc není rozhodnutím). I v těchto řízeních však může být rozhodováno o životním prostředí, typicky hlukové limity a znečištění ovzduší jsou posuzovány až po uvedení záměru do provozu a na základě těchto zjištění jsou ukládána dodatečná opatření. I podmínky stanoviska posuzování vlivů na životní prostředí se tak často vztahují až k těmto fázím povolování. U speciálních předpisů se bude jednat o období územního a stavebního řízení, např. stanovení dobývacího prostoru a povolení hornické činnosti dle zákona o hornické činnosti.

Závěrem výkladu k navazujícím řízením si je třeba uvědomit, že posouzení jednoho záměru nerovná se jednomu navazujícímu řízení. Jednomu záměru bude odpovídat více navazujících řízení, a to v závislosti na několika aspektech. Zaprvé se jedná o dělení dle jednotlivých fází povolovacího řízení (tj. územní řízení, stavební řízení a řízení o změně stavby před dokončením). Zadruhé je mnohdy jako jeden záměr posuzována stavba, která je posléze povolována v jednotlivých etapách (například dálnice bude posouzena jako celek v délce několika desítek kilometrů, jednotlivá územní a stavební řízení pak budou probíhat na stavební objekty v délce jednotek kilometrů). Zatřetí, navazující řízení se mohou dále dělit v rámci etap. Samostatnými stavebními objekty se samostatným povolovacím procesem tak mohou být například související elektroinstalace, vodní stavby, protihlukové stěny a valy, atd.³⁶ Ve výsledku tak sice je méně než 100 záměrů ročně, u nichž se aplikují ustanovení o navazujícím řízení, těchto navazujících řízení však bude několikanásobně více.

Na navazující řízení zahájených přede dnem nabytí účinnosti novely se použije ustanovení o verifikačním závazném stanovisku, informační povinnosti, účasti veřejnosti a soudní ochraně.³⁷

³⁵ V případě změny stavby před dokončením srovnej ustanovení § 9a odst. 5 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

³⁶ Novela mezi těmito navazujícími řízeními nerozlišuje a neomezuje oprávnění pouze na řízení hlavní.

³⁷ Novela výslovně neupravuje použití ustanovení o omezené době platnosti stanoviska (§ 9a odst. 3). Vzniká tedy otázka platnosti stanovisek vydaných dle zákona 244/1992 Sb., které byly vydávány

3.2 Informační povinnost

Vymezení navazujících řízení je důležité, protože se pro ně použije speciální úprava o informování, účasti a správním a soudním přezkumu. Úřady jsou v navazujícím řízení povinny **zveřejňovat** větší množství údajů. Nově se bude jednat o:

- a) informace, že u předmětného záměru byla provedena EIA, včetně odkazu na zdroj informací,
- b) informace o příslušném orgánu,
- c) údaje o lhůtách,
- d) informace o povaze rozhodnutí,
- e) podmínky účasti veřejnosti (například k jakému orgánu a v jaké lhůtě lze podávat návrhy, připomínky a žádosti o informace či zpřístupnění dokumentů, termín konání veřejného projednání).

Řízení bude považováno za řízení s velkým počtem účastníků, doručování bude proto většinou probíhat formou veřejné vyhlášky na úřední desce dle správního řádu (speciální úprava ve stavebním zákoně se novelou ruší). Informace musí být vyvěšena nejméně 30 dnů, ke kterým se přidá 15 dnů pro doručení dle správního řádu.³⁸ Tento způsob bohužel není vůči veřejnosti příliš účinný, je-li to možné, doporučujeme přinejmenším u záměrů s předem očekávaným zájmem veřejnosti informovat veřejnost i jinými způsoby (místní tisk, rozhlas, webové stránky města, informace na místě záměru). Standardem by mělo být řádné a srozumitelné označení záměru a jeho polohy.

V navazujících řízeních zahájených před účinností novely dojde k zveřejnění informací podle § 9b odst. 1, pouze pokud se dané řízení nachází ve fázi, kdy ještě neuplynula lhůta pro uplatnění závazných stanovisek dotčených orgánů, námitek účastníků řízení a připomínek.³⁹

3.3 Účast veřejnosti (včetně definice dotčené veřejnosti)

Účast veřejnosti v navazujících řízení bude zajištěna dvěma způsoby (viz § 9c zákona o posuzování vlivů na životní prostředí).⁴⁰ Zaprvé se jedná o **konzul-**

na dobu neurčitou (a doposud jsou podkladem například pro územní řízení na rozšíření části pražského okruhu SOKP 511). Autoři se domnívají, že není z důvodu vývoje legislativy i změn v technických znalostech a okolí záměru možné nahlížet na tato stanoviska jako na platná a chybějící úpravu v přechodných ustanoveních je proto nezbytné vykládat tak, že úprava v přechodných ustanoveních chybí (nikoliv že je užití omezení platnosti vyloučeno) a omezená doba platnosti se proto na stanovisko použije bez dalšího.

³⁸ Viz § 25 odst. 2 správního řádu.

³⁹ Viz přechodná ustanovení č. 2.

⁴⁰ Úprava účasti je účinná od účinnosti novely a použije se proto i na řízení založená na stanovisku EIA vydaném před účinností novely, případně pro navazující řízení zahájená, ale neukončená před účinností novely.

tativní účast. Veřejnost, tj. každá fyzická či právnická osoba,⁴¹ má právo uplatnit v navazujícím řízení připomínky k záměru. Lhůta pro uplatnění připomínek nesmí být kratší než 30 dnů a správní orgán je povinen se s podanými připomínkami vypořádat v odůvodnění rozhodnutí. Tyto subjekty se nestávají účastníky řízení a novela zákona nijak zvlášť neupravuje jejich administrativní či soudní ochranu. Pokud by správní úřad jejich připomínky nevypořádal, mají tak tyto subjekty možnost podat pouze nenárokový podnět k přezkumu rozhodnutí.^{42, 43}

Zadruhé se jedná o **plnoprávnou účast** v navazujícím řízení. Tzv. privilegované subjekty z dotčené veřejnosti a obce dotčené záměrem se mohou ve 30 dní lhůtě ode dne zveřejnění informací o navazujícím řízení přihlásit a stát se tak účastníkem řízení. Konstatování, že tak mohou učinit pouze privilegované subjekty z dotčené veřejnosti, naznačuje, že novela dotčenou veřejnost dělí. **Dotčenou veřejností** jsou osoby, které mohou být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení dotčeny na právech.⁴⁴ Novela však dotčené veřejnosti jako celku žádá další, nová práva nepřiznává, pouze je definuje. Možnost dotčené veřejnosti účastnit se řízení je tak založena na nezměněné úpravě v dosavadních předpisech (účastenství dle správního řádu nebo v jednotlivých speciálních předpisech – stavební zákon, atd.). Vyhovět nálezu Výboru ACCC/C/2010/50 i infringementu, které kritizují Českou republiku za omezování účasti dotčených fyzických osob „nevlastníků“ tak bude možné pouze posunem výkladu od dotčení pouze vlastnického práva i na práva jiná – právo na příznivé životní prostředí, život a zdraví, atd.

Účastníky řízení se tak na základě novely mohou stát pouze tzv. **privilegované subjekty**, kterými jsou ekologické neziskové organizace,⁴⁵ které buď existují déle než tři roky,⁴⁶ nebo které podporuje svými podpisy nejméně 200 osob. Tyto osoby nemusejí mít žádný místní vztah k záměru, jejich podpisy nemusí být ověřené a správní orgán nemá pravomoc kontrolovat jejich pravost a správnost.⁴⁷ Podporující pod-

⁴¹ Viz § 3 písm. h zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁴² Viz § 156 správního řádu.

⁴³ O jistých možnostech obrany je možné uvažovat i pro neúčastníky řízení na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 157/2013-33 ze dne 18. 4. 2014, který stanoví: „*K podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu může být výjimečně oprávněna i osoba, které nesevředly účastenství ve správním řízení a neměla ani právo podat proti rozhodnutí správního orgánu odvolání (§ 81 odst. 1 správního řádu z roku 2004).*“

⁴⁴ Viz § 3 písm. i bod 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁴⁵ Viz ustanovení § 3 písm. i bodu 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁴⁶ Subjekt musí existovat nejméně tři roky před dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení nebo přede dnem vydání negativního závěru zjišťovacího řízení.

⁴⁷ V případě zcela zřejmého podvrhu, kdyby například všechny podpisy byly vyhotoveny stejným písmem, má správní úřad možnost podpisovou listinu odmítnout na základě práva na volné hodnocení důkazů (§ 50 odst. 4 správního řádu). Dotčený správní orgán nemá oprávnění kontrolovat například ani zletilost osob na podporující listině.

pisová listina musí obsahovat název záměru a skutečnost, že listina je určena na podporu přihlášení do řízení nebo podání odvolání.⁴⁸ Oproti například společným připomínkám u územních plánů tak obsahem listiny nemusí být a ani nelze doporučovat, aby byly připomínky, které bude nezisková organizace uplatňovat. Osoby podporují organizaci a nikoliv konkrétní důvody. Tento postup je na jednu stranu logický, protože okruh připomínek se bude měnit v závislosti na čase, typu řízení, podkladech pro řízení a dalších skutečnostech, na druhou stranu podporující veřejnost tímto vyjadřuje značnou míru důvěry organizaci, která pak již není limitována závazky vůči svým podporovatelům. Podporující písemná listina musí také obsahovat jméno a příjmení osob, datum narození, adresu a podpis. Jedna podporující podpisová listina je pak využitelná pro všechny dílčí navazující řízení k záměru. Podporující podpisovou listinu i doklad o existenci delší než 3 roky subjekty musí dokládat spolu s podáním (příhláškou k řízení, odvoláním).

Konzultativní ani plnoprávná účast není vázána na aktivní účast v procesu posuzování vlivů na životní prostředí.⁴⁹ V navazujících řízeních tak mohou podávat připomínky a přihlašovat se do nich i subjekty, které se procesu posuzování vlivů neúčastnily. Obdobně účast v pozdějším navazujícím řízení není podmíněna účastí v předchozím řízení. Typicky privilegované subjekty budou mít právo přihlásit se do stavebního řízení, byť se neúčastnily řízení územního ani procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Toto oprávnění sice může vnímáno jako zneužitelné k taktizování a odkládání účasti až na pozdější stadia. Na druhou stranu, pro námítky v takto navazujících řízeních platí zásada koncentrace, např. ve stavebním řízení nelze uplatňovat námítky, které byly nebo mohly být uplatněny již v územním řízení.⁵⁰

Práva environmentálních nevládních organizací vyplývající z EIA směrnice jsou na základě novely zaručena prostřednictvím plnoprávné účasti v navazujících řízeních. Výše definovaným privilegovaným subjektům náleží nejen postavení účastníka řízení, ale i zvláštní úprava administrativního a soudního přezkumu. Průlomem do obecné úpravy je možnost privilegovaných subjektů **odvolat se proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení i v případě, že nebyly účastníky prvostupňového řízení.**⁵¹ Privilegovaný subjekt se nemusí aktivně účastnit procesu posuzování vlivů na životní prostředí, ani předchozího navazujícího ří-

⁴⁸ Dle názoru autorů lze uvést i oba důvody současně.

⁴⁹ Dosavadní úprava sice předpokládala speciální účastenství v navazujících řízeních, v praxi se však nevládní organizace účastnily řízení na základě zvláštních předpisů – především zákona o ochraně přírody a krajiny. V této otázce tedy nedochází k žádnému posunu.

⁵⁰ Viz § 114 odst. 2 stavebního zákona. Otázkou je, zda obdobná úprava platí i pro speciální stavební řízení (dle zákona o pozemních komunikacích, vodního zákona, atd.).

⁵¹ Viz § 9c odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

zení (typicky územního), aby mu svědčilo oprávnění odvolat se proti navazujícímu rozhodnutí. Podáním odvolání se dosavadní privilegovaný subjekt stává účastníkem odvolacího řízení a toto jeho postavení zůstane zachováno i v případě, že v důsledku podaného odvolání dojde ke zrušení rozhodnutí a k vrácení věci orgánu prvního stupně k novému projednání a rozhodnutí. Tato výjimka z obecných podmínek pro odvolání je dle předkladatele motivována požadavky směrnice ve vztahu k nevládním organizacím a naplněním principu subsidiarity správního soudnictví, tj. povinností vyčerpat řádný opravný prostředek zaručujícího projednání věci před správním orgánem před jejím předložením soudu.⁵² Na druhou stranu popsána výjimka umožňuje privilegovaným subjektům taktizovat v procesu a své připomínky namítat až v rámci odvolání. Ze zcela logických důvodů se privilegované subjekty nemohou v odvolání ani jinak dovolávat toho, že nebyly účastníkem prvostupňového řízení. Na odvolání takovýchto osob se hledí jako na odvolání osob, které byly účastníky celého řízení a měly plnou možnost se seznámit se všemi podklady řízení, vyjádřit se k nim, popř. navrhnout jejich doplnění. Odvolací orgán tak není oprávněn zrušit odvoláním napadené rozhodnutí s odkazem, že se takový odvolatel jako účastník řízení nezúčastnil projednávání věci v prvostupňovém řízení.

Výše popsána výjimka může také zapříčinit procesní nejistotu v případech, kdy není zřejmé, zda se jedná o navazující řízení či nikoliv. Pokud se příslušný orgán bude domnívat, že se o navazující řízení nejedná,⁵³ nezveřejní údaje o zahájení řízení, ale až samotné rozhodnutí.⁵⁴ Privilegované subjekty tak nebudou mít možnost se do řízení přihlásit a bránit se jako tvrzení účastníci proti svému vyloučení.⁵⁵ Po vydání rozhodnutí nebudou mít jistotu, zda se jedná o navazující řízení a mají podat odvolání nebo zda se nejedná o navazující řízení a mají podat přímo správní žalobu.⁵⁶ Z důvodu procesní opatrnosti učiní pravděpodobně obojí, odvolací úřad by pak měl přerušit řízení do té doby, než bude soudně rozhodnuto o předběžné otázce, zda se jedná či nejedná o navazující řízení. V opačném případě by mohly nastat následující situace. Zaprvé, odvolací orgán i soud se shodnou, že se nejedná o navazující řízení. Odvolací orgán odvolání odmítne a soud

⁵² Přezkum v odvolacím řízení tak představuje určité síto před soudním přezkumem a mělo by soudy chránit před nápadem zjevně nezákonných prvostupňových rozhodnutí.

⁵³ Například umístění zdroje dle atomového zákona.

⁵⁴ Lhůta pro odvolání má začátek dle způsobu doručování. Při doručování nikoliv prostřednictvím úřední desky se může ve smyslu § 84 odst. 1 správního řádu prodloužit až na jeden rok od oznámení rozhodnutí posledním z účastníků. I z důvodu právní jistoty lze proto doporučit doručování úřední deskou.

⁵⁵ Viz ustanovení § 28 správního řádu. Pokud je to možné, lze dotčené veřejnosti – ekologickým spolkům - doporučit přihlásit se k účasti v řízení na základě zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁵⁶ Inspirovanou rozsudkem Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 157/2013 – 33 ze dne 18. 4. 2014.

se bude věcně zabývat žalobou. Zadruhé, odvolací orgán i soud se shodnou, že se jedná o navazující řízení. Odvolací orgán se bude věcně zabývat odvoláním a soud žalobu odmítne jako nepřípustnou z důvodu nevyčerpání řádných opravných prostředků. Zatřetí, odvolací orgán označí řízení jako navazující, ale soud jako nenavazující. Oba orgány by pak věcně přezkoumávaly rozhodnutí s možnými odlišnými výsledky a z toho plynoucího rizika dalších sporů. Začtvrté, odvolací orgán označí řízení jako nenavazující, ale soud jako navazující, oba orgány se pak odmítnou věci zabývat.⁵⁷ Z výše uvedeného je zřejmé, že v některých případech by nebyl naplněn smysl úpravy – účinná administrativní i soudní ochrana.

Výše popsanou úpravou tak vzniká **dvojkolejnost ve vztahu k účasti** podle § 70 ZOPK. Pokud proběhlo posuzování, jsou pro účast v navazujících řízeních vyšší nároky na spolky, ale také dochází k rozšíření okruhu námitek, které mohou vznášet, nejde už jen o zájmy ochrany přírody a krajiny, ale o všechny aspekty posuzování vlivů, tedy včetně vlivů na lidské zdraví.

Úprava účastenství v navazujících řízeních má nyní povahu *lex specialis* vůči úpravě v jednotlivých složkových předpisech, ovšem nejedná se o úpravu vylučující jiné úpravy účastenství bez dalšího. Její předností bylo dosaženo především novelizací jiných úprav, které umožňují účast veřejnosti.⁵⁸ To přináší zajímavé důsledky tam, kde k žádné novelizaci nedošlo. Například zákon o IPPC nadále umožňuje širokou účast spolků hájících veřejný zájem podle jiných zákonů. Dosud judikaturou neřešenou otázkou je, zda se jedná o samostatný titul k účasti,⁵⁹ nebo je to jen odkaz na možnost spolků hájit veřejný zájem, která vyplývá z jiných předpisů. Autoři se přiklánějí k prvnímu výkladu, proti druhému výkladu svědčí skutečnost, že zmiňovaných jiných předpisů je minimálně, přitom rozsah tohoto ustanovení je úmyslně široký, když myslí i na hospodářské svazy, atd. Podle autorů tak jde o neřešený problém, který si zákonodárce neuvědomil.

Samostatnou otázkou je atomový zákon. Pokud budou řízení podle § 14 odst. 2 atomového zákona považována za navazující, bude nezbytné vyložit, zda je atomový zákon speciální k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí nebo naopak.⁶⁰

⁵⁷ I tuto situaci lze však řešit.

⁵⁸ Viz zákon o ochraně přírody a krajiny nebo vodní zákon.

⁵⁹ Účastníkem řízení by mohl být jakýkoliv spolek, který hájí veřejný zájem – záchranu památek, bezpečnost v ulicích, veřejné zdraví.

⁶⁰ Autoři se domnívají, že obě řešení jsou možná. Novou úpravu lze považovat speciální ke speciální, když jejím záměrem je umožnit účast dotčené veřejnosti v určitých specifických řízeních, bez ohledu na úpravu účastenství v nich. Rozhodující by tak byla skutečnost, že se jedná o zvláštní typ řízení, který má specifický režim. Druhou variantou je stejný výklad jako u § 70 ZOPK, to jest vyloučení ostatních účastníků. I pokud by se nemohla dotčená veřejnost řízení účastnit, pak podle autorů není vyloučena možnost rozhodnutí napadnout, protože ve vztahu k té už atomový zákon žádná zvláštní ustanovení neobsahuje.

Každopádně v duchu směrnice EIA i Aarhuské úmluvy by dotčená veřejnost měla mít právo vyjádřit se i k otázkám jaderné bezpečnosti, a to v řízení, kde se k nim skutečně vyjádřit lze a nejsou pouze opakována z již závazného rozhodnutí.⁶¹

3.4 Poklady pro rozhodnutí (verifikační závazné stanovisko, platnost stanoviska, stanoviska vydaná před novelou)

Nově je požadováno, aby orgány příslušné k vedení navazujících řízení mezi **podklady pro svá rozhodnutí v navazujícím řízení** zahrnuly nejen stanoviska samotná, ale i další dokumenty a výstupy pořízené v průběhu procesu posuzování vlivů záměru na životní prostředí.⁶² Otázkou je, jak se správní orgány s touto povinností vypořádají, když výstup posuzování vlivů na životní prostředí je závazným stanoviskem a jsou jím tedy vázány.

Identita záměru podrobeného posuzování vlivů na životní prostředí se záměrem realizovaným bude ověřována prostřednictvím **verifikačního závazného stanoviska** (coherence stamp), jímž orgán EIA potvrdí, že nedošlo ke změnám záměru (zejména jeho rozsahu, kapacity, technologie atd.) předkládaného do navazujícího řízení oproti záměru posouzenému procesem EIA, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí.⁶³ Navrhovanou úpravou by mělo být dosaženo toho, že posuzovaný i realizovaný záměr bude identický, resp. že případné upřesnění způsobu realizace záměru či jeho drobné změny nebudou vyvolávat nové negativní vlivy záměru na životní prostředí.⁶⁴ Identita záměru musí být opakovaně zkoumána pro každé z navazujících řízení. V novele není uvedena žádná lhůta, identita záměru musí být tedy zkoumána, i pokud navazující řízení bezprostředně navazuje na proces posuzování vlivů na životní prostředí.

⁶¹ K tomu srovnej nový atomový zákon, který navrhuje právní povahu závazných stanovisek k jaderným zdrojům.

⁶² Viz ustanovení § 9b odst. 5 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁶³ Viz §9a odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Srovnej k tomu rozsudek Soudního dvora ve věci C-121/11, bod 27, 30 a 31 nebo rozsudek Soudního dvora ve věci C-275/09, bod 33 „kdyby se ukázalo, že ... byly ... provedeny fyzické práce nebo zásahy, jež musí být považovány za záměr ve smyslu uvedené směrnice, aniž došlo v dřívější fázi povolovacího řízení k posouzení jejich vlivů na životní prostředí, předkládající soud by byl povinen tuto skutečnost zohlednit ve fázi vydání provozního povolení a zajistit užitečný účinek uvedené směrnice tím, že bude dbát na to, aby takovéto posouzení bylo provedeno alespoň v této fázi řízení.“

⁶⁴ Ve vztahu k verifikačnímu stanovisku je nezbytné zdůraznit obecné zásady k posuzování, kdy půjde o změnu, tzn. kdy už se nejedná o stejný záměr. Dle obecné judikatury SDEU (C-72/95, bod 31, C-435/97, bod 40) je působnost směrnice EIA rozsáhlá a její cíl široký. Konkrétně se tato judikatura projevuje v závěrech rozsudku ve věci C-2/07: „všechny stavební práce týkající se budov, zařízení nebo vybavení letiště musejí být považovány za stavební práce týkající se letiště jako takového“ a „jestliže je lze považovat, zejména s ohledem na jejich povahu, význam a vlastnosti, za změnu“ (bod 34). Z toho vyplývá široká přičitatelnost souvisejících činností a nutnost zohlednění nejen změny velikosti záměru.

Žadatel poskytne orgánu EIA v dostatečném časovém předstihu (nejméně 30 dnů před podáním žádosti o navazující rozhodnutí) dokumentaci pro navazující řízení včetně popisu případných změn záměru oproti stavu posouzenému v procesu EIA.⁶⁵ V případě, že příslušný orgán EIA, který bude dotčeným orgánem v navazujících řízeních (tedy územním i stavebním řízení), shledá, že došlo ke změnám záměru, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí, vydá **nesouhlasné závazné stanovisko**, což zabrání realizaci záměru. Žadatel buď musí svůj záměr upravit, nebo identifikované změny záměru znovu posoudit. Důvodem pro vydání nesouhlasného závazného stanoviska, je také skutečnost, že dokumentace nebyla předána včas nebo popis případných změn nebyl úplný.

Je-li zachována identita záměru, **souhlasné závazné stanovisko** se vydává pouze v taxativně uvedených případech, pokud je navazujícím řízením stavební řízení nebo řízení o změně stavby před jejím dokončením.⁶⁶ V ostatních případech se identita záměru pouze sdělí (jedná se o úkon ve smyslu části IV. správního řádu).⁶⁷

Okamžik vydání závazných stanovisek je dvojí. Pro stavební řízení a změnu stavby před dokončením je verifikační závazné stanovisko vydáváno před zahájením stavebního řízení.⁶⁸ Závazná stanoviska musí být vydána současně s ostatními závaznými stanovisky, tedy ještě před podáním žádosti o rozhodnutí. Negativní závazná stanoviska pro navazující řízení⁶⁹ se vydávají po zahájení řízení ve lhůtách pro podání závazných stanovisek dotčenými orgány. V některých typech řízení tak bude vydáváno verifikační závazné stanovisko dvakrát (před zahájením řízení a v jeho průběhu). Obsah verifikačního stanoviska by měl zůstat stejný.⁷⁰

Předložení pouze dílčí části posouzeného záměru do navazujícího řízení (typicky určitý úsek rozsáhlé liniové stavby) samo o sobě nepředstavuje důvod

⁶⁵ Pokud žadatel dokumentaci neposkytne, měl by správní úřad řízení přerušit a vyzvat ke splnění všechny potřebných náležitostí.

⁶⁶ Viz § 9a odst. 5 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁶⁷ Jedná se tedy o územní řízení a další navazující řízení (např. podle zvláštních předpisů). Novela výslovně neupravuje povinnost sdělit souhlasné závazné stanovisko, pokud by tak však orgán EIA neučinil, nebyl by úřad vedoucí navazující řízení schopen prokázat, že nedošlo ke změnám záměru.

⁶⁸ Viz § 110 stavebního zákona.

⁶⁹ Podle § 9a odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁷⁰ Viz § 4 odst. 4 stavebního zákona: „Dotčený orgán je vázán svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem. Navazující stanoviska nebo navazující závazná stanoviska mohou dotčené orgány v téže věci uplatňovat pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnila podmínky, za kterých bylo původní stanovisko vydáno, nebo skutečností vyplývajících z větší podrobnosti pořázené územně plánovací dokumentace nebo podkladů pro rozhodnutí nebo jiný úkon orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle tohoto zákona, jinak se k nim nepřihlíží.“

k vydání nesouhlasného závazného stanoviska, pokud taková modifikace záměru neimplikuje významný negativní vliv na životní prostředí.⁷¹

V případě, že bylo **zjišťovací řízení ukončeno negativním závěrem** zjišťovacího řízení, je povinností orgánu vedoucího navazující řízení, aby sám ověřil soulad předloženého záměru se záměrem, k němuž byl závěr zjišťovacího řízení vydán.

Změny realizace záměru se ověřují také při **prodlužování platnosti stanoviska**. Platnost stanoviska je 5 let ode dne jeho vydání. Platnost stanoviska může být na žádost oznamovatele prodloužena o 5 let, a to i opakovaně. Oznamovatel však musí prokázat, že nedošlo k podstatným změnám realizace záměru, podmínkám v dotčeném území, k novým znalostem souvisejícím s věcným obsahem dokumentace a vývoji nových technologií využitelných v záměru. Rozsah posuzování při prodloužení platnosti stanoviska je tedy širší než u verifikačního stanoviska, především o změnu podmínek v území a technologický vývoj. Lhůta platnosti se přerušuje,⁷² pokud bylo zahájeno navazující řízení. Pokud se stanovisko vztahuje k záměru, pro nějž je vedeno několik navazujících rozhodnutí (typicky dálnice), autoři se domnívají, že lhůta se přerušuje pouze ve vztahu k této části (úsek dálnice km X-Y) a nikoliv k ostatním částem (všechny ostatní úseky dálnice).

Závazné stanovisko se vydává také v případech **stanovisek vydaných před účinností novely** (tj. před 1. 4. 2015).⁷³ Úřad vedoucí navazující řízení informuje orgán EIA o zahájení navazujícího řízení. Orgán EIA vydá závazné stanovisko, které se věnuje dvěma otázkám. Úřad zaprvé posoudí soulad obsahu⁷⁴ stanoviska s požadavky právních předpisů, které zapracovávají směrnici EIA. Dle názoru autorů i znění důvodové zprávy se jedná o předpisy po účinnosti novely.⁷⁵ Orgán EIA za druhé stanoví, které z podmínek uvedených ve stanovisku k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí jsou správní úřady příslušné k vedení navazujících řízení povinny zahrnout do svých rozhodnutí, tj. učiní je závaznými. Toto závazné stanovisko se vydává pouze jednou a použije se pro všechna navazující řízení. Pokud úřad EIA vydává také výše uvedená závazná stanoviska

⁷¹ Viz rozsudek Soudního dvora ve věci C-209/04, bod 58.

⁷² Přerušení lhůty znamená, že událost nevyvolá jen zastavení běhu lhůty, ale vrátí ji na počátek, takže poté, co událost skončí, se lhůta znovu rozběhne v celé své délce. Toto ustanovení je proto poměrně snadno zneužitelné ze strany žadatele, kterému stačí opakovaně si podat žádost o zahájení navazujícího řízení a po zahájení řízení ji vzít zpět. Na druhou stranu by mohlo činit oznamovateli potíže stihnout si požádat o všechna navazující rozhodnutí ve lhůtě 5 let, kdyby se lhůta pouze stavěla a jednotlivé úseky lhůty se tak sčítaly.

⁷³ Viz přechodná ustanovení bod I.

⁷⁴ Přechodná ustanovení výslovně hovoří o obsahu a nikoliv o procesu přijímání stanoviska. Otázkou je, zda by bylo i posuzování souladu procesu přínosné. Proces posuzování vlivů je i po novele v hrubých obrysech shodný s procesem po novele.

⁷⁵ Což v praxi bude činit problém vzhledem k změně přílohy č. 6 týkající se struktury stanoviska.

(verifikační, prodloužení platnosti), lze oba postupy spojit a vydat pouze jediné závazné stanovisko.⁷⁶ Nelze-li vydat souhlasné závazné stanovisko, musí být záměr předmětem nového posuzování. Přechodná ustanovení nijak neřeší postup v případě starých negativních závěrů zjišťovacího řízení. Z důvodů zprávy i povahy věci vyplývá, že jejich zákonnost jsou povinny posuzovat orgány vedoucí navazující řízení. Případně je možné podat podnět k přezkumu závěru zjišťovacího řízení, který je sice nenárokový, ale z důvodu naplnění mezinárodních i ujných závazků České republiky by mu mělo být vyhověno a přezkumné řízení by mělo být na jeho základě zahájeno.⁷⁷

Všechna tato závazná stanoviska (verifikační, prodloužení platnosti i ta pro staré posuzování vlivů) jsou připravována neveřejně, bez možnosti účasti veřejnosti. Jedná se o závazné stanovisko, jejich samostatný správní ani soudní přezkum proto není možný. Každý má možnost podat podnět k zahájení přezkumného řízení, ve kterém bude zkoumána zákonnost závazného stanoviska (viz § 149 odst. 4 správního řádu), případně napadat závazné stanovisko v rámci řízení o rozhodnutí, pro které je vydáno (včetně možnosti podat odvolání a žalobu proti navazujícímu rozhodnutí tvrdící nezákonnost závazného stanoviska).

3.5 Soudní přezkum

Subjekty oprávněné pouze ke konzultativní účasti nemají na základě novely žádná speciální oprávnění k **soudnímu přezkumu**.⁷⁸ Tato oprávnění se týkají pouze dotčené veřejnosti oprávněné k účasti v navazujících řízeních. Tato kategorie má právo podat odvolání proti vydanému rozhodnutí (v případě privilegovaných nevládních organizací, i pokud se navazujícího řízení neúčastnily). Za účelem minimalizace dalších odchylek od standardní úpravy správního řízení se podáním odvolání stává daný příslušník dotčené veřejnosti plnoprávným účastníkem řízení. Toto jeho postavení (účastníka) zůstane zachováno i po případném vrácení věci k opětovnému projednání orgánu prvního stupně. V důsledku uvedené konstrukce pak není nutné nastavovat nová pravidla **pro aktivní žalobní legitimaci**, která bude nadále příslušet účastníkům řízení. Privilegované subjekty z dotčené veřejnosti tak jsou oprávněny podat správní žalobu proti navazujícímu rozhodnutí. Podmínkou pro podání žaloby je obecně i vyčerpání řádných oprav-

⁷⁶ Možnost spojit více závazných stanovisek může být v praxi komplikována potřebou vydávat verifikační závazné stanovisko nebo prodlužovat platnost stanoviska opakovaně.

⁷⁷ Viz závěry Soudního dvora EU k povinnosti členských států odstranit následky toho, že k posouzení nedošlo (C-201/02, 66-70, C-420/11, 37-38).

⁷⁸ Úprava soudního přezkumu je účinná od účinnosti novely a použije se proto i na řízení založená na stanovisku EIA vydaném před účinností novely, případně pro navazující řízení zahájená, ale neukončená před účinností novely. Soudní řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů.

ných prostředků (odvolání).⁷⁹ Privilegované subjekty mohou napadat **hmotnou i procesní zákonnost** vydaných rozhodnutí.⁸⁰ Návrh novely byl několikrát měněn v zákonném podkladu pro žalobu.⁸¹ Konečnou variantou je vyvratitelná domněnka práv,⁸² na kterých může být privilegovaný subjekt navazujícím rozhodnutím zkrácen. Novela tak konstruuje aktivní legitimaci spolků obdobně k § 65 odst. 1 s.ř.s. s tím, že se presumuje, že dotčená veřejnost má práva, na kterých může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení zasažena. Aktivní žalobní legitimaci zakládá již přímo zákon o posuzování vlivů a není nutné řešit, kterému ustanovení s.ř.s. takové oprávnění odpovídá.⁸³ Lhůta pro podání žaloby není speciálně upravená, bude proto 2 měsíce od doručení rozhodnutí.⁸⁴

Novela také nepřímou novelizuje soudní řád správní.⁸⁵ Pro všechny žaloby podané proti navazujícímu rozhodnutí stanoví **zvláštní lhůtu pro rozhodnutí soudů i podmínky pro přiznání odkladného účinku**. Tuto úpravu novely je dle názoru autorů nezbytné vztahovat ke všem žalobám podaným proti navazujícím rozhodnutím, tedy nikoliv pouze proti žalobám podaným privilegovanými subjekty. Argumenty pro tento výklad vyplývají nejen ze samotného textu novely, která obdobně jako důvodová zpráva tato pravidla nevztahuje k žalobám privilegovaných subjektů. Nebylo by ani logické stanovit výhodnější režim pro nevládní organizace než pro sousední vlastníky. V praxi navíc žaloba proti navazujícímu rozhodnutí může být podána oběma typy subjektů. Tato úprava bude klást značné nároky na soudy, žaloby nemusí být zvláště označeny a soudy tak budou muset u každé podané žaloby zkoumat, zda se jedná či nejedná o žalobu proti navazujícímu řízení.

Právě soudní ochrana v navazujícím řízení byla v procesu přijímání novely nejdiskutovanější a nejčastěji měněnou částí. Tyto úpravy předkládané na poslední chvíli se jak je obvyklé projeví na nízké kvalitě úpravy a její nepromyšlenosti.

⁷⁹ Otázkou je, zda právo podat žalobu budou mít i privilegované subjekty, které se aktivně účastnily procesu posuzování vlivů na životní prostředí, ale již nikoliv navazujícího rozhodnutí (nepřihlásily se k účasti a ani nepodaly odvolání). Dle § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí před účinností novely bylo možné dovést oprávnění k podání žaloby i v této situaci, pokud by se prosadil výklad opačný, jedná se fakticky o zúžení práv dotčené veřejnosti.

⁸⁰ Z rozhodnutí SDEU C-115/09 vyplývá, že EIA směrnice by měla být vykládána tak, aby nevládní organizace měly možnost napadnout „*hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinností*“.

⁸¹ Navrhována byla žaloba k ochraně veřejného zájmu ve smyslu § 66 odst. 4 s.ř.s.

⁸² Viz § 9d odst. 1 zákona o posuzování vlivů, který uvádí, že *„má se za to, že ... má práva, na kterých může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení zkrácena.“*

⁸³ Podrobněji viz výklad k soudnímu přezkumu závěru zjišťovacího řízení.

⁸⁴ Podle ustanovení § 9b odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je navazující řízení vždy řízení s velkým počtem účastníků, navazující rozhodnutí tedy bude zveřejňováno na úřední desce. Bohužel již nikoliv v informačním systému Cenia, což by bylo pro veřejnost jistě přehlednější.

⁸⁵ Viz § 9d odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

Dle novely mají soudy o žalobě rozhodnout **do 90 dnů**⁸⁶ od doručení žaloby soudu. Tato lhůta je motivována snahou co nejrychleji získat právní jistotou ve věci.⁸⁷ Vzhledem ke složitosti navazujících řízení a lhůtám k jednotlivým úkonům v rámci soudního řízení,⁸⁸ je tato lhůta přinejmenším na hranici zvládnutelného.⁸⁹ Lhůta je však pořádková a z jejího překročení nelze dovozovat právní následky.⁹⁰

Odkladný účinek⁹¹ může být žalobě přiznán na návrh i bez návrhu. Lhůta pro rozhodnutí o odkladném účinku je obecná, tj. okamžitě, nejpozději do 30 dnů.⁹² Soudy pravděpodobně z důvodů procesní ekonomie nebudou vydávat usnesení o nepřiznání odkladného účinku v případech, kdy jej žalobce nenavrhol. Přiznáním odkladného účinku se pozastavují do skončení řízení před soudem úkony napadeného rozhodnutí. Soud přiznává žalobě odkladný účinek, hrozí-li nebezpečí, že realizací záměru může dojít k závažným škodám na životním prostředí.

⁸⁶ Namísto původně navrhovaných 150 dnů.

⁸⁷ Tato motivace však nezohledňuje možnost podat kasační stížnost proti pravomocnému rozhodnutí soudu a právo Nejvyššího správního soudu v případě nezákonnosti tento rozsudek zrušit a věc vrátit.

⁸⁸ Rozhodnutí o odkladném účinku, lhůta pro repliku žalovaného, předání spisu od žalovaného, atd.

⁸⁹ Stejná lhůta je stanovena pro řízení o žalobě podle zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury nebo, a také pro řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a s.ř.s. A jak ukázala rozhodovací praxe podle původní úpravy řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, soudy jsou schopny rozhodovat i v lhůtách kratších, tehdy třicetidenní. Otázkou však je, nakolik je možné v tak krátké lhůtě do hloubky posoudit všechny aspekty návrhu. Zásadním problémem však je, že povinnost rozhodnout přednostně nebo v krátké lhůtě se týká čím dál více oblastí (viz § 56 odst. 3 s.ř.s.).

⁹⁰ S výjimkou vedení kárného řízení proti soudci či náhrady škody dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím a nesprávným úředním postupem. Podle rozhodnutí Nejvyššího soudu České republiky ze dne 12. ledna 2011, sp. zn. 30 Cdo 1151/2009 platí, že „pro poměry České republiky se považuje za přiměřené, jestliže se základní částka, z níž se při určování výše přiměřeného zadostiučinění vychází, pohybuje v rozmezí 15 000 až 20 000 Kč za první dva roky a dále pak za každý další rok řízení. Takto stanovenou základní výši odškodnění je následně třeba upravit s přihlédnutím ke kritériím uvedeným v § 31a odst. 3 písm. b) až e) z. č. 82/1998 Sb.“ Tento výpočet vychází i z Manuálu pro aplikaci zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem vypracovanou Kanceláří vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Evropským soudem pro lidská práva. Několika měsíční zpoždění v rozhodování je tak sotva způsobilé být příčinou zásadnější škody. O nepřítli častém využívání vypovídají i poměrně aktuální statistiky: <http://www.davidzahumensky.cz/zaujalo-naacutes/jak-se-odskodnuje-za-pochybeni-statu-vyse-odskodneni-poskytnuta-jednotlivymi-ministerstvy-na-zaklade-zakona-c-821998-sb>. Přezkum nezákonnosti správních rozhodnutí však tvoří výraznou menšinu ze všech případů přiznaného odškodnění – 1 až 2 procenta. Přitom na rozdíl od civilních věcí, kde často jedinou vzniklou škodou bude nemajetková újma, je škoda v případech soudního přezkumu stavebních věcí jasně vyčíslitelná a spočívá v nemožnosti realizovat záměr.

⁹¹ Novela hovoří o odkladném účinku a předběžném opatření za zcela shodných podmínek. Vzhledem ke srozumitelnosti textu autoři zmiňují pouze odkladný účinek.

⁹² Viz §73 odst. 4 soudního řádu správního.

Takto formulované podmínky implikují nejméně dvě otázky. První z nich je, co je realizace záměru, tj. zda odkladný účinek bude přiznáván pouze v případě stavebních rozhodnutí (na jejichž základě se záměr realizuje) a již nikoliv v případě územních rozhodnutí (jimiž se záměr pouze umísťuje). Právě tento přístup byl v praxi zdrojem mnoha problémů, kdy územnímu rozhodnutí nebyl přiznán odkladný účinek, na jeho základě bylo vydáno stavební povolení a územní rozhodnutí bylo jako nezákonné zrušeno až po vydání stavebního povolení a nemuselo být tedy znovu prováděno.⁹³ Druhou otázkou je, jak soudy budou ve velmi krátké lhůtě⁹⁴ posuzovat hrozbu závažné škody⁹⁵ na životním prostředí. Odvolatelům lze proto doporučit, aby hrozbu závažné škody co nejlépe charakterizovali a prokazovali podklady vzniklémi v navazujícím řízení. Obecně lze uvažovat, že pokud je v České republice posuzováno pouze několik desítek záměrů ročně z pohledu vlivů na životní prostředí, budou to velmi pravděpodobně právě tyto záměry, které jsou způsobily zapříčinit závažné škody na životním prostředí.⁹⁶ Hrozba závažné škody by proto v navazujícím řízení měla být spíše připouštěna než nepřipouštěna. Otázkou také je, zda tento režim přiznávání odkladných účinků budou soudy vykládat jako zcela samostatný nebo bude subsidiárně využívána i obecná úprava odkladného účinku ve správním řádu.

Pokud autoři v úvodu výkladu k tomuto ustanovení tvrdili, že úprava se vztahuje na všechny podané žaloby proti navazujícím rozhodnutím, je nezbytné upozornit i na situaci žalobců – typicky sousedních vlastníků, kteří na základě speciální

⁹³ Tento výklad by byl dokonce v rozporu s výkladem dosaženým judikaturou Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2007, č.j. 5 As 53/2006-46 nebo ze dne 29. 8. 2007, č.j. 1 As 13/2007-63, které stanoví: „žalobcům z řad dotčené veřejnosti musí být vyhověno k jejich návrhům na přiznání odkladného účinku správní žaloby tak, aby nemohlo docházet k situacím, kdy v době rozhodování o správní žalobě již byl povolený záměr nevratně realizován. Pokud by návrhu na přiznání odkladného účinku vyhověno nebylo, došlo by k porušení čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice 85/337/EHS, neboť poskytovaná soudní ochrana by nebyla včasná a spravedlivá.“). Právě na základě této judikatury soudy mnohdy přiznávaly odkladný účinek i proti územnímu rozhodnutí, a to především v situacích, kdy již probíhalo stavební řízení.

⁹⁴ Například biologické průzkumy, zda se v lokalitě nachází chráněné druhy, lze provádět pouze v určitých ročních obdobích.

⁹⁵ Zde by bylo správnější používat pojmu újmy nebo ztráty.

⁹⁶ Vždyť smyslem zákona o posuzování vlivů je posuzovat záměry, které mohou mít významný negativní vliv na životní prostředí. Obzvláště u fakultativních záměrů, pokud je záměr posuzován (tj. je pro něj vydáváno stanovisko), znamená to, že příslušné orgány státní správy – odborníci ve věci – na základě podrobně zpracovaných podkladů konstatovaly možnost významného negativního vlivu na životní prostředí, tj. jinými slovy hrozbu závažné škody na životním prostředí. Proces posuzování vlivů na životní prostředí totiž negativní vliv na životní prostředí nevylučuje, pouze jej posuzuje a hledá nejpříznivější varianty, případně možnost realizace záměru vylučuje. Velmi zjednodušeně řečeno dálnice stále představuje hrozbu škody na životním prostředí, i přestože je řádně posouzená.

úpravy budou nuceni tvrdit škodu na životním prostředí a nikoliv na svých právech.⁹⁷ Otázkou je zda, právě toto omezení může být důvodem pro použití obecné úpravy odkladného účinku a lhůty pro žalobu těchto subjektů. V případě kladné odpovědi, zda se má obecná úprava užívat výlučně nebo společně s úpravou zvláštní. Autoři se domnívají, že užití obecné úpravy odkladného účinku nelze vyloučit.⁹⁸

4. Vybrané další změny

Navazující řízení vždy povedou stavební úřady obcí s rozšířenou působností. Řízení, která nebyla pravomocně ukončena před účinností novely, jsou orgány povinny přerušit a spis postoupit nově příslušnému úřadu.

Novela bez náhrady ruší možnost spojit územní řízení, případně řízení o vydání regulačního plánu s procesem posuzování vlivů na životní prostředí.⁹⁹ Dále není možné v navazujícím řízení stavbu umístit regulačním plánem,¹⁰⁰ ohlašovat,¹⁰¹ realizovat na základě certifikátu autorizované inspektora¹⁰² nebo veřejnoprávní smlouvy.¹⁰³

Dojde-li ke zrušení územního rozhodnutí po povolení stavby, kterým byl umístěn záměr, pro který bylo vydáno stanovisko EIA, bude od 1. dubna 2015 nutné opětovně posuzovat umístění záměru, a to i v případě, že bylo územní rozhodnutí zrušeno až po právní moci stavebního povolení.¹⁰⁴ Tato změna je reakcí na situace, kdy stavba byla realizována na základě stavebního povolení, přestože územní rozhodnutí bylo zrušeno (a žalobě nebyl přiznán odkladný účinek). Ustanovení o dodatečném povolení stavby a odstraňování stavby však zůstalo nezměněno,¹⁰⁵ zrušené územní rozhodnutí proto není důvodem pro odstranění stavby a snaha o změnu nevyhovujícího stavu tak zůstala pouze na půl cesty.

⁹⁷ Viz ustanovení § 73 odst. 2 soudního řádu správního.

⁹⁸ Pokud bychom ostatním žalobcům neumožnili domáhat se přiznání odkladného účinku, připravili bychom je o účinnou soudní ochranu. Těmto žalobcům nemusí vůbec jít o ochranu životního prostředí, ale o vlastní zájmy, které budou realizací napadeného rozhodnutí dotčeny. Takový postup by byl proto protiústavní.

⁹⁹ Viz ustanovení § 91, resp. 61 stavebního zákona.

¹⁰⁰ Viz ustanovení § 62 odst. 2 stavebního zákona. Pozor na přechodná ustanovení bod 3, podle kterého lze zahájená řízení dokončit a regulační plán porýdit.

¹⁰¹ Viz ustanovení § 104 odst. 4 stavebního zákona.

¹⁰² Viz ustanovení § 117 odst. 1 stavebního zákona.

¹⁰³ Viz ustanovení § 116 odst. 1 stavebního zákona.

¹⁰⁴ Viz ustanovení § 94 odst. 5 stavebního zákona. Pozor na přechodná ustanovení bod 5, podle kterých toto pravidlo neplatí, pokud bylo územní rozhodnutí zrušeno přede dnem nabytí účinnosti novely.

¹⁰⁵ Viz ustanovení § 129 stavebního zákona.

Privilegované subjekty z dotčené veřejnosti mají také změněný okruh námitek.¹⁰⁶ Pokud se subjekty účastní navazujícího řízení na základě zákona o ochraně přírody a krajiny, tak je rozsah jejich námitek omezen na zájmy ochrany přírody a krajiny. Pokud však jejich účast je založena na zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí, mohou se jejich námítka vztahovat k celému rozsahu posuzování vlivů.¹⁰⁷

5. Závěry

Co říci k novele závěrem? Autoři se v závěru nechtějí vyjadřovat k jednotlivým ustanovením či institutům, které velmi podrobně rozebírají a hodnotí v samotném textu. Formulovat obecnější odpověď bez zkušenosti s aplikací novely je obtížné a velmi problematické.

Lze však konstatovat, že novela nenaplnila očekávání do ní vkládaná, a to všemi zainteresovanými subjekty. Takovéto zklamání může být známkou buď dobrého kompromisu, nebo něčeho opravdu špatného.

O zklamání ze strany investorů svědčí poměrně vyhrocená veřejná diskuze při přijímání novely, ve které se mnohdy objevovaly hrozby kompletním zastavením veškeré výstavby v České republice, miliardových ztrát a nezbytností novelu vůbec nepřijímat nebo rychle novelizovat.

¹⁰⁶ Viz ustanovení § 114 odst. 1 stavebního zákona: „Osoba, která je účastníkem řízení podle § 109 písm. g), může ve stavebním řízení uplatňovat námítka pouze v rozsahu, v jakém je projednávaným záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se podle zvláštního právního předpisu zabývá.“

¹⁰⁷ Dovedit, že i dotčená veřejnost ve smyslu zákona EIA se zabývá ochranou veřejného zájmu, není žádný problém. Jasně to vyplývá z Aarhuské úmluvy i ze směrnice, lze použít i závěry k § 70 ZOPK. Viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 2/2009: „V územním řízení sice může každý účastník uplatnit jakékoliv námítka a správní orgán je povinen se s nimi vypořádat (§ 39 stavebního zákona), avšak rozsah přezkumu námitek účastníků řízení není neomezený a závisí nejen od jejich věcného obsahu, ale i od postavení každého konkrétního účastníka řízení. Námítka ekologického občanského sdružení je vždy nutno posuzovat právě s přihlédnutím k zájmům, které toto sdružení ve správním řízení hájí. Je-li sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny oprávněno být účastníkem správního řízení, nelze dovést, že má možnost hájit v tomto řízení i zájmy jiné, s ochranou přírody a krajiny nesouvisející. Takové občanské sdružení by se totiž z pozice ochránce přírody a krajiny dostávalo do pozice univerzálního dohlázeatele nad zákoností postupu a rozhodnutí správních orgánů v podstatě v neomezeném rozsahu, což podle Nejvyššího správního soudu není smyslem a účelem účastenství ekologických občanských sdružení ve správních řízeních. Hodnotí-li tedy správní orgány námítka ekologického občanského sdružení, musí se nejprve zabývat tím, zda se tyto týkají zájmů, které toto sdružení hájí a které lze podřadit pod zájmy upravené zákonem o ochraně přírody a krajiny (srovnej zejména ust. § 1 až § 3 citovaného zákona), případně pod jiný zákon, který rovněž občanským sdružením přiznává privilegované postavení (viz např. ust. § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů). V této souvislosti je nutno zdůraznit, že zákon o ochraně přírody a krajiny vymezuje dotčené zájmy velmi široce a to, zda argumentace ekologického občanského sdružení souvisí se zájmy vymezenými citovaným zákonem, je třeba vykládat extenzivně.“

Novela však zklamala i dotčenou veřejnost, když sice řeší některá pochybení při špatné implementaci Aarhuské úmluvy a transpozici směrnice EIA, přesto zůstávají výhrady, které jsou i nadále neřešené nebo řešené nedostatečně. Jednou z nich je vymezení dotčené veřejnosti. Novela zcela opomíjí výhradu proti omezení zásahu do práv čistě na vlastnické právo, na jehož základě se účastníky řízení stávají pouze vlastníci nemovitostí a nikoliv například jejich nájemci, byť v nájmu v České republice bydlí více než 20% obyvatel. Tento nedostatek by měl být co nejdříve překlenut výkladem, kdy bude postavení účastníka řízení přiznáváno subjektům i na základě zásahu do jiného než vlastnického práva (např. právo na příznivé životní prostředí, život a zdraví, ochranu soukromí, atd.). Celkový rámec účasti veřejnosti i soudního přezkumu není v úpravě pro spolky revoluční, zásadní změnou. Oprávnění se spíše drobně mění a již dnes lze slyšet diskuze o tom, zda je to oproti původní úpravě rozšíření či naopak zúžení, kdy výsledek bude záviset na aplikační praxi a soudním výkladu.

Za nekoncepční krok a další z obecných nedostatků novely, lze považovat skutečnost, že zákonná úprava SEA zůstala beze změn, obzvláště pokud vezmeme v potaz, že ve vztahu ke směrnici SEA lze také očekávat výtky ze strany Komise ohledně závaznosti stanoviska SEA.¹⁰⁸

Při všech těchto výtkách je nezbytné nezapomínat na skutečnost, že i přes svůj význam a rozsah jsou navazující řízení poměrně vzácná (v ČR je méně než 100 záměrů ročně posuzovaných v procesu EIA ukončeným stanoviskem). Novela navíc zásadně omezila okruh záměrů, které podléhají zjišťovacímu řízení a lze proto předpokládat, že těchto záměrů v budoucnu může ještě dále ubývat (což lze samozřejmě hodnotit jako jedno ze zásadních pochybení, neboť je tento výsledek v rozporu s jejími cíli). Hodnotíme tedy úpravu, která se týká naprosté menšiny řízení ovlivňujících životní prostředí, byť jsou tato řízení významná. Novela navíc nijak neřeší a nemění materiální stránku posuzování, tj. důraz na kvalitu informací a posouzení, přestože řešení jsou známá a vedla by pravděpodobně alespoň k dílčím zlepšením.

Zásadním problémem novely je také její nejednoznačnost, a jak je zřejmé již z názvu tohoto článku, novela přináší více otázek než odpovědí, přičemž na některé otázky zcela očividně zapomněla, na jiné jen nepřináší odpověď. Pro praxi budou mít tyto nejasnosti velmi negativní vliv a lze očekávat, že nejistota všech zainteresovaných subjektů (veřejnosti, investorů, správních orgánů) povede k prohlubování jejich nedůvěry a frustrace vůči ochraně životního prostředí, tedy k postojům zcela opačným než které zřejmě novela zamýšlela. Novela se tak velmi pravděpodobně stane další promarněnou příležitostí k pozitivní změně, zbytečně vynaloženým úsilím, a zřejmě tedy novelou, která nebude mít dlouhého trvání.

¹⁰⁸ Stačí srovnat čl. 8 směrnice EIA, čl. 8 směrnice SEA, ze kterých nevyplývají rozdíly odůvodňující postup upravený v § 10g odst. 4 zákona EIA.

LITERATURA

MÜLLEROVÁ, H. a HUMLÍČKOVÁ, P., Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, ISBN 978-80-87439-16-6.

SOBOTKA, M., HUMLÍČKOVÁ, P., Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. in České právo životního prostředí č. 1/2010 (27), str. 94-98.

JUDIKATURA

Rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 91/2009-83

Rozsudek NSS ze dne 29.8.2007, č.j. 1 As 13/2007-63

Rozsudek NSS ze dne 14.6.2006, č.j. 2 As 59/2005-136

Rozsudek NSS ze dne 14.6.2007, č.j. 1 As 39/2006-55

Rozsudek NSS ze dne 26.6.2007, č.j. 4 As 70/2006-72,

Rozsudek NSS ze dne 28.6.2007, č.j. 5 As 53/2006-46,

Rozsudek NSS ze dne 22.2.2008, č.j. 6 As 52/2006-155,

Rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2008, č.j.4 As 35/2008-189,

Rozsudek NSS ze dne 5. 9. 2008, č.j.2 As 68/2007-50

Rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013-33

Rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2011, č. j. 7 As 26/2011-175

Rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2006, č. j. A 2/2003-73

Rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, č.j. 9 As 21/2009

Rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2007, č.j. 5 As 53/2006-46

Rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2011, č.j. 7 As 2/2009

Rozsudek NS ze dne 12. ledna 2011, sp. zn. 30 Cdo 1151/2009

Nález Ústavního soudu ze dne 25. 5. 1999, sp. zn. IV. ÚS 158/99 Sb. n. u., sv. 14, č. 40, s. 355,

Nález Ústavního soudu ze dne 30. 11. 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98,

Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 11. 2006, sp. zn. I. ÚS 637/06

Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2008, sp. zn. IV. ÚS 154/08

Rozsudek SDEU C-378/09

Rozsudek SDEU C-75/08

Rozsudek SDEU C-570/13

Rozsudek SDEU C-201/02

Rozsudek SDEU C-508/03

Rozsudek SDEU C-416/10
Rozsudek SDEU C-2/07
Rozsudek SDEU C-215/06
Rozsudek SDEU C-275/09
Rozsudek SDEU C-121/11
Rozsudek SDEU C-275/09
Rozsudek SDEU C-72/95
Rozsudek SDEU C-435/97
Rozsudek SDEU C-209/04
Rozsudek SDEU C-420/11
Rozsudek SDEU C-115/09

JUDr. Petra Humlíčková, Ph.D.

je odbornou asistentkou na katedře práva životního prostředí
Právnické fakulty UK v Praze

Mgr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D.

je odborným asistentem na katedře práva životního prostředí
a pozemkového práva Právnické fakulty MU v Brně

Mgr. Vendula Záhumenská, Ph.D.

je odbornou asistentkou na katedře environmentálních studií
Fakulty sociálních studií MU v Brně.



Abstract**EIA AMENDMENT – MORE QUESTIONS THAN ANSWERS**

The paper analyses the amendment of Czech Environmental Impact Assessment Act (No. 39/2015 Coll.), which is effective from 1st April 2014. The amendment changes not only the environmental impact assessment procedure but also in the subsequent procedures (e.g. land-use and building permits). The amendment did not affect the assessment of the environmental strategies.

This article is structured as follows. The first part is a brief summary of current legislation in the field of environmental impact assessment and the reasons for the change. The second part deals with changes in the process of assessing the environmental impact. The third part deals with changes in consequential proceedings. Authors at the beginning of the third part discuss what's at all term "consequential proceedings".

It can be concluded that the amendment did not meet expectations performing entering into it, from all stakeholders. Such disappointments may indicate either a good compromise or something really bad.

Key words:

environmental impact assessment, the subsequent procedures, EIA Act



POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ – – ÚČAST VEŘEJNOSTI

Mgr. Kateřina Švarcová

Úvod

Společnost dnešní doby si mnohem více uvědomuje potenciální dopady svého jednání na životní prostředí, které může nejen změnit, ale i zničit. Jedním z nástrojů hodnocení důsledků lidské činnosti je institut posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „EIA“), představovaný posouzením vlivů určitého záměru na životní prostředí před jeho faktickou realizací. Prameny posuzování vlivů na životní prostředí lze nalézt v dokumentech na mezinárodní, unijní a následně i národní úrovni, lišící se povahou právní závaznosti.

Autorka se níže zaměřuje na problematiku související s nesprávnou transpozicí unijní Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice EIA“),¹ kdy bylo v důsledku formálního upozornění Evropské komise ze dne 25.04.2013 zahájeno vůči České republice řízení o porušení Smlouvy o fungování EU (dále jen „SFEU“).² Evropská komise dospěla k závěru, že Česká republika chybovala v provedení většiny článků uvedené směrnice do národního právního řádu, přičemž za jedny z nejzávažnějších pochybení považuje nedostatečnou závaznost výstupů z procesu EIA a možnost změn záměru během navazujících řízení,³ resp. mezi procesem EIA a navazujícími řízeními, dále skutečnost, že česká právní úprava nezajišťuje, aby byla jednotlivá ustanovení EIA směrnice aplikována nejen na proces EIA, ale i na navazující povolenací řízení, v rámci kterých je záměr definitivně schválen, a konečně nedostatečnou účast veřejnosti v navazujících řízeních a nezajištění včasné a účinné soudní ochrany příslušníkům dotčené veřejnosti.⁴

V důsledku uvedeného⁵ byly zahájeny přípravy zákona novelizujícího Evropskou komisí vytykané nedostatky. Vláda předložila dne 03. 09. 2014 Poslanecké sně-

¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. In: *Beck-online* [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 04. 01. 2015].

² Tzv. infringementové řízení.

³ *K pojmu navazující řízení viz níže.*

⁴ Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony [online]. S. 22. [cit. 05. 01. 2015].

⁵ A to s ohledem na hrozící zastavení financování projektů z fondů Evropské Unie a uplatnění sankčních mechanismů Soudního dvora Evropské Unie, tj. zaplacení paušální pokuty i penále.

movně návrh zákona (dále jen „novela EIA“), který mění ustanovení zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí),⁶ ve znění účinném od 01. 01. 2013 (dále jen „ZEIA“) a dále také ustanovení některých právních předpisů upravujících tzv. navazující řízení. Novela EIA byla dne 10. 02. 2015 přijata Poslaneckou sněmovnou (a to po vrácení Senátem), dne 24. 02. 2015 byla podepsána prezidentem a dne 06. 03. 2015 byla vyhlášena ve Sbírce zákonů v části 19 pod číslem 39/2015 Sb. s účinností od 01. 04. 2015.

Obecně lze konstatovat zacílení novely EIA jako co nejrychlejší zajištění kompatibility české právní úpravy se směrnicí EIA, resp. odstranění transpozičního deficitu vůči směrnici EIA. Autorka analyzuje některé body vytčené Evropskou komisí ve vazbě na jejich právní úpravu v novele EIA, a to konkrétně se zaměřením na hypotézu spočívající v presumpci přínosu novely EIA v **zakotvení široké a efektivní možnosti veřejnosti zapojit se do procesu posuzování vlivů na životní prostředí a do navazujících řízení, a následně se bránit v případech, kdy s výsledky těchto řízení nesouhlasí.**

Pozn. autorka v textu dále používá označení ZEIA pro zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění účinném do 31. 03. 2015 a novela EIA pro zákon č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, účinný od 01. 04. 2015.

Novela a význam veřejnosti

Proces posuzování vlivů na životní prostředí se novelou EIA mění v řadě věcných aspektů zcela razantním způsobem, s dopadem do navazujících řízení. O čemž svědčí autorčino pojednání v následujících kapitolách. Novela EIA tak patří mezi novely velkého, zásadního rozsahu, kdy nelze hovořit o úpravách pouhého formálního rázu.

Příznivé životní prostředí je hodnotou, jejíž zachování a rekultivace se stala vůdčí ideou ochrany životního prostředí vůbec, a to i na úrovni ryze právní. O relevanci práva na příznivé životní prostředí svědčí již ústavní zakotvení nutnosti zachovat a rozvíjet zděděné přírodní bohatství (viz preambule) a vyjádření ústavní povinnosti státu dbát ochrany přírodních zdrojů a přírodního bohatství v čl. 7 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Výslovné stanovení práva každého

⁶ Přičemž pod pojmem posuzování vlivů na životní prostředí je myšleno nejen posuzování vlivů na životní prostředí, ale i veřejné zdraví (viz ust. § 1 zákona č. 100/2001 Sb. dále jen [dále jen „ZEIA“]).

na příznivé životní prostředí lze nalézt v čl. 35 odst. 1 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jen „LZPS“). V návaznosti na uvedené právo každého na příznivé životní prostředí je nutné poukázat na jeden z jeho projevů a to charakteristický rys procesu posuzování vlivu na životní prostředí – účast veřejnosti.⁷ Tedy že každý by měl mít možnost podílet se na utváření svého životního prostředí, měl by mít právo vyjadřovat se k záměrům s potenciální realizací v této lokaci.⁸ Účast veřejnosti by dle názoru autorky měla být jedním ze základních východisek nikoli pouze procesu posuzování vlivů na životní prostředí, ale také ostatních procesů odehrávajících se v režimu práva životního prostředí vůbec; lze hovořit o účasti na rozhodování ve veřejné správě obecně.

Postoj k účasti veřejnosti a jejímu významu na rozhodování ve věcech životního prostředí vyjadřují státy Aarhuské úmluvy⁹ v její preambuli, kdy „... účast veřejnosti na rozhodování ve věcech životního prostředí zvyšuje kvalitu rozhodnutí a jejich prosazování, přispívá ke zvyšování povědomí veřejnosti o otázkách životního prostředí, poskytuje veřejnosti příležitost vyjádřit své obavy a zájmy a umožňuje orgánům veřejné správy brát tyto obavy a zájmy náležitě v úvahu, ... veřejnost potřebuje znát postupy, kterými se může podílet na rozhodování, které se týká životního prostředí, ... potřebuje mít volný přístup k těmto postupům a ... musí vědět, jak těchto postupů využít, ... podporovat prohlubování povědomí veřejnosti ohledně rozhodnutí týkajících se životního prostředí a udržitelného rozvoje a podílení se veřejnosti na tomto rozhodování ... majíce zájem na tom, aby veřejnosti, včetně organizací, byly dosažitelné účinné soudní mechanismy, aby tak byly chráněny jejich oprávněné zájmy a právo bylo prosazováno ...“ Také směrnice EIA poukazuje na význam účasti veřejnosti: „Účinná účast veřejnosti na přijímání rozhodnutí umožňuje veřejnosti vyjádřit své názory a obavy, které mohou být pro tato rozhodnutí podstatné, a těm, kdo rozhodují, umožňuje vzít tyto názory a obavy v úvahu, čímž se zvyšuje zodpovědnost a transparentnost rozhodovacího procesu a přispívá k uvědomělému vztahu veřejnosti k otázkám životního prostředí a k veřejné podpoře učiněných rozhodnutí. ... Jedním z cílů Aarhuské úmluvy je zaručit práva veřejnosti na účast při

⁷ Damohorský Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-338-7. S. 226.

⁸ Zahumenská Vendula. *Právo a environmentální problémy*. Masarykova univerzita. Brno, 2014. ISBN 978-80-210-7130-8. S. 77.

⁹ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb.m.s, o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen „Aarhuská úmluva“). In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C.H. Beck [cit. 7. 1. 2015]. Pozn. Aarhuská úmluva nemá přímý účinek (self-executing), tj. není přímo aplikovatelná.

rozhodování o záležitostech životního prostředí, a přispět tak k ochraně práva na život v prostředí přiměřeném zdraví a blahu člověka.“

S ohledem na uvedené lze dospět k závěru nutnosti odpovědného, uvědomělého a transparentního rozhodování o otázkách týkajících se životního prostředí s možností aktivní a efektivní participace veřejnosti. Efektivita přitom představuje zcela zásadní roli, a to z důvodu zamezení pouhých proklamativních prostředků sloužících k vyjádření postoje veřejnosti. Jak již bylo řečeno, autorka pohlíží na novelu EIA pod drobnohledem hypotézy spočívající v presumpci přínosu novely EIA v zakotvení široké a efektivní možnosti veřejnosti zapojit se do procesu posuzování vlivů na životní prostředí a do navazujících řízení, a následně se bránit v případě, kdy s výsledky těchto řízení nesouhlasí. Přičemž uvedené považuje za jeden ze základních nosných pilířů moderního demokratického státu. Zásadní změny odrážející se ve významu účasti veřejnosti představuje dle názoru autorky zejména nový postoj k povaze závěrů zjišťovacího řízení a možnostem podniknout kroky vyjadřující nesouhlas se závěry zjišťovacího řízení (samozřejmě ve vazbě na novou právní povahu stanoviska vydaného v procesu posuzování vlivů na životní prostředí), dále zakotvení několika režimů účasti veřejnosti lišících se dle kvantity i kvality jejich oprávnění, větší informační povinnost orgánů příslušných k vedení navazujícího řízení a dlužno podotknout také zákonná definice pojmu veřejnost a dotčená veřejnost, s jejichž rozbohem považuje autorka za vhodné v následujících kapitolách začít.

Veřejnost a dotčená veřejnost

Ustanovení § 3 ZEIA představuje definiční ustanovení vymezující základní pojmy v tomto zákoně užívané, tj. záměr, koncepce, dotčené území, dotčený územní samosprávný celek, dotčený správní úřad a příslušný úřad. V textu ZEIA účinného do 31.03.2015 je zákonodárcem používán také pojem veřejnost (např. ust. § 4 odst. 2 písm. a) a b), ust. § 7 odst. 2 písm. c) aj.), aniž by jej ZEIA blíže vymezoval. Přestože je neexistence definice veřejnosti v úvodních ustanoveních ZEIA; a vůbec v českém právním řádu s ohledem na nikoli přímou aplikovatelnost Aarhuské úmluvy¹⁰; problematická, nezpůsobuje její vymezení na úrovni odborné veřejnosti zásadní problémy. Aarhuská úmluva je totiž mezinárodní úmluvou dle čl. 10 zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, kterou je Česká republika vázá-

¹⁰ Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 09. 2008, sp. zn. 9 Ao 1/2008 nesplňuje Aarhuská úmluva podmínky pro self-executing, když ustanovení Aarhuské úmluvy nejsou „konstruována natolik určitě a jasně, že z nich lze vyvodit práva a povinnosti vnitrostátních subjektů, aniž by bylo třeba nějakých vnitrostátních opatření.“ Aarhuská úmluva „není přímo použitelnou mezinárodní smlouvou a tudíž nelze uplatnit pravidlo čl. 10 Ústavy České republiky o aplikační přednosti Aarhuské úmluvy před zákonem.“ Obdobně také usnesení Ústavního soudu ze dne 02. 09. 2010, sp. zn. I.ÚS 2660/08.

na. Stanoví-li mezinárodní úmluva něco jiného než zákon, měla by mít přednost. Aarhuská úmluva však zavazuje státy, jakožto její adresáty, k zajištění v ní stanovených práv a povinností úpravou v národním právním řádu. Aarhuská úmluva nestanoví práva a povinnosti přímo vnitrostátním subjektům – právníkům a fyzickým osobám, které by se jich mohly dovolávat. Signatářem Aarhuské úmluvy stanovující základní požadavky na účast veřejnosti je také Evropská unie a tato je díky rozhodnutí Rady č. 2005/370/ES součástí unijního práva. Pro Českou republiku je tak závazný výklad Aarhuské úmluvy Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“), který se vyjádřil k povaze Aarhuské úmluvy, tj. k výkladu konformnímu s požadavky Aarhuské úmluvy, šetrícímu její účel a smysl, a to zejména pokud státy dostatečně nezajistily uvedené provedením v národním právním řádu.¹¹

Aarhuská úmluva definuje v čl. 2 „veřejnost“, jako „jednu nebo více fyzických nebo právnických osob a – v souladu s vnitrostátní právní úpravou nebo praxí – jejich sdružení, organizace nebo skupiny“.¹² Veřejností je například široká laická veřejnost, vlastníci dotčení na svých právech výstavbou, odborná veřejnost, vysoké školy – prostě úplně každý. Výraz dotčená veřejnost je vnímán jako „veřejnost, která je – nebo může být – ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.“¹³ S dotčenou veřejností však samotný ZEIA, účinný do 31.03.2015, nepracuje, přestože je společně s pojmem veřejnost definována hned v úvodních částech směrnice EIA předpokládající vymezení a přiřčení práv a povinností s tímto

¹¹ SDEU rozhodoval případ Lesoochranského zoskupenia VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky. Dle SDEU nemá článek 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy v právu Evropské unie přímý účinek. „Je nicméně na předkládajícím soudu, aby vyložil procesní právo upravující podmínky, které je nutno splnit při podávání správního opravného prostředku nebo žaloby, způsobem, který v co největším možném rozsahu zohlední cíle čl. 9 odst. 3 této úmluvy, jakož i cíl účinné soudní ochrany práv poskytnutých právem Unie, aby organizace na ochranu životního prostředí mohla soudně napadnout rozhodnutí vydané v rámci správního řízení, které by mohlo být v rozporu s právem Unie v oblasti životního prostředí. V případě neexistence právní úpravy Unie v této oblasti přísluší vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby upravil procesní podmínky žalob určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z práva Unie; členské státy jsou přitom v každém jednotlivém případě zodpovědné za zajištění účinné ochrany těchto práv. Procesní podmínky žalob určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z práva Unie, nesmějí být méně příznivé než ty, které se týkají obdobných řízení na základě vnitrostátního práva (zásada rovnocennosti), a nesmějí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných právním řádem Unie (zásada efektivity).“ Zdroj: Rozsudek SDEU ze dne 08. 03. 2011. Lesoochranské zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky. Věc C-240/09, EUR-Lex, Přístup k právu Evropské unie [cit. 29. 04. 2015].

¹² Čl. 2 bod 4 Aarhuské úmluvy.

¹³ Čl. 2 bod 5 Aarhuské úmluvy.

pojmem spojených. Směrnice EIA obsahuje vymezení těchto pojmů – veřejnost, dotčená veřejnost – v čl. 1 odst. 2 písm. d) a e), jejichž netransponování do českého právního řádu bylo jednou z dílčích bodů nepromítnutí požadavků práva Evropské unie.

Novelou EIA účinnou od 01.04.2015 dochází k definici těchto pojmů na zákonné úrovni, konkrétně v ust. § 3 písm. h) a i). S ohledem na nastíněnou otázku pojmu veřejnost a dotčená veřejnost lze označit tento krok novelizace spíše za formálně vhodný, a to zejména ve vazbě na definici samotné veřejnosti. „*Veřejností je jedna nebo více osob.*“¹⁴ ZEIA totiž používá ve znění účinném do 31. 03. 2015 pro stanovení jednotlivých práv a povinností pojmu „každý“ (např. ust. § 8 odst. 3, § 9 odst. 8), což je – kdokoli z veřejnosti.

Ve vztahu k dotčené veřejnosti novela EIA vnáší nové dimenze a nelze hovořit o pouhém zformalizování tohoto pojmu do českého právního řádu. Dotčenou veřejností je dle novely EIA „*osoba, která může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení dotčena ve svých právech nebo povinnostech*“¹⁵ (jakožto první kategorie), nebo organizovaná forma veřejnosti představovaná soukromou právnickou osobou podporující ochranu životního prostředí a veřejného zdraví – environmentální nevládní organizací – která vykazuje určitou dlouhodobou časovou zavedenost (třiletá doba existence), nebo ad hoc environmentální nevládní organizací, která svoji legitimitu prokáže podporou nejméně 200 osob (druhá kategorie). S ohledem na uvedené vymezení dotčené veřejnosti dochází k vytvoření dvou klasifikačních subkategorií dotčené veřejnosti – právnických osob. Kritéria pro definování dotčené veřejnosti v § 3 písm. i) bodě 2. novely EIA by měla vycházet z požadavků směrnice EIA a z dosavadní rozhodovací praxe SDEU. Musí se tak jednat o osobu soukromého práva; nesmí se jednat o vnitrostátní či zahraniční organizaci veřejnoprávního charakteru. Dalším kritériem je předmět činnosti podle zakladatelského právního jednání, kterým musí být ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví. Hlavní činností této právnické osoby nesmí být podnikání nebo jiná výdělečná činnost.¹⁶ Posledním kritériem je prokázání určité legitimacy aktivit právnické osoby, kdy legitimačním prvkem je buď určitá dlouhodobá časová zavedenost; v podobě novely EIA – požadované alespoň tříleté doby existence; nebo v případě ad hoc environmentálních právnických osob doložení podporující podpisové listiny s alespoň 200 podpisy různých osob; nemusí se jednat o členy

¹⁴ Ust. § 3 písm. h) novely EIA.

¹⁵ Ust. § 3 písm. i) bod 1. novely EIA. Dle důvodové zprávy k novele EIA se jedná zejména o účastníky navazujících řízení. Zdroj: Důvodová zpráva k novele EIA jako součást dokumentu Vládní návrh zákona ... [online]. Portál o/dok. Legislativní helpdesk, Vláda ČR © 2015 [cit. 8. 1. 2015].

¹⁶ Konformnost s rozhodovací praxí SDEU, rozsudek ve věci C-263/08, bod 46. Zdroj: Důvodová zpráva k novele EIA jako součást dokumentu Vládní návrh zákona ... [online]. Op. cit., s. 71.

těchto právnických osob.¹⁷ Těto kategorii dotčené veřejnosti jsou přiznána privilegovaná práva v procesu EIA i v řízeních navazujících (viz níže). Lze poté hovořit o privilegovaných environmentálních právnických osobách.

Nabízí se otázka, zda novelou EIA vytvořená definice dotčené veřejnosti zajišťuje široký a efektivní přístup veřejnosti k participování na rozhodování o otázkách životního prostředí, tak jak jej předpokládá Směrnice EIA, potažmo Aarhuská úmluva. Zejména, zda nedochází k zúžení okruhu subjektů, které by se mohly dle Směrnice EIA či Aarhuské úmluvy subsumovat pod pojem dotčená veřejnost. Je nutné se zamyslet nad otázkou, zda nedochází u novelou EIA vymezených organizovaných forem dotčené veřejnosti nenaplňujících podmínky stanovené v § 3 písm. i) bod 2 novely EIA ke krácení jejich práv. Ostatně když cílem novely EIA by mělo být naopak zvýšení těchto práv, resp. rozšíření subjektů tak, jak je determinuje směrnice EIA po vzoru Aarhuské úmluvy. Směrnice EIA přitom výslovně stanoví, že dotčenou veřejností je „...veřejnost, která je nebo by mohla být ovlivněna rozhodovacími řízeními týkajícími se 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...“¹⁸ Autorka má za to, že zakotvení definice dotčené veřejnosti v § 3 písm. i) bod 2 novely EIA materiálně nenaplňuje požadavky směrnice EIA a Aarhuské úmluvy, když fakticky je vyšší míra oprávnění v procesu posuzování vlivů na životní prostředí a v navazujících řízeních přiznána pouze této privilegované zákonem vymezené skupině subjektů. Ostatně problematické je také vymezení klasifikačních podmínek pro tuto organizovanou formu veřejnosti, což lze demonstrovat na modelové situaci obce o počtu 350 obyvatel, v jejímž okolí bude chtít investor uskutečnit záměr, u něhož jsou posuzovány vlivy na životní prostředí. Laicky řečeno – polovina obyvatel obce se záměrem nebude souhlasit, a proto se rozhodnou založit spolek za účelem obrany a společného postupu proti tomuto záměru. Problém nastane v situaci, kdy spolek nebude existovat ještě ani 3 roky,¹⁹ popřípadě nenasbírá podpisy 200 lidí (sic se nemusí jednat pouze o občany vesnice; presumujme, že ostatním lidem je uskuteční záměru lhostejné, přestože by i oni mohli připojit podpis na podporující podpisovou listinu). Taková envi-

¹⁷ Důvodová zpráva k novele EIA jako součást dokumentu Vládní návrh zákona ... [online]. Op. cit., s. 71-72.

¹⁸ Čl. 1 odst. 2 písm. e) směrnice EIA.

¹⁹ Dlužno podotknout přesnou formulaci novely EIA: „...která vznikla alespoň 3 roky před dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení podle ust. § 9b odst. 1, případně před dnem vydání rozhodnutí podle ust. § 7 odst. 6, ...“. Jedná se tedy o tři roky přede dnem zveřejnění informací o navazujícím povolenacím řízení nebo tři roky před vydáním rozhodnutí o negativním závěru zjišťovacího řízení (tj. že záměr nebude posuzován dle ZEIA).

ronmentální organizace nebude považována za dotčenou veřejnost dle § 3 písm. i) bod. 2. novely EIA a nebudou jí přiznána práva zaručená privilegované dotčené veřejnosti. Lze tedy de facto hovořit o tom, že novela EIA přináší široký přístup veřejnosti k právní ochraně? Tak jak vyplývá z podstaty a smyslu směrnice EIA, potažmo Aarhuské úmluvy, aniž bychom uvažovali nad jejím extenzivním výkladem? Autorka je toho názoru, že nikoli a to zejména s ohledem na skutečnost, že novela EIA sice zakotvuje více práv privilegované dotčené veřejnosti než tomu bylo do 31.03.2015, ale samotné vymezení subjektů s těmito oprávněními je díky stanoveným požadavkům výrazně zúženo.

Závěrem této kapitoly by autorka ráda okrajově poukázala na nově definovaný pojem navazující řízení, který byl v úvodních částech již několikrát zmíněn. Dle § 3 písm. g) novely EIA je „*navazujícím řízením takové řízení, ve kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, které povoluje umístění nebo provedení záměru posuzovaného podle tohoto zákona*“. Navazující řízení jsou představována územním a stavebním řízením, řízením o stanovení dobývacího prostoru, řízením o povolení hornické činnosti, vodoprávním řízením apod. a jedná se tak o rozhodnutí v řízeních dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění, zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, v platném znění, zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), v platném znění, zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, v platném znění, zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), v platném znění, a zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), v platném znění, aj. Vybrané typy veřejnosti se tak díky právní úpravě novely EIA dostanou do řízení dle výše citovaných zákonů, aniž by jim taková oprávnění přiznávaly tyto dílčí zákony. Autorka je toho názoru, že pod definováním uvedeného pojmu jako řízení, v němž se povoluje umístění nebo provedení záměru, lze zařadit širokou škálu dalších řízení. Novela EIA tak otevírá do budoucna účast privilegovaných organizovaných forem veřejnosti na dosti četném množství řízení, tak jak tomu dle ZEIA účinného do 31.03.2015 nebylo.

Závěry zjišťovacího řízení

Zjišťovací řízení je fází navazující na oznámení učiněné oznamovatelem záměru a jeho úprava je soustředěna v ust. § 7 ZEIA. Lze rozlišovat dvojí podobu zjišťovacího řízení, přičemž se jedná o tzv. obligatorní záměry a o záměry jiné. Obligatorní záměry jsou záměry uvedené v příloze č. 1, kategorie I. ZEIA. Jedná se o záměry, které budou vždy podléhat procesu posuzování vlivů na životní pro-

středí. Cílem zjišťovacího řízení je v těchto případech upřesnění informací, které je vhodné uvést do dokumentace dle ust. § 8 ZEIA (a to s ohledem na kritéria dle § 7 odst. 1 písm. a), b) a c) ZEIA; hovoříme v této fázi o tzv. scopingu). Druhým typem záměrů jsou ty, u nichž je nutné nejprve vyhodnotit, zda budou podléhat plnému procesu posuzování vlivů záměru na životní prostředí dle ZEIA, či nikoli (hovoříme v této fázi o tzv. screeningu). Je-li výsledek negativní, záměr dále dle ZEIA posuzován není. Je-li pozitivní, nastane i v tomto případě fáze scopingu.²⁰

V souvislosti s novelou EIA je nutné zaměřeni v zásadě na právní povahu závěrů zjišťovacího řízení a z toho vyplývajících možností domáhat se změny učiněného závěru. Okrajově je vhodné poukázat také na zákonem stanovený časový rozsah zjišťovacího řízení. Ve znění ZEIA účinného do 31. 03. 2015 je stanovena 30 denní lhůta pro ukončení zjišťovacího řízení. Předkladatelem novely EIA byla v průběhu schvalování novely navržena lhůta 60 dnů, která byla však na základě pozměňovacích návrhů Senátu předložena nakonec jako 45 denní a v této podobě byla novela EIA i přijata. S ohledem na následující výklad k zjišťovacímu řízení zastává autorka názor, že stanovení většího časového prostoru pro rozhodnutí příslušného úřadu²¹ je spíše vhodným novelizačním krokem.

Novela EIA přináší diferenciaci právní formy závěru zjišťovacího řízení, ve kterém je konstatován verdikt ohledně dalšího postupu záměru, resp. jeho posuzování. V ZEIA účinném do 31. 03. 2015 se jedná o formu tzv. odůvodněného písemného závěru. Nově bylo předkladatelem novely EIA navrženo, aby pozitivní závěr zjišťovacího řízení – tedy skutečnost, že záměr bude podléhat dále procesu EIA – byl ve formě usnesení s náležitým odůvodněním, které se pouze poznamená do spisu a odvolání proti němu nebude přípustné, neboť koncovou fází tady bude až samotné stanovisko EIA s možností využití všech obranných prostředků. Po pozměňovacích návrzích zamířil do Senátu dne 17. 12. 2014 návrh novely EIA nikoli s formou usnesení, ale opět odůvodněného písemného závěru a tak byl také nakonec přijat. V případě negativního závěru zjišťovacího řízení (tedy skutečnosti, že záměr nebude podléhat dále procesu EIA) je navržena forma správního rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení. Argumentem pro zavedení této procesní formy je skutečnost, že tímto rozhodnutím se vylučuje posuzování vlivů na životní prostředí a veřejnost je nadále zbavena všech ostatních práv náležejících jí v opačném případě. Při nesouhlasu se závěrem zjišťovacího řízení lze využít tzv. řádné opravné prostředky a následně také žalobu ve správním soudnictví.

²⁰ Dvořák, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. 1. vyd. Praha: ABF – nakladatelství ARCH, 2005, ISBN 80-86905-01-2. S. 30-31.

²¹ Tím je dle ust. § 3 písm. f) ZEIA Ministerstvo životního prostředí (§ 21) nebo orgán kraje v přenesené působnosti, v jehož územně správním obvodu je navržen záměr nebo pro jehož územně správní obvod je zpracovávána koncepce (§ 22).

Řádným opravným prostředkem je odvolání proti tomuto rozhodnutí, které může podat oznamovatel, nebo dotčená veřejnost představovaná environmentálními právníky osobami; tj. privilegovanou organizovanou formou veřejnosti dle ust. § 3 písm. i) bod 2 novely EIA. Autorka spatřuje za diskriminačně problematické vyřešení osob aktivně legitimovaných k podání odvolání, neboť jejím držitelem není nejenže jedna nebo více osob z veřejnosti,²² ale s ohledem na uvedené subjekty oprávněné k podání odvolání taktéž ne dotčená veřejnost paušálně. Podat odvolání proti negativnímu závěru zjišťovacího řízení nemůže dotčená veřejnost dle § 3 písm. i) bod. 1. – osoba, jíž hrozí potencialita dotčení na svých právech a povinnostech rozhodnutími vydanými v navazujícím řízení (jedná se typicky o vlastníky, nájemce aj., kteří nenaplní požadavky § 3 písm. i) bodu 2. novely EIA). V tomto bodě novely EIA lze spatřovat přednostní postavení privilegované dotčené veřejnosti, které je přiznáváno novelou EIA environmentálním právníkům osobám (které jsou představovány typicky environmentálními spolky). Odvolatel se stává automaticky plnoprávným účastníkem odvolacího řízení.

Odvolatelé mohou podat dále žalobu dle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „SŘS“), když dle ust. § 7 odst. 9 novely EIA: *„Dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2 se může žalobou domáhat zrušení rozhodnutí vydaného ve zjišťovacím řízení, že záměr nebo jeho změna nebudou posuzovány podle tohoto zákona, a napadat hmotnou nebo procesní zákonnost tohoto rozhodnutí. Pro účely postupu dle věty první se má za to, že dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2 má práva, na kterých může být rozhodnutím vydaným ve zjišťovacím řízení, že záměr nebo jeho změna nebudou posuzovány podle tohoto zákona, zkrácena.“* Původní verze novely EIA hovořila přímo o žalobě k ochraně veřejného zájmu dle § 66 odst. 4 SŘS,²³ přičemž bylo vyloučeno použití ust. § 66 odst. 6 SŘS.²⁴ Konečná verze novely EIA hovoří pouze o žalobě, kterou může být napadena nejen procesní, ale i hmotná zákonnost tohoto rozhodnutí – to vše ve smyslu zajištění širokého přístupu k právní ochraně.²⁵ Jedná se tak o klasickou správní žalobu dle

²² Jak je veřejnost chápána ve smyslu ust. § 3 písm. h) novely EIA.

²³ Ust. § 66 odst. 4 SŘS: *„Žalobu je oprávněn podat také ten, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.“* Ke lhůtě pro podání této žaloby: *„Lhůta pro podání žaloby je stanovena zcela specificky, neboť „Žalobce ... může žalobu podat do okamžiku, dokud neuplyne lhůta pro podání žaloby všem účastníkům řízení. Délku této lhůty tedy logicky nelze předem jasně stanovit, přesto je možné konstatovat, že uplyne dnem, kdy skončila běžet lhůta účastníku řízení, kterému bylo rozhodnutí oznámeno nejpozději.“* Zdroj: Důvodová zpráva k novele EIA jako součást dokumentu Vládní návrh zákona ... [online], s. 63. a ust. § 72 odst. 2 SŘS.

²⁴ Ust. § 66 odst. 6 SŘS: *„Žaloba podle odstavců 1 až 4 je dále nepřipustná, pokud již žalobu v téže věci podal ze stejných právních důvodů někdo jiný.“*

²⁵ Tímto má být zaručeno, že vnitrostátní právo neomezuje okruh práv nevládních ekologických organizací, jejichž porušení může být uplatňováno v rámci žaloby. Viz také čl. 11 odst. 3 Směrnice EIA, popř. rozhodovací praxe SDEU, rozsudek Soudního dvora ve věci C-115/09, bod 45. Zdroj:

ust. § 65 SŘS.²⁶ Stanovením této právní úpravy má být vyhověno požadavku čl. 11 odst. 1 Směrnice EIA. Novela EIA dále upravuje lhůtu soudu k rozhodnutí o žalobě. Soud musí o žalobě rozhodnout do 90 dnů od jejího nápadu, čímž má být zajištěn požadavek včasnosti těchto řízení, tedy rozhodování o podaných žalobách v přiměřených lhůtách.²⁷ Zavedení lhůty hraje roli však také z důvodu zájmu oznamovatelů příslušných záměrů a orgánů navazujících povolovacích řízení, neboť bude dáno na jisto, zda má být záměr posuzován dle ZEIA nebo ne. Ostatně by mělo být rozhodnuto také o tom, zda následná povolovací řízení jsou navazujícími řízeními dle ZEIA nebo ne; což má vliv na možnou účast veřejnosti, dotčené veřejnosti. Nebude-li se jednat o navazující řízení dle ZEIA, veřejnost se do těchto následných povolovacích řízení pravděpodobně nedostane.²⁸ Dlužno podotknout, že nastolenou právní úpravou novely EIA a zakotvením možnosti podat odvolání jako řádný opravný prostředek, mají být dle českého zákonodárce naplněny nejen požadavky směrnice EIA, ale zároveň zachována jedna z podmínek přípustnosti řízení dle SŘS, tedy subsidiarita správního soudnictví.

Zákonné nastavení možnosti brojit proti vydanému negativnímu závěru zjišťovacího řízení je dle názoru autorky prvkem novely – ryze prospěšným. Dlužno však podotknout, jak již bylo výše uvedeno, že i toto vykazuje jisté nedostatky, či náměty na zamyšlení. Oprávnění podat odvolání má totiž oznamovatel záměru, nebo dotčená veřejnost dle ust. § 3 písm. i) bod 2. novely EIA, tj. environmentální právnická osoba. Podat odvolání tedy nemůže kdokoli z řad veřejnosti, ani dotčená veřejnost ve smyslu ust. § 3 písm. i) bod 1. Speciální úpravu aktivní žalobní legitimace zakotvuje ust. § 7 odst. 9 novely EIA, která tak doplňuje žalobní legitimaci vymezenou v § 65 SŘS. Eliminace subjektů s aktivní legitimací k podání řádného opravného prostředku, či následně žaloby má dle názoru autorky i svá pozitiva. Stanovením kvalifikačních či kvantifikačních požadavků (ať už z pohledu doby působnosti, či množství příznivců) na dotčenou veřejnost by měla být zajištěna jistá úroveň vyjádřeného nesouhlasného postoje a kladeného odporu. Tato úprava by měla přispět k zamezení zbytečných obstrukčních jednání, která by

Důvodová zpráva k novele EIA jako součást dokumentu Vládní návrh zákona ... [online]. Op. cit. [11. 1. 2015].

²⁶ Lhůta pro podání této žaloby se bude řídit klasicky ust. § 72 odst. 1 SŘS, kdy: „Žalobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou.“ Přičemž negativní rozhodnutí zjišťovacího řízení se doručuje veřejnou vyhláškou (ust. § 7 odst. 6 novely EIA).

²⁷ Směrnice EIA, čl. 11 bod 4: „Každé takové řízení musí být spravedlivé, nestranné a včasné a nesmí být nepřiměřeně nákladné.“

²⁸ Z důvodové zprávy, s. 63: „Negativní závěr zjišťovacího řízení má zásadní dopad na tato řízení v tom směru, že veřejnost se nemůže těchto řízení zúčastnit, protože pro absenci stanoviska EIA nejsou tato řízení navazujícími řízeními ve smyslu ust. § 3 písm. g) ZPV a veřejnosti tak v těchto řízeních nenáleží práva dle ust. § 9b až § 9d ZPV.“

hrozila z rozšířeného vymezení subjektů s přiznanou aktivní legitimací, přičemž uvedené by bylo nerozlučně spjato s nárůstem administrativní náročnosti a zátěže příslušných orgánů. Výrazný pozitivní posun tohoto novelizačního bodu lze pozorovat zejména ve vztahu k dotčené veřejnosti a k oznamovateli záměru (investorovi). Již v rané fázi posuzování vlivů na životní prostředí dochází v případě negativního ohlasu s předmětným závěrem k procesním krokům, které definitivně určí, zda má nebo nemá být záměr posuzován dle ZEIA a zároveň je zde vložen prvek kontroly vydaných negativních rozhodnutí.

Informační povinnost

Ust. § 9b odst. 1 a 4 novely EIA zakotvuje ve vztahu ke všem navazujícím řízením informační povinnost orgánu příslušného k vedení navazujícího řízení, která nabývá komplexnosti společně s úpravou ust. § 16 novely EIA (potažmo ZEIA) nesoucího rubriku „Zveřejnění informací o dokumentech pořízených v průběhu posuzování a o veřejných projednáních“, který zakotvuje informační povinnost příslušného úřadu (Ministerstvo životního prostředí nebo orgán kraje v přenesené působnosti, v jehož územně správním obvodu je navržen záměr nebo pro jehož územně správní obvod je zpracovávána koncepce). Ust. § 9b odst. 1 vyjmenovává ve svých písm. a) – d) typy informací, které tento orgán povinně zveřejňuje.²⁹ ZEIA bude vnímán jako „lex specialis“ vůči ostatním procesním předpisům, které upravují navazující řízení a ukládají zveřejnění některých dokumentů či informací.³⁰ Informace dle novely EIA budou muset být vždy zveřejněny a přístupné široké veřejnosti. Jedná se o úpravu svým způsobem obecnou pro všechna navazující řízení, bude tak nutné přizpůsobení se konkrétnímu typu navazujícího řízení s jeho odchylkami (př. ne vždy se koná veřejné ústní jednání, koncentrační princip u podávání připomínek apod.). Navazující řízení bude dále vždy považováno za řízení s velkým počtem účastníků dle ust. § 144 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „SŘ“), v rozhodném znění. Dle předkladatele novely EIA by díky zakotvené informační povinnosti měla být zajištěna dostatečná publicita umožňující participovat veřejnosti i dotčené veřejnosti na tomto řízení. Předmětné informace mají být zpřístupněny v přiměřených lhůtách.³¹ Již v průběhu řízení budou správním orgánem příslušným k vedení navazujícího řízení zpřístupněny informace uvede-

²⁹ Okruh povinně zveřejňovaných informací by měl korespondovat s informacemi, které dle čl. 6 odst. 2 EIA směrnice musí být sděleny veřejnosti v počátečním stádiu rozhodovacích řízení pro oblast životního prostředí. Důvodová zpráva k novele EIA jako součást dokumentu Vládní návrh zákona ..., [online] s. 68. Op. cit. [12. 1. 2015].

³⁰ Např. ust. § 87 odst. 2 stavebního zákona ve spojení s ustanovením § 8 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu.

³¹ Ust. § 9b odst. 2 novely EIA ve spojení s čl. 6 odst. 3 směrnice EIA.

né v § 9b odst. 4 tak, aby byla možnost se s těmito dokumenty seznámit a případně se k nim vyjádřit.

Nově novela EIA přináší také zavedení obecné povinnosti správních orgánů příslušných k vedení navazujícího řízení poskytnout v součinnosti s dotčenými orgány žadateli o vydání rozhodnutí v navazujícím řízení předběžnou informaci o náležitostech žádosti o vydání rozhodnutí (zejména požadavky na údaje a podklady), pokud o to před zahájením kteréhokoliv navazujícího řízení požádá.³²

Autorka má za to, že zakotvení informační povinnosti je nezbytným předpokladem pro potenciální a zároveň účinnou účast veřejnosti v procesech práva životního prostředí vůbec, tedy i v podmínkách posuzování vlivů na životní prostředí a v řízeních navazujících. Řádné poskytování informací dle § 9b a § 16 novely EIA předpokládá dostatečné množství pracovních sil s erudovaným přístupem, zajišťující jak kvantitativní tak kvalitativní předpoklady pro plnění této zákonem stanovené povinnosti. S ohledem na tuto podmínku lze spatřovat jisté obavy, spočívající v požadavku na navýšení administrativních a technických sil správních orgánů příslušných k vedení navazujícího řízení a příslušných úřadů dle § 3 písm. f) novely EIA. A to zejména s ohledem na skutečnost, že se zvyšují požadavky na samotná řízení (prvek složitosti), přičemž některé aspekty by se měly odrazit v povinném informování. Uvedené je zřejmé také poskytování tzv. předběžných informací. Zda bude potřeba zvyšovat odborné znalosti, či množství kapacity jednotlivých správních orgánů ukáže až praxe. Případné navýšení administrativních sil je úzce spjato s ekonomickými možnostmi státu. Bude-li tato skutečnost opomenuta, stanou se ustanovení novelizovaného ZEIA pouhými proklamativními slovy zákona, bez patřičné realizace. Ostatně tento fakt se svou měrou však projevuje i v ostatních novelizačních bodech. Z ryze právního hlediska je však zavedení větší informační povinnosti vysoce prospěšné pro možnou a efektivní účast veřejnosti v těchto řízeních.

Participace veřejnosti

Cílem novely EIA bylo dle předkladatele vytvořit jasné podmínky účasti veřejnosti v řízení o posuzování vlivů na životní prostředí a následně v povolovacích řízeních, souladné s mezinárodními závazky, a to mimo jiné tak, aby nebyl dán prostor pro obstrukční jednání či nadměrnou administrativní zátěž. Preference přiznání práv zakotvujících širokou možnost participace dotčené veřejnosti v navazujících povolovacích řízeních byla také jednou z hlavních priorit.³³

³² Vyhovění čl. 5 odst. 2 směrnice EIA.

³³ Důvodová zpráva k novele EIA jako součást dokumentu Vládní návrh zákona ... [online], s. 32. Op. cit. [12. 1. 2015].

Novela EIA zavádí zcela nově ust. § 9b, 9c a 9d. Ust. § 9c novely EIA zakotvuje participaci veřejnosti v navazujících řízeních. Toto ustanovení by mělo odstranit transpoziční deficit vůči čl. 6 až 9 směrnice EIA. Ust. § 23 odst. 9 ZEIA účinného do 31. 03. 2015 definovalo a zároveň limitovalo, kdo se stává účastníkem navazujících řízení.³⁴ „Místně příslušná jednotka občanského sdružení nebo obecně prospěšné společnosti, jejímž předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů chráněných podle zvláštních právních předpisů (dále jen „občanské sdružení“) nebo obec dotčená záměrem se stává účastníkem navazujících řízení podle zvláštních právních předpisů, pokud“ ... za „a) podala ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k oznámení, dokumentaci nebo posudku,“ za „b) příslušný úřad ve svém stanovisku podle § 10 odst. 1 uvedl, že toto vyjádření zcela nebo zčásti do svého stanoviska zahrnul,“ a za „c) správní úřad rozhodující v navazujícím řízení nerozhodl, že veřejné zájmy, které občanské sdružení hájí, nejsou v navazujícím řízení dotčeny.“ Novela EIA přiznává participační práva v ust. § 9c. Tato práva mohou být efektivně realizována jen díky předpokladům zakotveným v ust. § 9b, tj. v zakotvení informační povinnosti (viz výše). Právní úprava ust. § 9c novely EIA, resp. tedy všech navazujících řízení, je navržena jako „lex specialis“ vůči ostatním procesním předpisům, které regulují jednotlivá navazující řízení, a to při zachování respektování jejich odlišností.

Z pohledu participačních práv je nutné rozlišování mezi veřejností jako takovou a dotčenou veřejností dle novely EIA; potažmo jejími kategoriemi; přičemž oběma skupinám jsou jistá práva v navazujících řízeních přiznána.³⁵ „Předkladatel ... přistoupil k variantě konzultativní participace veřejnosti na povolovacích řízeních. Ta spočívá v tom, že příslušníkům dotčené veřejnosti včetně potenciálně dotčené zahraniční veřejnosti, s výjimkou environmentálních nevládních organizací specifikovaných v § 3 písm. i) bodě 2, není v řízeních navazujících na proces EIA přiznáno postavení účastníků řízení, ale jsou jim garantována pouze procesní práva, jejichž přiznání bezprostředně požaduje EIA směrnice. Tyto osoby se budou „účastnit“ předmětných řízení pouze prostřednictvím takto přiznaných práv.“³⁶ V navazujících řízeních je veřejnost oprávněna uplatňovat tzv. připomínky. Lhůta pro jejich

³⁴ Opomeneme-li vymezení účastníků řízení, tak jak je definují jednotlivé předpisy upravující navazující řízení (typicky stavební zákon, vodní zákon, zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě apod.).

³⁵ Stejně tak lze pozorovat přiznání určitých druhů práv v procesech dle novelizovaného ZEIA, tj. v samotném procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Veřejnost je oprávněna v procesu posuzování vlivů na životní prostředí zaslat písemné vyjádření k oznámení o záměru (dle ust. § 6 odst. 7 novely EIA), vyjádřit se k dokumentaci (ust. § 8 odst. 3 novely EIA) či zaslat písemné vyjádření k posudku (ust. § 9 odst. 8 novely EIA). Zde není změna oproti právní úpravě účinné do 31. 03. 2015.

³⁶ Důvodová zpráva k novele EIA jako součást dokumentu Vládní návrh zákona ... [online], s. 70. Op. cit. [12. 1. 2015].

podání nemůže být nikdy kratší než 30 dní od zveřejnění informací podle § 9b odst. 1, zvláštní procesní úprava navazujícího řízení může stanovit lhůtu delší. Komukoli z řad této veřejnosti je tak garantována možnost vznášet připomínky souladně s čl. 6 odst. 7 Aarhuské úmluvy³⁷. Orgán příslušný k vedení navazujícího řízení pak musí při svém rozhodování vzít tyto připomínky veřejnosti v úvahu.³⁸ „Připomínky veřejnosti tak v navazujících řízeních budou představovat jeden z podkladů pro vydání rozhodnutí. Současně se orgánu příslušnému k vedení navazujícího řízení ukládá, aby vypořádání připomínek uvedl v odůvodnění rozhodnutí.“³⁹ Podávání těchto připomínek – písemných či ústních na veřejném ústním jednání – je hlavní formou účasti veřejnosti v navazujících řízeních. Jejich vypořádání je zásadní informací o účasti veřejnosti v navazujícím řízení.

Právní postavení dotčené veřejnosti dle § 3 písm. i) bodu 2. novely EIA se však liší, resp. je stanoveno výhodněji (více odpovídá požadavkům směrnice EIA, potažmo Aarhuské úmluvy). Dotčená veřejnost dle ust. § 3 písm. i) bod 2. novely EIA může získat postavení plnoprávního účastníka navazujícího řízení, kterému předcházelo posuzování vlivů na životní prostředí. Samozřejmě za splnění zákonem stanovených podmínek, a to konkrétně v ust. § 9c odst. 3 novely EIA⁴⁰, popř. odst. 4 – více viz níže. Plnoprávným účastníkem navazujícího řízení se díky novele EIA bude moci stát obec dotčená změnou záměru, nebo právě dotčená veřejnost ve smyslu environmentální právnické osoby dle § 3 písm. i) bodu 2. novely EIA, pokud se přihlásí podáním písemného oznámení příslušnému správnímu orgánu, vedoucímu navazující řízení. Environmentálně orientované nevládní organizace tak požívají oproti veřejnosti nenaplňující kritéria § 3 písm. i) bodu 2. novely EIA privilegované postavení.

Proti závěru navazujícího řízení může být podán řádný opravný prostředek, odvolání. Aktivní legitimaci k podání odvolání mají účastníci daného navazujícího řízení (jejichž postavení vyplývá z příslušných procesních předpisů upravují-

³⁷ Tedy alespoň v tomto přiznaném právu není stanoveno jeho omezení na dotčenou veřejnost.

³⁸ Ust. § 9c odst. 2 novely EIA, Důvodová zpráva k novele EIA jako součást dokumentu Vládní návrh zákona ... [online], s. 70. Op. cit. [12. 1. 2015].

³⁹ Důvodová zpráva k novele EIA jako součást dokumentu Vládní návrh zákona ... [online], s. 70. Op. cit. [12. 1. 2015]. Jedná se o vyhovění požadavků stanovených v čl. 8 směrnice EIA, kdy: „výsledky jednání a informace shromážděné podle článků 5, 6 a 7 se berou v úvahu v povolovacím řízení“ a čl. 9 odst. 1 EIA směrnice, který požaduje, aby bylo zveřejněno jednak rozhodnutí samotné a jednak „po posouzení názorů a obav vyjádřených dotčenou veřejností, hlavní důvody a úvahy, na kterých je rozhodnutí založeno, včetně informací o procesu účasti veřejnosti“.

⁴⁰ Ust. § 9c odst. 3: „Pokud se podáním písemného oznámení přihlásí správnímu orgánu, který navazující řízení vede, do 30 dnů ode dne zveřejnění informací podle § 9b odst. 1, stává se účastníkem navazujícího řízení též

a) obec dotčená záměrem, nebo

b) dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2.“

cích příslušná navazující řízení či ze ZEIA), a dále privilegovaná dotčená veřejnost ve smyslu ust. § 3 písm. i) bodu 2. novely EIA a to bez ohledu na skutečnost, zda se přihlásila do prvostupňového navazujícího řízení dle ust. § 9c odst. 3 novely EIA (tzn. přestože nebyla v prvostupňovém řízení jeho účastníkem). „*Odvolání podle § 9c odst. 4 bude možné podat i tehdy, pokud se takto vymezená kategorie osob zúčastní prvostupňového řízení pouze ve formě konzultativní participace (viz ustanovení § 9b a 9c odst. 1 ZPV), tedy nikoliv v pozici účastníků řízení, nebo dokonce i bez jakékoliv předchozí participace na řízení.*“⁴¹ Podáním odvolání se dosavadní postavení environmentální právnické osoby dle ust. § 3 písm. i) bodu 2. novely EIA transformuje na standardní účastenství a osoba se stává účastníkem odvolacího řízení. Toto postavení jí zůstane zachováno. Stane-li se tato environmentální právnická osoba účastníkem řízení až podáním odvolání, nemůže se však dovolávat toho, že nebyla účastníkem prvostupňového řízení a hledí se na ni, jako by byla účastníkem celého řízení. Vstupuje do stavu řízení, jak je v daném okamžiku. Má se za to, že před vydáním prvostupňového rozhodnutí měla plnou možnost seznámit se s podklady řízení a vyjádřit se k nim. Nemůže se tedy dovolávat například toho, že se nemohla k záměru vyjádřit.⁴²

Dle ust. § 9d novely EIA je připuštěno domáhat se soudní ochrany podáním žaloby, přičemž aktivně legitimována je stejně jako v případě žaloby dle ust. § 7 odst. 9 novely EIA dotčená veřejnost dle § 3 písm. i) bod 2., nikoli veřejnost jako taková.⁴³ Tímto bodem novelizace má být zajištěna transpozice čl. 11 směrnice EIA, která požaduje, aby dotčená veřejnost⁴⁴ měla vždy zajištěn přístup k soudní ochraně, bez ohledu na předchozí aktivitu v povolovacím řízení a aby mohla napadat jak hmotnou tak procesní zákonnost těchto rozhodnutí. Dle rozhodovací praxe SDEU není možné, aby vnitrostátní právo omezovalo okruh porušení práv, kterých se mohou nevládní organizace ve smyslu čl. 11 odst. 3 EIA domáhat (rozsudek SDEU ve věci C-115/09, bod 45).⁴⁵ Původní znění novely EIA navrhovalo možnost podání žaloby k ochraně veřejného zájmu, do Senátu však postoupila verze zakotvující možnost podat žalobu, kterou lze napadat hmotnou nebo

⁴¹ Důvodová zpráva k novele EIA jako součást dokumentu Vládní návrh zákona ... [online], s. 71. Op. cit. [11. 1. 2015].

⁴² Tamtéž, s. 73.

⁴³ Ust. § 9d odst. 1 novely EIA: „*Dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2 se může žalobou domáhat zrušení rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení a napadat hmotnou nebo procesní zákonnost tohoto rozhodnutí. Pro účely postupu dle věty první se má za to, že dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2 má práva, na kterých může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení zkrácena.*“

⁴⁴ Čl. 11 bod. 1 písm. a) a b) směrnice EIA: „*...mající dostatečný zájem, nebo namítající porušování práva v případech, kdy to správní řád členského státu požaduje jako podmínku...*“

⁴⁵ Důvodová zpráva k novele EIA jako součást dokumentu Vládní návrh zákona ... [online], s. 73. Op. cit. [11. 1. 2015].

procesní zákonnost rozhodnutí a tato byla přijata; k povaze žaloby platí obdobné závěry jako k výše uvedené žalobě proti negativnímu závěru zjišťovacího řízení. Lhůta pro rozhodnutí žaloby je stanovena na 90 dnů (původní návrh novely EIA obsahoval 150 dnů), neboť dle směrnice EIA musí být řízení včasné a nesmí být nepřiměřeně nákladné. Zavedení lhůty sehrává významnou roli z pohledu zvýšeného právního zájmu zainteresovaných subjektů; ať už investora nebo veřejnosti v dotčeném území. Jedná se zejména o otázku, zda bude předmětné povolení zrušeno a bude nutné opakovat navazující řízení, nebo zda lze rozhodnutí považovat za definitivní a je možné zahájit další fáze povoloovacího řízení či realizace záměru. Obecně je žádoucí jisté stanovení, zda je příslušná etapa povoloovacího řízení definitivně ukončena nebo ne, a to v poměrně krátké době.⁴⁶

Možnost podat žalobu proti rozhodnutí v navazujícím řízení je zajisté projevem širokého přístupu dotčené veřejnosti k soudní ochraně. A to při zachování principu subsidiarity správního soudnictví, neboť vyčerpání řádného opravného prostředku – odvolání, zaručujícího projednání věci před správním orgánem před jejím předložením soudu, je zachováno jako jedna z podmínek přípustnosti žaloby. Jak již bylo výše uvedeno, jedná se o žalobu dle ust. 65 SŘS, kdy podmínky přípustnosti této žaloby jsou stanoveny v ust. § 68 SŘS: „*Žaloba je nepřipustná také tehdy, nevyčerpá-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného.*“ Z uvedeného je zřejmé, že může nastat situace, kdy dotčená veřejnost podávající žalobu proti závěru navazujícího řízení sama nevyčerpá řádný opravný prostředek, ale bude jí zachována aktivní legitimace k podání žaloby dle § 65 SŘS. Touto právní úpravou je nahrazeno znění § 23 odst. 10 ZEIA účinného do 31.03.2015, které obsahuje vymezení osob oprávněných podat žalobu proti navazujícím rozhodnutím. Podmínky stanovené v ust. § 23 odst. 10 ZEIA jsou dle názoru autorky striktnější a náročnější, když zcela zásadní roli hraje procesní aktivita v dřívějších fázích řízení posuzování vlivů na životní prostředí, „...*pokud podaly ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k dokumentaci nebo posudku,*...“. Z uvedeného je tedy zřejmé, že dotčená veřejnost ve smyslu § 3 písm. i) bodu 2. novely EIA nemusí v nejkrajnějším případě vyčerpát svým jménem řádné opravné prostředky a může podat žalobu dle § 65 SŘS proti rozhodnutí v navazujícím řízení.

⁴⁶ Důvodová zpráva k novele EIA jako součást dokumentu Vládní návrh zákona ... [online], s. 74. Op. cit. [12. 1. 2015].

Exkurz do procesů týkajících se práva na příznivé životní prostředí – dotčená veřejnost dle § 3 písm. i) bod 2

Autorka považuje za vhodné vyjádřit se v tuto chvíli k povaze práv, kterých se může dotčená veřejnost soudní cestou domáhat. Podle ustálené judikatury soudů ve správním soudnictví ekologické iniciativy nejsou nositeli hmotných práv.⁴⁷ „Tyto subjekty mohou úspěšně namítat nezákonnost rozhodnutí, avšak jen pokud, tvrdí-li, že v řízení byla zkrácena jejich procesní práva.“⁴⁸ Přes povahu – přímou neaplikovatelnost – Aarhuské úmluvy však bylo dovozeno, že je nutné brát v úvahu její status (viz čl. 10 Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky) z pohledu její aplikační přednosti před zákonem. *Nelze relevantně jednat bez přihlídnutí k Aarhuské úmluvě jako k interpretačnímu pramenu.*⁴⁹ Judikatura Ústavního soudu prošla ve vztahu k problematice aktivní legitimace environmentálních právnických osob (typicky spolků, dříve občanských sdružení) ve věcech, v nichž je obsažen aspekt základního práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 LZPS, podle něhož má každý právo na příznivé životní prostředí), určitým vývojem. Nabízí-li se interpretace vnitrostátní normy několika možnými způsoby, má být upřednostněn ten výklad, jež splňuje požadavky Aarhuské úmluvy. Od konstatování, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší jen osobám fyzickým, dospěl tedy Ústavní soud k závěru, že „... v demokratickém právním státě je životní prostředí hodnotou, jejíž ochrana má být realizována za aktivní participace všech složek občanské společnosti, včetně občanských sdružení a nevládních organizací, které mají povahu právnických osob. Diskurs v rámci otevřené společnosti, realizovaný případně též právními prostředky a v řízení před soudy, je pak účinnou zárukou ochrany přírodního bohatství státu (čl. 7 Ústavy).“⁵⁰ Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku ze dne 22. 7. 2011, č. j. 7 As 26/2011-175 k následujícímu závěru ve vazbě na posuzování vlivů na životní prostředí a možnost environmentálních právnických osob domáhat se nikoli pouze procesních, ale i hmotných práv. „Jistou výjimku představuje ust. § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů, podle kterého občanské sdružení nebo obecně prospěšná

⁴⁷ K čemuž tendovala dlouhodobě konstantní soudní judikatura, pilotním rozhodnutím bylo usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

⁴⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2007 sp. zn. 3 Ao 2/2007. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

⁴⁹ K této otázce se Ústavní soud vyjádřil již v plenárním nálezu ze dne 19. 11. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 14/07, v nálezu ze dne 17. 3. 2009 sp. zn. IV. ÚS 2239/07 a v usnesení ze dne 30. 6. 2008 sp. zn. IV. ÚS 154/08. Zdroj: Nález Ústavního soudu ze dne z 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

⁵⁰ Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005 sp. zn. I. ÚS 486/04. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

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. Stěžovatel by se tedy mohl domáhat přezkumu rozhodnutí i v ryze hmotněprávní rovině v případě, že by jeho žalobní legitimace byla odvozena od tohoto ustanovení, případně od přímo aplikovatelného čl. 10a směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. 06. 1985, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. 05. 2003 (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 6 Ao 5/2010-43, www.nssoud.cz, a rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 12. 05. 2011, C-115/09, *Trianel Kohlekraftwerk Lünen*).“

Autorka považuje za relevantní zmínit také poslední a hojně diskutovaný náleze Ústavního soudu ze dne z 30.05. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, podle kterého: „Fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku.“ Za splnění určitých kritérií, která Ústavní soud v nálezu specifikoval, je představitelné, že se mohou i právnické osoby domáhat hmotných environmentálních práv u soudu, ale jedná se o domáhání zprostředkované za fyzické osoby sdružené v tomto spolku. Novelou EIA zavedená formulace „*napadat hmotnou nebo procesní zákonnost*“ rozhodnutí je v souladu s uvedeným judikaturním vývojem a i se směrnicí EIA. Přímé zakotvení možnosti domáhat se hmotných práv (a to zprostředkované za fyzické osoby) i procesních práv považuje autorka za ryzí projev moderní demokratické společnosti, uchopující nejen podstatu práva na příznivé prostředí, ale zejména také práva sdružovacího.

Závěrem

V úvodní části příspěvku byla autorkou nastolena hypotéza spočívající v presumpci přínosu novely EIA v zakotvení široké a efektivní možnosti veřejnosti zapojit se do procesu posuzování vlivů na životní prostředí a do navazujících řízení, a následně se bránit v případě, kdy s výsledky těchto řízení nesouhlasí. S ohledem na názory autorky, které jsou vztaženy k jednotlivým novelizačním bodům v příslušných kapitolách, je vhodné doplnit pouze závěrečné zhodnocení.

Novela EIA, ať už v původní předkladatelem navrhované verzi, v podobě jdoucí do Senátu či v její konečné verzi podepsané prezidentem a vydané ve Sbírce zákonů, představuje razantní odklon od dosavadní právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí. Dle názoru autorky se jedná o právní úpravu, zakotvující

ve smyslu zajištění širokého přístupu veřejnosti k účasti na řízeních dle ZEIA či v řízeních navazujících, příznivější podmínky pro účast veřejnosti, zejména však dotčené veřejnosti dle § 3 písm. i) bod 2. novely EIA. Jsou zachovány nebo vytvořeny právní nástroje – připomínky, vyjádření, odvolání, žaloby, reflektující nejen prvek participativní, ale také kontrolní. Ostatně obojí je nakročením k právní jistotě, ať už ve smyslu jistoty účasti na řízeních ovlivňujících životní prostředí každého člověka, či jistoty – že snaha investorů o realizaci jejich záměrů bude moci být přezkoumána na několika úrovních, jak horizontálních (kontrola prostřednictvím veřejnosti a dotčené veřejnosti formou vyjádření a připomínek) tak vertikálních (možnost podání odvolání, žaloby). Tento krok jistě směřuje k zamezení prosazování a schvalování záměrů prostřednictvím korupčních aktivit, přičemž právě možnost dotčené veřejnosti podat odvolání či žalobu hraje bezesporu vysoce relevantní roli.

Autorka považuje novelu EIA z pohledu účasti veřejnosti či dotčené veřejnosti spíše za přínosnou, resp. některé její aspekty jsou ryze prospěšné ve srovnání s právní úpravou účinnou do 31. 03. 2015. Nezbyvá však než konstatovat, že jí nastolená hypotéza nebyla v procesu novelizace ZEIA zachována. Novela EIA nezajišťuje rozsah široké a efektivní možnosti veřejnosti zapojit se do procesu posuzování vlivů na životní prostředí a do navazujících řízení, a následně se bránit v případě, kdy s výsledky těchto řízení nesouhlasí v rozsahu očekávaném směrnicí EIA, potažmo Aarhuskou úmluvou. Uvedené je svým způsobem zakotveno pouze ve vztahu k tzv. privilegované dotčené veřejnosti (jak bylo pojednáno výše).

Novela EIA s sebou přináší řadu nejen zmíněných dílčích relevantních změn, ale i řadu dalších a proto je vhodné učinit jejich krátkou celkovou rekapitulaci. Ať už se jedná o nastolení právní jistoty definováním pojmu veřejnost a dotčená veřejnost (nyní bez ohledu na vyhovění požadavkům směrnice EIA či Aarhuské úmluvy), možnost veřejnosti, resp. dotčené veřejnosti vyjadřovat svůj postoj k oznamovateli zamýšlenému záměru, zakotvení možnosti obrany proti závěrům jednotlivých fází postupu vedoucího k vydání závazného stanoviska (odvolání proti negativnímu rozhodnutí zjišťovacího řízení, možnost podat žalobu), a dále také zavedení závaznosti stanoviska EIA a možnosti, jak jej napadnout, zavedení tzv. coherence stamp (ust. § 9a odst. 4 a 5 novely EIA), zachování diskrece příslušného úřadu, zda k vyjádřením zasláným po uplynutí lhůty bude či nebude přihlížet (předkladatel navrhol znění neumožňující dosavadní diskreci v § 6 odst. 7, § 8 odst. 3, nebo § 9 odst. 8 ZEIA), či konečně možnost podat odvolání nebo žalobu proti rozhodnutím v navazujícím řízení.

Jak již bylo řečeno, ve srovnání s právní úpravou účinnou do 31.03.2015 dochází bezesporu novelou EIA k zavedení pro-veřejnostního přístupu v posuzování vlivů na životní prostředí a v navazujících řízeních. O to více, pokud se jednotlivá oprávnění a možnosti vztahují k tzv. dotčené veřejnosti. Proto může budít nove-

la EIA v očích veřejnosti a zejména environmentálních nevládních právnických osob velká očekávání. Jaký přínos však bude skutečně novela EIA mít a zda naplní očekávání veřejnosti, ukáže až praxe.

Seznam použité literatury, právní předpisy, judikatura, on-line zdroje:

Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony [online]. 89 s. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?O=7&T=299>.

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb.m.s, o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen „Aarhuská úmluva“). In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrg2427giydanc7gezdiljq>

Damohorský Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-338-7. 678 s.

Zahumenská Vendula. *Právo a environmentální problémy*. Masarykova univerzita. Brno, 2014. ISBN 978-80-210-7130-8. 211 s.

Dvořák, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. 1. vyd. Praha: ABF – nakladatelství ARCH, 2005, ISBN 80-86905-01-2. 192 s.

Nález Ústavního soudu ze dne z 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005 sp. zn. I. ÚS 486/04. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2007 sp. zn. 3 Ao 2/2007. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2011, č. j. 7 As 26/2011-175. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2008, č.j. 2 Aps 1/2008-77. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), v platném znění. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), v platném znění. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), v platném znění. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, v platném znění. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

Zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, v platném znění. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), v platném znění. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck

Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=mv2tgxzsgaytcx3mgaydsmrnga&groupIndex=1&rowIndex=0>.

Rozsudek SDEU ze dne 08.03.2011. Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky. Věc C-240/09.

Dostupné zde <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62009CJ0240:CS:HTML#Footref>* [cit. 29.04.2015].

ROZDÍLOVÁ TABULKA NÁVRHU PŘEDPISU ČR S PŘEDPISY EU [online].
Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=299>

Důvodová zpráva k novele EIA jako součást dokumentu Vládní návrh zákona ... [online]. Portál o/dok. Legislativní helpdesk, Vláda ČR © 2015. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9HQBZQ9V>

Platné znění s vyznačenými změnami [online].

Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=299>

Podkladový materiál k senátnímu tisku č. 19 [online].

Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=299>

Pozměňovací návrhy [online].

Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=299>

22. 9. 2014, [Právní zpravodaj] Posuzování vlivů na životní prostředí In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck.

Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembrgrpxa6s7gi2de&groupIndex=0&rowIndex=0>

6. 10. 2014, [Právní zpravodaj] Posuzování vlivů na životní prostředí In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck.

Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembrgrpxa6s7gi3dg&groupIndex=1&rowIndex=0>

2. 1. 2015, [Právní zpravodaj] Posuzování vlivů na životní prostředí In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck.

Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembrgrpxa6s7gmztc&groupIndex=2&rowIndex=0>

Internetové zdroje:

<http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=331>

<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=299>

*Autorka je studentka doktorského studijního programu
Právnícké fakulty Masarykovy univerzity v Brně,
D-TPV4 Teoretické právní vědy.*



Abstract:

This article deals with the amendment of the Environmental Impact Assessment Act in the April 2015. The author critically focused on the Act. No. 39/2015 Coll. concerning the new legislation of the public participation in the environmental impact assessment process and in the consequential proceedings.

Key words:

environmental impact assessment, public participation in the environmental matters, access to justice



SEDMÝ AKČNÍ PROGRAM PRO ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ – OBR NA NEJISTÝCH NOHÁCH

Mgr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D.

doc. JUDr. Ilona Jančářová, Ph.D.

1. Úvod

V lednu 2014 vstoupil v platnost Sedmý akční program Unie pro životní prostředí s názvem Spokojený život v mezích naší planety, který stanoví rámec pro činnost Unie v oblasti životního prostředí, konkrétně obsah a základní cíle unijní ekopolitiky do roku 2020, a to v souladu s čl. 192 odst. 3 Smlouvy o fungování EU, podle kterého by měly být prioritní cíle politiky Unie v oblasti životního prostředí stanoveny v obecném akčním programu.

Tento článek analyzuje podpůrný rámec Sedmého akčního programu, pod který akční program zahrnuje začlenění problematiky životního prostředí a soudržnost politik, zlepšení provádění právních předpisů Unie, zlepšení znalostní a faktické základny ekopolitiky a zajištění investic. Nezabývá se tak přímo obsahem unijní ekopolitiky, ale tím, co je možno zařadit pod její politicko-právní a finanční zajištění (odtud příměr k nohám použitý v názvu článku). Záměrem autorů je analyzovat příslušná ustanovení Sedmého akčního programu, a v návaznosti na dosavadní vývoj v jednotlivých dílčích oblastech vymezit slabá místa, která ztěžují nebo znemožňují naplnění ambiciózních cílů akčního programu.

Důvodů pro výběr tohoto tématu je několik. Prvním z nich jsou okolnosti přijetí Sedmého akčního programu, ke kterému došlo po výrazné vlně skepse ohledně užitečnosti akčních programů, ale především v době, kdy je zpochybňována unijní ekopolitika jako taková i její cíle, kdy se plně projevují deficity prosazování unijního práva životního prostředí a kdy dochází k selháním vyjednávání v oblasti ochrany životního prostředí na mezinárodní úrovni.

Současné přešlapování na místě a nejasný rámec vytváření unijní ekopolitiky mají své kořeny již v odporu členských států proti Pátému akčnímu programu a jejich podpoře decentralizaci ekopolitiky a zvýšení tržní konkurenceschopnosti. Vývoj vytváření unijní ekopolitiky tak nebyl nikdy lineární a citlivě odrážel politickou a ekonomickou atmosféru. Počátkem devadesátých let nabral silný sestupný ráz, ze kterého se doposud nevymanil. Po ostré kritice nedostatečného plnění Pátého akčního programu, který po vzoru nizozemského národního plánu ochrany životního prostředí stanovil rozsáhlé environmentální cíle i požadované termíny jejich dosažení, směřovala očekávání k tomu, že problémy s vytvářením a prováděním unijní-

ho práva budou reflektovány v Šestém akčním programu.¹ Ovšem to se nestalo a závěrečné hodnocení Šestého akčního programu pro životní prostředí obsahuje toliko obecný a značně diplomatický závěr, že programu nebylo umožněno vyslat jasný signál, který by pomohl účinněji zachovat profil programu po celou dobu jeho platnosti, a to jednak z důvodu zahrnutí velkého počtu akcí s různou oblastí působnosti i rozličným účinkem, jednak z důvodu nedostatečného provádění a prosazování právních předpisů EU v oblasti životního prostředí.²

Problémy s vytvářením a začleňováním unijní ekopolitiky však nelze přičítat jen Unii. V oblasti regulace ochrany životního prostředí platí sdílená pravomoc Unie a členských států. Jak poznamenal Soudní dvůr v rozsudku ve věci C-6/03, „*právní úprava Společenství v oblasti životního prostředí nemá za cíl úplnou harmonizaci. I když článek 174 ES zmiňuje určité cíle Společenství, které mají být dosaženy, článek 176 ES stanoví pro členské státy možnost přijetí přísnějších ochranných opatření (rozsudek ze dne 22. června 2000, Fornasar a další, C-318/98, Recueil, s. I-4785, bod 46). Článek 176 ES podrobuje taková opatření pouze těm podmínkám, že musí být slučitelná se Smlouvou a oznámena Komisi.*“ Unijní právo životního prostředí by mělo koncepčně navazovat na unijní ekopolitiku, Akční programy nejsou právně závazné a poskytují toliko rámec pro vytváření a implementaci.³ Ta je upravena v hlavě XX SFEU, přičemž se jedná o velmi obecnou úpravu cílů, která poskytuje široký prostor činnosti legislativních orgánů i neformálnímu vyjednávání a lobbingu. Přesto jsou Akční programy důležité jako nastínění směřování unijní ekopolitiky i vyjádření a uznání problémů spojených s ochranou životního prostředí a jejich dopadu na společný trh. Vymezuji rovněž pozici unijní ekopolitiky mezi ostatními unijními politikami a vznášejí požadavky na zohlednění environmentálních aspektů v souvisejících oblastech.

Dalším důvodem výběru tématu je současný stav unijního práva životního prostředí – relativní *mladost* a zejména velký rozsah této oblasti unijní regulace i bohatá související judikatura Soudního dvora. Specifická povaha ochrany životního prostředí je ostatně tím, co pomáhá v posledních letech objasňovat a prohlubovat mnohé aspekty unijního práva. Během své relativně krátké historie si unijní právo životního prostředí osvojilo řadu unikátních právních institutů, a jak uvádějí Holderová a Leeová,⁴ stalo se zkušebním prostorem právních zásad a nových

¹ Vig, N. J.; Axelrod, R. S. *The Global Environment: Institutions, Law and Policy*. Londýn: Earthscan, 1999, s. 79.

² Srov. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Akční program Společenství pro životní prostředí závěrečné hodnocení. KOM (2011) 531.

³ Viz rozsudek Soudního dvora ve věci C-142/95, body 32-34.

⁴ Holder, J.; Lee, M. *Environmental Protection, Law and Policy*. 2. vydání. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, s. 143.

způsobů regulace před jejich zavedením v ostatních oblastech unijního práva. Lze zmínit například zavádění dobrovolných ekonomických nástrojů, ale také ukládání finančních sankcí členským státům za neplnění jejich povinností. Některé environmentální zásady byly povýšeny na společné zásady unijního práva (viz čl. 191 odst. 2 SFEU) a specifická povaha ochrany životního prostředí napomáhá v posledních letech objasňovat a prohlubovat mnohé aspekty unijního práva. V tomto směru je možno poukázat například na judikaturu Soudního dvora, která umožnila zohlednit ochranu životního prostředí před zájmy společného trhu, nebo která blíže vymezila vztah unijního práva k právu mezinárodnímu.⁵

Současně však agenda životního prostředí dosahuje největšího podílu případů porušení unijního práva, kterými se zabývá Soudní dvůr, Komise, Petiční výbor Evropského parlamentu i Evropský veřejný ochránce práv. Otázka prosazování práva Evropské unie, a to nejen v oblasti ochrany životního prostředí, je dlouhodobě opomíjena, přestože prosazování je nezbytné pro zajištění plného účinku unijního práva. Tomuto tématu nebyl dosud věnován dostatečný zájem i z toho důvodu, že mezi prvotními cíli ekonomické integrace členských států byla ochrana životního prostředí dlouho na okraji pozornosti. Vzhledem k rapidnímu vývoji unijního práva životního prostředí v posledních letech co do rozsahu i podrobnosti právní úpravy však hrozí nebezpečí, které popisuje Bohne, totiž že se z unijního práva životního prostředí „*stane prázdňá fasáda, za níž budou členské státy hrát své hry vlastních zájmů, přerušované čas od času spory před Soudním dvorem – vypočitatelný risk s omezenými důsledky.*“⁶ Není sporu, že úroveň prosazování unijního práva životního prostředí členskými státy je neuspokojivá, ačkoliv by se mohlo zdát, že řádná aplikace je v případě právně závazných pravidel něčím přirozeným až samozřejmým.⁷ Radaelli⁸ hovoří o Achillově patě unijního práva. To sice uznává i Evropská komise, nicméně zároveň namítá, že za tento stav odpovídají především členské státy, jejichž povinností je včas a správně aplikovat unijní právo.⁹ Skutečnost, že unijní právo je vytvářeno jiným subjektem, než který zejména zodpovídá za jeho plnění, pochopitelně k problémům spojeným s jeho prosazová-

⁵ Viz kupř. rozsudek Soudního dvora ve věci C-459/03.

⁶ Bohne, E. *The Quest for Environmental Regulatory Integration in the European Union: Integrated Pollution Prevention and Control, Environmental Impact Assessment and Major Accident Prevention*. Haag: Kluwer Law International, 2006, s. xi.

⁷ Viz např. Farber, D. A. *Taking Slippage Seriously: Noncompliance and Creative Compliance in Environmental Law*. *Harvard Environmental Law Review*. 1999, č. 23, s. 299.

⁸ Radaelli, C. *Governing European Regulation: The Challenges Ahead* [online]. Florencie: European University Institute, 1998, RSC Policy Paper No 98/3 [vid. 25. 9. 2014]. Dostupné z: http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/RSCPP98_03.html

⁹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o provádění právních předpisů Evropského společenství v oblasti životního prostředí. KOM (2008) 773 v konečném znění.

ním přispívá. Závěry Komise jsou navíc zjednodušující, neboť adresátem unijního práva životního prostředí je v některých případech i Unie sama, respektive její orgány a instituce. Lze přitom odkázat kupříkladu na závěry Jensena,¹⁰ Börzela *et al.*,¹¹ Falknerové *et al.*,¹² Königa a Luetgerta¹³ nebo Thomsona, Torenvielda a Arreguiho,¹⁴ že nedostatky prosazování unijního práva nejsou důsledkem racionální volby, ale spíše nedbalosti nebo neschopnosti. Platí tak závěry Voermanse,¹⁵ který uvádí, že chceme-li posuzovat účinnost politik a nástrojů zvyšujících kvalitu právní regulace, musíme nejprve pochopit základy problémů, k jejichž řešení je určena. Z této perspektivy je tudíž zásadní, jak se s výše nastíněnými slabinami Sedmý akční program vyrovnává.

Posledním důvodem výběru tématu je obsah Sedmého akčního programu, který na rozdíl od předcházejících akčních programů nestanoví žádné jasné cíle, co se týče přípravy konkrétní legislativy, a logicky ani termíny plnění takových cílů. Toto omezení, které je důsledkem historického vývoje i reakcí členských států během přípravné fáze programu, lze na první pohled považovat za zásadní slabinu akčního programu. Na druhou stranu s touto skutečností úzce souvisí i změna koncepčního pojetí akčního programu, který se v souladu se svým názvem výrazněji zaměřuje na globální environmentální problémy a přesah unijní ekopolitiky za hranice Unie, ke spolupráci s partnerskými zeměmi, včetně sousedních zemí a zámořských zemí a území. Toto pojetí se stalo také součástí růstové strategie EU 2020, která si klade za cíl vytvořit chytrou, zelenou a inkluzivní ekonomiku, což je podstatné pro vytváření unijního rozpočtu. Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU (dále jen „rozhodnutí Parlamentu a Rady“), jehož je Sedmý akční program přílohou, v rozsáhlé preambuli rekapituluje dílčí úspěchy a závazky unijní regulace v oblasti ochrany životního prostředí, na kterých je mož-

¹⁰ Jensen, C. B. Implementing Europe: A Question of Oversight. *European Union Politics*. 2007, č. 8, s. 451-477.

¹¹ Börzel, T. A. *et al.* Obstinate and Inefficient: Why Member States Do Not Comply with European Law. *Comparative Political Studies*. 2010, č. 43(11), s. 1363-1390.

¹² Falkner, G. *et al.* Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

¹³ König, T.; Luetgert, B. Troubles with Transposition? Explaining Trends in Member-State Notification and the Delayed Transposition of EU Directives. *British Journal of Political Science*. 2009, č. 39, s. 163-194. Případně Luetgert, B.; Dannwolf, T. Mixing Methods: A Nested Analysis of EU Member State Transposition Patterns. *European Union Politics*. 2009, č. 10, s. 307-334. A dále např. Steunenberg, B.; Rhinard, M. The Transposition of European Law in EU Member States: Between Process and Politics. *European Political Science Review*. 2010, č. 2(03), s. 495-520.

¹⁴ Thomson, R.; Torenvield, R.; Arregui, J. The Paradox of Compliance: Infringements and Delays in Transposing European Union Directives. *British Journal of Political Science*. 2007, č. 37, s. 685-709.

¹⁵ Voermans, W. J. M. Concern about the Quality of EU Legislation: What Kind of Problem, by What Kind of Standards? *Erasmus Law Review*. 2009, č. 1, s. 74.

né dále stavět (především z kategorie tzv. „20-20-20“). Předpokladem je ovšem zajištění účinnosti této regulace. Sedmý akční program proto více než v minulosti akcentuje nástroje prosazování unijního práva v širším smyslu za účelem vytvoření podpůrného rámce navrhovaných opatření. Jak uvádí Barroso, „(z)ajistit, aby členské státy správně uplatňovaly právo EU, je pro hladké fungování Evropské unie zcela zásadní.“¹⁶ Podobně Komise uvádí,¹⁷ že analýzy a konzultace provedené v rámci příprav na Sedmý akční program prokazují, že posílení a zlepšení provádění unijního práva životního prostředí lze považovat za prioritní cíl evropské environmentální politiky jako takové.

2. Podpůrný rámec Sedmého akčního programu pro životní prostředí

Jednotlivé cíle Sedmého akčního programu jsou členěny na tematické priority (ochrana přírodního bohatství, nízkouhlíkové hospodářství, environmentální rizika), reakce na místní, regionální a globální výzvy (posílení udržitelnosti měst, zvýšení efektivnosti při řešení mezinárodních problémů) a podpůrný rámec.

Podle bodu 55 Sedmého akčního programu k dosažení prioritních tematických cílů bude zapotřebí podpůrného rámce, který umožní přijetí účinných opatření. Za účelem zlepšení čtyř hlavních pilířů tohoto podpůrného rámce budou přijata opatření ke zlepšení způsobu plošného provádění právních předpisů Unie v oblasti životního prostředí, k posílení základny vědeckých poznatků a podkladů pro politiku v oblasti životního prostředí; k zajištění investic a vytvoření správných pobídek k ochraně životního prostředí a konečně k lepšímu začlenění problematiky životního prostředí do jiných politik a k větší soudržnosti politiky v oblasti životního prostředí samotné i její soudržnosti s jinými politikami. Uvedená horizontální opatření budou pro politiku Unie v oblasti životního prostředí přínosná i nad rámec oblasti působnosti a časového harmonogramu tohoto 7. akčního programu pro životní prostředí.

V bodech 56-89, téměř v celé svojí třetině, potom Sedmý akční program jednotlivé části podpůrného rámce dále rozvádí. Už zde je patrný výrazný rozdíl oproti Šestému akčnímu programu, který se vymezením tzv. strategických přístupů k naplnění environmentálních cílů zabýval v omezeném rozsahu (zejména v čl. 3). Na druhou stranu bylo i z tohoto stručného vymezení snad s výjimkou

¹⁶ Barroso v souvislosti s představením první hodnotící zprávy o fungování EU Pilot a jejímž účelem je zesílit podporu, které se občanům a podnikům dostává v souvislosti s uplatňováním práva EU. Viz Evropská unie. EU PILOT pro rychlejší odpovědi na stížnosti občanů a podniků [online]. Tisková zpráva ze dne 3. 3. 2010, IP/10/266 [vid. 25. 9. 2014]. Dostupné z: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/226&format=HTML&aged=1&language=CS&guiLanguage=en>

¹⁷ Sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Větší využití potenciálu opatření EU v oblasti životního prostředí: budování důvěry prostřednictvím lepších znalostí a lepší schopnosti reakce. KOM (2012) 095 v konečném znění.

rozvoje nových právních předpisů zřejmé, jaký obsah tyto strategické přístupy mají a na které konkrétní nástroje se vztahují. U Sedmého akčního programu to tak vždy není a obsáhlá ustanovení spíše podávají výčet důvodů, proč je zajištění jednotlivých částí podpůrného rámce důležité. Proto je třeba záměr unijního zákonodárce dovozovat i z doprovodných a podpůrných dokumentů.

Další kapitoly se věnují jednotlivým částem podpůrného rámce, a to pro přehlednost podle struktury Sedmého akčního programu, která ovšem není příliš logická, neboť se nabízí členění kapitol od obecných nástrojů (vytváření a začleňování ekopolitiky) až k nástrojům neformálním a podpůrným (zlepšení znalostí a faktické základny, zajištění investic). Protože se jedná o velmi široká témata, je důraz kladen s ohledem na okruh čtenářů a zaměření autorů na problematiku unijní ekopolitiky a práva v oblasti ochrany životního prostředí. Oblastí zlepšení způsobu plošného provádění právních předpisů Unie v oblasti životního prostředí, která je nejrozsáhlejší částí podpůrného rámce, se zabývají tři samostatné podkapitoly (Dozor nad prováděním unijního práva, Zlepšení kvality přijímaných právních předpisů a Přístup k soudní ochraně).

3. Dozor nad prováděním unijního práva

Pokud Sedmý akční program stanoví jako jeden z cílů v rámci podpůrného rámce zlepšení v oblasti provádění unijního práva, míří v bodech 56 – 65 výslovně na tři dílčí aspekty této problematiky – na dozor nad prováděním unijního práva, na zlepšení kvality přijímaných právních předpisů a na přístup k soudní ochraně. V rámci dozoru nad prováděním unijního práva, případně vedle něj, lze ještě rozlišit cíl zlepšení neformální spolupráce Unie s členskými státy i s odbornou a laickou veřejností.

Sedmý akční program přiznává, že v provádění unijního práva životního prostředí panují značné rozdíly jak mezi členskými státy, tak uvnitř těchto států. Účinné provádění pak směřuje nejen k ochraně životního prostředí, ale i k vytvoření rovných podmínek pro hospodářské subjekty působící na jednotném trhu, podněcování inovací a podpora výhod spojených s prvenstvím evropských společností v mnoha odvětvích na trhu (bod 56).

Osoby, které se podílejí na provádění právních předpisů v oblasti životního prostředí na unijní, národní, regionální a místní úrovni, je třeba vybavit vědomostmi, nástroji a kapacitou, které výhody plynoucí z těchto právních předpisů znásobí alepší řízení procesu vymáhání (bod 57). Tento přístup, který upozaduje věcný obsah unijní ekopolitiky před jeho procesním zajištěním, je logický, neboť prvně je třeba obecné nároky na ochranu životního prostředí zahrnout do ostatních unijních politik a přetvořit je v právní předpisy, které budou řádně aplikovány – a tato aplikace bude vyhodnocena a dále využita. Nutnost účinnějšího provádění

unijních právních předpisů se objevuje i v jednotlivých tematických kapitolách – zmiňována je v souvislosti s nakládáním s odpady, chemickými látkami, ochranou vod či půdy (body 40, 43, 54).

Sedmý akční program přichází s požadavky na dozor nad prováděním unijního práva poprvé na této úrovni unijní ekopolitiky. To je podstatné zejména z důvodu, že unijní právní regulace této oblasti je velmi kusá. Především však jsou otázky dozoru a zejména provádění inspekcí v členských státech politicky velmi citlivé. Diskuze nad obecnou harmonizací inspekcí v oblasti životního prostředí souvisí i s otázkami míry diskrece, kterou členským státům přiznává čl. 4 odst. 3 SEU. Objevují se názory, že členské státy nejsou schopny dostatečně zajistit účinnost unijního práva, a proto by měly vnitrostátní inspekce provádět také unijní instituce. O způsobu a míře využití dozorových nástrojů členské státy rozhodují za hranicemi dosahu Unie a s širokou mírou uvážení. Podstatný je teprve výsledek, na kterém by se mělo provádění inspekcí podílet, tedy zajišťování aplikace unijního práva – a v důsledku i zlepšení ochrany životního prostředí. Pouze má-li Komise závažné a důvodné pochybnosti ohledně kontrol prováděných vnitrostátními orgány, může požadovat jejich prokázání. Sedmý akční program považuje za podstatné nejen zavedení účinných systémů inspekce a dohledu, ale také jejich rozšíření na větší okruh právních předpisů Unie (čl. 60).

3.1 Vnitrostátní dozor

Jednotná unijní regulace vnitrostátních inspekcí v oblasti životního prostředí zatím nebyla přijata, a dlouho nebylo jasné, zda budou harmonizační snahy pokračovat. V roce 2001 bylo přijato doporučení Parlamentu a Rady, kterým se stanoví minimální kritéria pro inspekce životního prostředí v členských státech. Po četných diskuzích probíhajících od počátku 90. let se jednalo o první formální dokument adresovaný členským státům, který se zabývá nároky a podmínkami fungování inspekcí v oblasti životního prostředí. Doporučení vedle nutných definic poměrně rozsáhle upravuje organizaci a provádění inspekcí, plány inspekcí, provádění kontrol na místě, pořizování zpráv a závěrů z kontrol na místě, vyšetřování vážných nehod, mimořádných událostí a závažného nesouladu s předpisy. Zároveň zavazuje Komisi přezkoumat provádění a účinnost doporučení co nejdříve po obdržení zpráv členských států.

Z hodnocení doporučení Rady a Parlamentu, které provedla Komise v roce 2007 (viz její sdělení KOM/2007/0707), je patrné, že všechny členské státy doporučení částečně provedly, existují však stále velké rozdíly v tom, jak se provádí inspekce ochrany životního prostředí v rámci Společenství. Podle Komise takové rozdíly však znamenají, že nelze zajistit úplné provádění právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí. Vedou rovněž k narušení hospodářské soutěže.

Komise také předložila výčet unijních předpisů, při jejichž revizi se bude zkoumat nutnost vytvoření nebo posílení inspekčních požadavků. Rovněž Bohne¹⁸ uvádí, že systémy inspekcí životního prostředí se v členských státech výrazně liší. Lze však konstatovat, že doporučení přispělo ke zlepšení úrovně inspekcí životního prostředí v členských státech.¹⁹

S ohledem na toto usnesení přijal Evropský parlament v roce 2008 usnesení (2010/C 16 E/15), ve kterém se postavil proti záměru Komise řešit problém rozdílně prováděných inspekcí pouze prostřednictvím nezávazného doporučení a začleněním konkrétních právně závazných požadavků do právních předpisů týkajících se jednotlivých odvětví. Vyzval Komisi, aby do konce roku 2009 předložila návrh směrnice o inspekcích v oblasti životního prostředí.

K předložení takového návrhu však nedošlo, Komise i Rada vytvoření směrnice odmítly. Ve vyjádření z roku 2012 (KOM/2012/095) se Komise sice vyjadřuje pozitivně o přínosech inspekcí a nutnosti jejich využití při prosazování unijního práva životního prostředí, nicméně její závěry jsou značně mlhavé. Zdálo se, že Komise upustila od záměru *tvrdě* harmonizace a zaměřila se spíše na neformální koordinaci a asistenci. Kingstonová²⁰ uvádí, že tento přístup v praxi v podstatě znamená převzetí stejných nástrojů, které využívá síť IMPEL, takže půjde o zklamání pro všechny, kteří doufali v razantnější postup při harmonizaci požadavků na inspekce životního prostředí.

Sedmý akční program se k myšlence jednotného inspekčního systému vrací, když v bodě 58. uvádí, že velký počet řízení o nesplnění povinnosti, stížností a petic v oblasti životního prostředí ukazuje na potřebu efektivního a proveditelného systému kontrol a vyvážených pravomocí na vnitrostátní úrovni, který by problémy spojené s prováděním pomohl zjišťovat a řešit. Tento systém má být doplněn neformálními nástroji zmíněných je kontakt mezi správními orgány, které za provádění odpovídají, a odborníky ve fázi vývoje politiky. Za klíčové považuje Sedmý akční program v tomto směru zlepšení sběru a šíření znalostí o provádění, vyřizování a řešení stížností na vnitrostátní úrovni a přístup k soudní ochraně v souladu s Aarhuskou úmluvou. Zajímavá je zmínka o podpoře mimosoudního řešení sporů.

Z cílů Sedmého akčního programu není zřejmé, zda má být systém vnitrostátních inspekcí upraven prostřednictvím dílčí harmonizace s požadavky na provádění sledování aplikace konkrétních unijních směrnic. Tomu by odpovídal vývoj v po-

¹⁸ Viz Bohne, op. cit., s. 101 a násl.

¹⁹ Viz IMPEL. IMPEL input for the further development of the Recommendation on minimum criteria for environmental inspections (RMCEI). Návrh závěrečné zprávy, 2007.

²⁰ Kingston, S. European Perspectives on Environmental Law and Governance. Londýn: Routledge, 2013, s. 158.

sledních letech, kdy takové požadavky stanoví například čl. 20 směrnice o kontrole nebezpečí závažných havárií (2012/18/EU), čl. 11 – 13 směrnice o skládkách odpadů (1999/31/ES), čl. 23 směrnice o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (2012/19/EU), článek 23 směrnice o IED (2010/75/EU), čl. 15 směrnice o geologickém ukládání oxidu (2009/31/ES), čl. 34 a 35 směrnice o ochraně zvířat používaných pro vědecké účely (2010/63/EU) a čl. 28 nařízení o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu (1005/2009/ES). Tomuto přístupu odpovídá i znění bodu 60 Sedmého akčního programu, podle něhož Unie rozšíří požadavky týkající se inspekce a dohledu na větší okruh právních předpisů Unie v oblasti životního prostředí.

Nicméně obecná harmonizační směrnice je stále v přípravě a lze očekávat, že bude schválena. Velké rozdíly mezi členskými státy v tom, jak jsou prováděny inspekce na úseku ochrany životního prostředí, totiž podle Komise znamenají, že nelze zajistit úplné provádění právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí, a vedou rovněž k narušení hospodářské soutěže. Tento závěr však není podložený. Zárukou úplného provádění unijních právních předpisů je řádné fungování odlišných systémů, kdy je třeba na základě odborné analýzy identifikovat slabá místa a vypořádat se s nimi. Především u členských států s dlouholetou tradicí ochrany životního prostředí lze předpokládat existenci funkčních systémů vnitrostátních inspekcí, které reflektují vnitrostátní nebo regionální odlišnosti. Jednotná harmonizace by tak mohla přinést více škody než užítku.

3.2 Dozor na unijní úrovni

Co se týče dozoru nad prováděním unijního práva na unijní úrovni, jsou cíle Sedmého akčního programu úsporné, ovšem jasné – bod 60 uvádí, že Unie rozvine kapacitu pro podporu inspekce na unijní úrovni, a to na základě existujících struktur, mimo jiné proto, aby mohla reagovat na žádosti členských států o pomoc, aby byla schopna řešit situace, v nichž existují odůvodněné obavy, a usnadnila spolupráce v rámci celé Unie. Je třeba vybízet k posílenému vzájemnému hodnocení a sdílení osvědčených postupů a také k dohodám o společných inspekcích v členských státech na jejich žádost. Podobně hovoří i bod 65., podle kterého je za účelem maximalizace přínosu právních předpisů Unie v oblasti životního prostředí zapotřebí mimo jiné vypracovat partnerské prováděcí dohody na dobrovolném základě mezi členskými státy a Komisí a zapojit do nich tam, kde je to vhodné, také místní a regionální orgány, rozšířit závazná kritéria pro výkon efektivních inspekcí a dohledu členských států na širší soubor právních předpisů Unie v oblasti životního prostředí a dále rozvinout kapacitu pro podporu inspekce na úrovni Unie, a to na základě existujících struktur, opírající se o síť odborníků, jako je Evropská síť pro provádění práva v oblasti životního prostředí, a posílením vzájemných hod-

nocení a sdílením osvědčených postupů s cílem zvýšit účinnost a účelnost inspekci. Sedmý akční program se nijak nevěnuje způsobu, jakým má dozor nad prováděním unijního práva na unijní úrovni probíhat. Přitom především zde lze shledat zásadní nedostatky, které mohou být příčinou stávajícího neuspokojivého stavu.

Tím, kdo dohlíží nad plněním povinností členských států, je zejména Komise ze své pozice strážkyně Smluv. Ta také může s členským státem zahájit řízení pro porušení povinnosti v každé z výše uvedených oblastí, které může vyústit v podání žaloby k Soudnímu dvoru. Vedle Komise sleduje aplikaci unijního práva členskými státy Petiční výbor Evropského parlamentu, uplatňováním unijního práva orgány Unie se zabývá Evropský veřejný ochránce práv. Sledování aplikace unijního práva životního prostředí tvoří významnou, často největší část agendy těchto dozorových unijních orgánů nebo institucí. Daří se však postihovat pouze minimum případů porušení povinností členskými státy v této oblasti. To je dáno jednak obrovským rozsahem složité právní regulace a jejím uplatňováním v odlišných právních, politických, ekonomických a sociálních podmínkách jednotlivých členských států, jednak i tím, že většina šetření či řízení je zastavena během neformální fáze vyjednávání s členskými státy. To lze vnímat jako úspěch využívání dozorových nástrojů, bohužel netransparentní jednání Komise neumožňuje ověřit a zhodnotit její činnost. Případy posuzované Evropským veřejným ochráncem práv poukazují na procesní pochybení Komise při vyřizování i věcném posuzování stížností, ale také při poskytování informací. Analýza posuzovaných případů ukazuje, že v oblasti životního prostředí uplatňuje Evropský ombudsman své pravomoci zejména vůči Komisi – celkem 168 ze 180 doposud posuzovaných případů se týkalo právě Komise (1 případ uzavřený zvláštní zprávou, 10 návrhem doporučení, 157 rozhodnutím).²¹ Petiční výbor upozorňuje nejen na neochotu Komise ke komunikaci s Evropským parlamentem, ale i na případy vadného prosazování unijního práva, které unikly doзору Komise.²²

Takový přístup je snad zčásti odůvodněný zájmem členských států domluvit se na uspokojivém řešení za zavřenými dveřmi. Přístup k informacím o vyjednávání se členskými státy však Komise neumožňuje ani Evropskému parlamentu, kterému je odpovědná. Po několik let tak nebyly vyslyšeny naléhavé výzvy Parlamentu, aby Komise pro řízení pro nesplnění povinnosti nepoužívala právně nevynutitelné předpisy (*soft law*), ale navrhla nařízení, které by umožnilo, aby byl v tomto důle-

²¹ Ke konkrétním pochybením viz např. případy Evropského veřejného ochránce práv vedené pod zn. 472/96/PD, 55/97/(DT)JMA, 0146/2005/GG, 2207/2010/PB, 0339/2011/AN, 489/2011/MHZ, 0695/2011/DK, 751/2000/IJH. Nebo zpráva Petičního výboru Evropského parlamentu o zvláštní zprávě evropského veřejného ochránce práv týkající se jeho šetření stížnosti 2591/2010/GG proti Evropské komisi.

²² Viz např. zpráva o činnosti Petičního výboru v průběhu roku 2010. 2010/2295/INI: 20. Nebo zpráva o činnosti Petičního výboru za rok 2011. 2011/2317/INI: 12-14.

žitým bodě v plné míře zahrnut Parlament jako spolutvůrce právních předpisů.²³ Snaha Komise udržet jednání s členskými státy v tajnosti před veřejností je částečně pochopitelná, neboť jí poskytuje širší manipulační působnost a s tím spojenou moc, na druhou stranu vůči Parlamentu už tato snaha plně pochopitelná a především dlouhodobě udržitelná není. Je z ní však cítit zřejmá neochota Komise vůči jakýmkoliv vnějším zásahům do její činnosti, a snad i neschopnost nést kritiku spojenou se slabým prosazováním unijního práva. Komise postupuje bez jakékoliv vnější kontroly a podle svého zcela volného uvážení, což zásadně zpochybňuje statistiky vypracované Komisí. Komise jedná jako politický orgán, proto není divu, že nikdy nevystoupila proti ostatním unijním institucím, že nedodržují požadavky ochrany životního prostředí. Jak uvádí Williams,²⁴ všechna rozhodnutí o tom, jak budou řízení pro porušení povinnosti pokračovat, zda dojde k podání žaloby k Soudnímu dvoru nebo zastavení řízení, činí Komisaři, tedy stejní muži a ženy, kteří se účastní výsostně politických diskuzí o přijetí konkrétních legislativních opatření, rozhodují o vyjádření ke stanoviskům Parlamentu, ale i obsazení důležitých funkcí. V politice je obvyklé činit úkroky k dosažení kompromisu, pokud by k tomu docházelo i v oblasti prosazování práva, pak se již nejedná o nestrannou činnost a Komise se dostává do rozporu s primárním unijním právem.

Prvním logickým krokem k řešení této situace je posílení role Evropského parlamentu v procesu sledování aplikace unijního práva, respektive donucení Komise, aby Parlamentu poskytovala informace, které by mu umožnily dohlížet na její činnost. Druhým krokem je pak oddělení politického rozhodování Komise od její dozorové činnosti. Alespoň rámcová úprava postupu jednání s členskými státy v případě podezření na porušení povinnosti a následujícího řízení pro porušení povinnosti je nejen žádoucí, ale i možná. Zde je možné poukázat na skutečnost, že v oblasti hospodářské soutěže již taková úprava přijata byla, a to již před poměrně dlouhou dobou (nařízení Komise 773/2004/ES). Je tudíž možné využít i poznatků z jeho uplatňování.

Dalším závažným nedostatkem dozorových nástrojů prosazování unijního práva životního prostředí je délka řízení pro porušení povinnosti, která umožňuje existenci dlouhotrvajícího závadného stavu v jedné či více členských zemích, v důsledku kterého mohou vznikat nevratné škody.²⁵ Na místě je proto zohlednění povahy chráněného zájmu především ve fázi vyjednávání mezi Komisí a členský-

²³ Viz návrh zprávy o dvacáté osmé výroční zprávě o kontrole uplatňování práva EU (2010). 11. 9. 2012. 2011/2275/INI.

²⁴ Williams, R. The European Commission and the Enforcement of Environmental Law: An Invidious Position. Yearbook of European Law. 1994, sv. 14, s. 353-354.

²⁵ Viz např. Kunzlik, P. The Enforcement of EU Environmental Law: Article 169, the Ombudsman and the Parliament. European Energy and Environmental Law Review. 1997, sv. 6, č. 2, s. 46-52.

mi státy. Lisabonská smlouva sice v tomto směru přinesla podstatné změny, ty však musí být doplněny uvědoměným přístupem Komise a také členských států samotných. Smolek²⁶ například upozorňuje na neúměrnou délku trvání prejudiciálního řízení, tedy ve fázi vedené Evropskou komisí, a to i v případech zcela jednoznačných a z hlediska právní argumentace jednoduchých, jako je opominutí včasné transpozice do vnitrostátního právního řádu. Vedle pomalého řízení jmenuje i další dva palčivé nedostatky řízení o porušení povinnosti – neschopnost odlišit závažné případy od nepodstatných kauz a malou preciznost ve zpracování *infringementů* typu chybné transpozice/adaptace (přenášení závěrů externích studií bez dalšího).

V průběhu řízení pro porušení povinnosti se projevuje další specifikum dozorových nástrojů v oblasti unijního práva životního prostředí, vyšší nároky na unesení důkazního břemene, a to zejména v situaci, kdy závěr o porušení povinnosti vychází z odborných podkladů. V několika případech posuzovaných Soudním dvorem neunesla Komise důkazní břemeno, protože nebyla schopna čelit závěrům vědeckých studií předložených členskými státy.²⁷ Znalost místní situace a s ní spojený vědecký výzkum na vysoké úrovni může v takových případech hrát klíčovou roli, neboť Komise logicky nedisponuje konkrétními údaji o sporné oblasti, ani potřebným výzkumným aparátem. Na druhou stranu umožnil Soudní dvůr postihovat systematické porušování povinností, jedná-li se o trvalou závadnou praxi, kterou je Komise schopna prokázat.²⁸

Z výše uvedeného je patrné, že změny v dozoru nad prováděním unijního práva na unijní úrovni mají rozdílně od požadavků na provádění vnitrostátních inspekci povahu neformálních nástrojů prosazování. Tento přístup není v rámci Unie jednotný. Například Parlament navrhuje, aby inspekce prováděla Evropská agentura pro životní prostředí (EEA), což však členské státy jednotně odmítají.²⁹ Toto řešení se nejeví jako rozumné, neboť povaha činnosti EEA je spíše analytická, vědecká. Spíše lze uvažovat o omezené působnosti Komise v oblasti vnitrostátních inspekci, zejména tehdy, jsou-li zde důvody domnívat se, že došlo k závažnému porušení povinností členským státem. V takovém případě by měla mít Komise možnost provést vnitrostátní inspekci, případně nařídit členskému státu její provedení, přičemž participace EEA na kontrolách prováděných nebo nařizo-

²⁶ Smolek, M. „Infringementy“ – bezzubé psisko na členské státy? [online]. Jiné právo, 3. 9. 2008 [vid. 25. 9. 2014]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2008/09/infringementy-bezzub-psisko-na-lensk.html>

²⁷ Viz rozsudky Soudního dvora ve věcech C-335/07 a C-438/07.

²⁸ Viz rozsudky Soudního dvora ve věcech C-494/01, C-265/95, C-420/02, C-135/05, C-297/08, C-160/08, C-301/10.

²⁹ Viz Krämer, L. The environmental complaint in EU law. *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2009, č. 1, s. 13-35.

vaných Komisí je představitelná. V současné době ovšem unijní právo neopravňuje Komisi, ani žádný jiný unijní orgán k provádění inspekci na území členských států. Jsou-li takové inspekce prováděny, pak se souhlasem členských států.³⁰ I zde existují výjimky, například opět v oblasti hospodářské soutěže kontroly prováděné na základě čl. 101 a 102 SFEU a nařízení Rady (ES) č. 1/2003, přičemž soudní judikatura potvrzuje široké pravomoci Komise při jejich provádění.³¹ Tyto judikatorní závěry, které precizují podmínky provádění kontrol i možnosti jejich následné kontroly, jsou bezesporu přenositelné i do jiných oblastí, v nichž bude Komisi umožněno nařizovat a vykonávat inspekce na místě. K tomu je nutno podotknout, že podmínky pro nařízení vnitrostátních inspekci se mohou pochopitelně lišit, což je podstatné zejména ve vztahu k požadavku důvodných pochybností. Vedle ochrany životního prostředí lze očekávat také pokusy o umožnění kontrol v oblasti zemědělství, které se výrazně podílí na unijním rozpočtu. Od těchto kontrol je třeba odlišit takzvané *technical fact finding missions*, které by oficiálně měly sloužit ke zjištění skutkového stavu za účelem podniknutí dalších kroků, ve skutečnosti však jde spíše o mise, jejichž cílem je toliko uklidnit rozbouřenou situaci. Poslední takovou misi podnikla Komise v září 2013 na hranici mezi Španělskem a Gibraltarem.

3.3 Neformální spolupráce

Výrazný pokrok představuje Sedmý akční program v otázce přístupu k neformálním nástrojům komunikace s členskými státy i s odbornou a laickou veřejností. Podle bodu 59 se má zlepšit způsob sběru a šíření znalostí o provádění s cílem pomoci široké veřejnosti a odborníkům v oblasti životního prostředí plně porozumět účelu a výhodám právních předpisů Unie v oblasti životního prostředí a tomu, jak národní a místní správy naplňují závazky Unie. Ke splnění tohoto cíle by mohlo přispět vhodné použití dostupných online nástrojů. Zvláštní pozornost bude věnována problémům spojeným s prováděním, které jsou specifické pro jednotlivé členské státy, podobně jako v případě individuálního přístupu uplatněného během evropského semestru. Například budou vypracovány partnerské prováděcí dohody mezi Komisí a jednotlivými členskými státy, zabývající se různými otázkami, například kde získat finanční podporu pro provádění a lepší informační systémy pro sledování dosaženého pokroku. S cílem maximalizovat efektivitu tohoto přístupu by měly členské státy podle potřeby a v souladu se svými právními předpisy podněcovat k účasti i místní a regionální orgány. Dialog a sdílení informací s cílem zlepšit provádění právních předpisů v praxi usnadní technická plat-

³⁰ Viz rozsudky Soudního dvora ve věcech C-103/00, C-518/04 a C-383/09.

³¹ Viz rozsudek Tribunálu ve spojených věcech T-289/11, T-290/11 a T-521/11.

forma pro spolupráci v oblasti životního prostředí, kterou zřídil Výbor regionů společně s Komisí.

Podle bodu 63 Sedmého akčního programu bude obecná úroveň správy v oblasti životního prostředí v celé Unii dále zlepšena posílením spolupráce na úrovni Unie i na mezinárodní úrovni mezi odborníky, kteří pracují na ochraně životního prostředí, včetně právníků zastupujících vlády, státních zástupců, veřejných ochránců práv, soudců a inspektorů, například v rámci sítě Evropské unie pro provádění a vymáhání práva v oblasti životního prostředí (IMPEL), a tím, že tito odborníci budou podporováni ve sdílení osvědčených postupů. V bodu 64 se pak Komise zavazuje k pomoci členským státům při zlepšování jejich souladu s právními předpisy.

Výše uvedené cíle lze přivítat, neboť poprvé jsou předkládány v takto rozsáhlé formě, což ukazuje, že si Unie uvědomuje důležitost neformálních prostředků, jejichž zapojení výrazně přispívá k prosazování unijního práva životního prostředí. Již nyní připravuje Komise pokyny, aby usnadnila výklad unijních právních předpisů. Vedle toho zapojuje i další neformální nástroje, přičemž využívá své klíčové pozice při tvorbě i aplikaci unijního práva, zkušenosti s vyřizováním své agendy, z jednání před Soudním dvorem a zpětné vazby, kterou jí poskytují členské státy i odborná veřejnost. Neformální iniciativu Komise podporuje i Evropský parlament, který výslovně vítá, že Komise využívá pro usnadnění procesu implementace a prosazování unijního práva velký počet nástrojů, a příkladmo jmenuje kontrolní seznamy pro provádění, příručky nebo vysvětlivky.³² Tuto činnost můžeme označit za výkladovou asistenci s prováděním unijního práva. S ní souvisí i příprava plánů provádění pro strategické iniciativy, zadávání odborných studií a organizace dílen a zprostředkování setkání zástupců států, skupin odborníků i širší veřejnosti. K jiným formám podpory členským státům patří například dvoustranné kontakty mezi vnitrostátními orgány a Komisí. Rovněž lze zmínit Komisi zprostředkovaná setkání mezi kandidátskými či nově přistoupiвшими státy a členskými státy, které mají větší zkušenosti s přejímáním a aplikací unijního práva. Komise sama uvádí, že v rámci řízení aplikace práva úzce spolupracuje s členskými státy, a to prostřednictvím kontaktů, sítí v různých odvětvích a pravidelných jednání národních odborníků. Tato činnost podle ní vede k účinnému prosazování práva, technické aktualizaci a vzniku představ o dalším vývoji práva – a z vypracovaných studií i setkání s odborníky Komise vychází při přípravě nových právních předpisů (KOM/2007/502).

To je patrné i v unijním právu životního prostředí. Jako příklad poslouží směrnice EIA, která je v současnosti předmětem přezkumu. Během veřejných konzultací, kte-

³² Viz usnesení Evropského parlamentu ze dne 21. 11. 2012, 2011/2275/INI, bod 5.

ré organizovala Komise, bylo nashromážděno 1 356 odpovědí (KOM/2012/0628). Zároveň Komise vypracovala přehled judikatury Soudního dvora ke směrnici EIA. V důsledku toho usoudila, že co se týče budoucích změn směrnice, politicky nejpravděpodobnější variantou jsou buď formální změny v rámci přepracovaného znění směrnice, nebo pozměněná kodifikovaná směrnice, která by mohla být přijata v roce 2014 a v účinnost by vstoupila v roce 2016. Podobným způsobem probíhá i příprava unijní úpravy přístupu k soudní ochraně ve věcech životního prostředí, kdy jsou závěry odborných studií a koncepty budoucí úpravy konzultovány s odborníky (zpravidla soudci) z jednotlivých členských států.³³

Otázkou pochopitelně je, nakolik Komise vychází ze zjištěné zpětné vazby a závěrů odborných studií a nakolik hledá pouze argumenty, které by podpořily její řešení (což je případ směrnice 2008/99/ES o trestněprávní ochraně životního prostředí). Rovněž lze namítat, že oproti standardnímu připomínkování návrhů právních předpisů je konzultace s veřejností velmi omezená. Často totiž není předkládáno znění připravovaného předpisu, ale pouze obecné rysy nové úpravy. Vedle toho se osobních konzultací účastní velmi omezený okruh osob, který se navíc překrývá se zpravodaji, kteří podávají studie o vnitrostátní situaci, nebo se dokonce jedná o osoby, které pro Komisi připravují odborné studie práv k nové legislativě. Vypovídací hodnota výsledků takových setkání pak není vysoká.

Odborná setkání organizovaná zpravidla *ad hoc* umožňují členským státům neformální výměnu názorů s Komisí. Ta je důležitá, protože řízení pro porušení povinnosti neposkytuje ve své skryté části prostor ostatním členským státům pro diskuzi o jejich názorech na výklad unijního práva a specifických otázkách, které se jich týkají. Rozsudky Soudního dvora sice poskytují odpověď na předběžnou otázku ohledně výkladu unijního práva nebo na otázku porušení povinnosti členským státem, ovšem za konkrétní skutkové situace. Jejich zobecnění a přenesení na podmínky ostatních členských států může činit problémy. Na druhou stranu Komise nemůže poskytnout závazný výklad unijního práva a jakákoliv odborná setkání týkající se unijního práva životního prostředí probíhají mimo rámec unijního práva, na rozdíl od oblasti upravené v Hlavě V SFEU (Prostor svobody, bezpečnosti a práva), kde takový postup umožňuje čl. 70 SFEU.

3.4 Dílčí závěr

Požadavek efektivního a proveditelného systému dozoru nad prováděním unijního práva je jistě na místě, neboť bez takového systému na unijní i národní úrovni nebude patrně možné cíle Sedmého akčního programu uspokojivě naplnit.

³³ Viz *Evropská komise*. Consultation on Access to justice in environmental matters – options for improving access to justice at Member State level [online]. 2013. Dostupné z: http://ec.europa.eu/environment/consultations/access_justice_en.htm

Sedmý akční program však není dostatečně konkrétní a stejně jako připravovaná unijní legislativa nevychází z žádných odborných podkladů, které by identifikovaly slabá místa a možnosti unijního systému i rozličných systémů národní kontroly.

Přijímané právní předpisy spíše snahám o zavedení jednotného systému odporují. Sedmý akční program se nijak nevěnuje způsobu, jakým má dozor nad prováděním unijního práva na unijní úrovni probíhat. Přitom především zde lze sledovat zásadní nedostatky, které mohou být příčinou stávajícího neuspokojivého stavu. Dozorová činnost Komise nad prováděním unijního práva musí být podrobena alespoň částečné vnější kontrole, aby byla zaručena její transparentnost. Naopak lze uvažovat o posílení pravomocí Komise v oblasti vnitrostátních inspekcí, zejména tehdy, jsou-li zde důvody domnívat se, že došlo k závažnému porušení povinností členskými státy. V takovém případě by měla mít Komise možnost provést vnitrostátní inspekci, případně nařídit členskému státu její provedení.

Prohloubení neformální spolupráce s členskými státy, respektive s orgány aplikujícími unijní právo, se jeví jako nezbytné při přechodu z vrchnostenského systému řízení na principu *příkaz – kontrola* ke kooperativnímu, adaptabilnímu systému orientovanému na dosažení výsledků. Konzultace by však neměla být pouze formální a omezovat prostor pro poskytnutí hodnotné zpětné vazby. Zadávání odborných studií by mělo předcházet přípravě právních předpisů, nikoliv sloužit k obhájení zvoleného řešení.

4. Zlepšení kvality přijímaných právních předpisů

Podle bodů 34 a 35 preambule a čl. 2 odst. 4 rozhodnutí Parlamentu a Rady jsou všechna opatření, akce a cíle stanovené v Sedmém akčním programu pro životní prostředí navrhovány a prováděny v souladu se zásadami inteligentní regulace a případně podléhají komplexnímu posouzení dopadů. Pokrok dosažený při plnění cílů 7. akčního programu pro životní prostředí by měl být sledován, posuzován a hodnocen na základě dohodnutých ukazatelů. V bodě 64 Sedmého akčního programu se Komise zavazuje přispívat k tomu, aby přijímané právní předpisy odrážely nejnovější vědecké poznatky, braly v potaz zkušenosti na úrovni členských států s praktickým naplňováním závazků Unie, byly koherentní a vhodné ke svému účelu. Právní závazky, které jsou dostatečně jasné a přesné a jejichž harmonizované plnění ve všech členských státech je pokládáno za neúčinnější způsob, jak dosáhnout cílů Unie, by tak měly být zakotveny v nařízeních s přímými a měřitelnými účinky a vést k menší nejednotnosti v provádění. Komise se také zavazuje zintenzívnit využívání srovnávacích tabulek a jiných prostředků veřejného sledování pokroku, jehož členské státy dosáhly při provádění konkrétních právních předpisů.

Pro zodpovězení otázky, nakolik jsou výše uvedené cíle a závazky uskutečnitelné, je nutné zabývat se dosavadními snahami o zlepšení kvality přijímaných právních předpisů a zavedení systematických změn platné legislativy. Sedmý akční program totiž z velké míry navazuje na vývoj, který již na unijní úrovni několik let probíhá, a to i v návaznosti na Šestý akční program, který mezi svými cíli stanovil obecně i rozvoj nových právních předpisů Společenství a změny stávajících právních předpisů, kde je to vhodné, a systematictější přezkum uplatňování právních předpisů v oblasti životního prostředí v členských státech. Zde je třeba zdůraznit, že unijní právo nevytváří v oblasti ochrany životního prostředí celistvý právní systém, ale stanoví standardy minimální ochrany ve vybraných dílčích oblastech ochrany životního prostředí. I to však postačuje k tomu, aby dosáhla unijní úprava v této oblasti mimořádného rozsahu celkem v součtu více než 1.000 právních předpisů a mezinárodních smluv v kategoriích životní prostředí, ochrana zdraví a ochrana zvířat databáze EUR-Lex. To s sebou logicky přináší negativa při prosazování unijního práva životního prostředí, například Voermans³⁴ řadí neúčinnost unijní regulace mezi přímé důsledky její nízké úrovně. Také uvádí, že myšlenka zlepšení kvality unijního práva je docela nová. Ve spěchu za dokončením plánu vytvoření společného trhu jí bylo věnováno pouze minimum pozornosti.

Teprve ve druhé polovině devadesátých let se objevily požadavky zaměřené na zlepšení legislativní techniky při přípravě komunitárního práva. Větší přehlednost a jasnost je cílem Interinstitucionální dohody z roku 1998 o společných pokynech k redakční kvalitě právních předpisů Společenství, která velmi obecně stanoví základní obsahová a formální kritéria přijímaných právních předpisů. V tzv. Bílé knize správy (KOM/2001/0428) z roku 2001 Komise zdůrazňuje potřebu zabývat se souvisle zvyšováním kvality, účinnosti a jednoduchosti právních předpisů. V roce 2002 Komise vydala sdělení (KOM/2002/0275) doplněné akčním plánem (KOM/2002/0278) s cílem dosáhnout zjednodušení a zlepšení legislativního prostředí, zlepšení dialogu a participace dalších subjektů a zavedení systematického hodnocení. Nyní již Komise uvádí, že „(p)okud tedy chceme dostat ambiciózním cílům inteligentního a udržitelného růstu podporujícího začlenění podle strategie Evropa 2020[1], je správně nastavená legislativa naprosto zásadní“.³⁵ Komise si uvědomuje enormní rozsah právní regulace v oblasti unijního práva životního prostředí a pomalu přichází se snahou o její zjednodušení, jak bude dále popsáno.

Předně však platí, že právní předpisy přijaté unijním zákonodárcem musí splňovat několik podmínek, aby je bylo možno považovat za souladné s unijním prá-

³⁴ Voermans, W. J. M. Concern about the Quality of EU Legislation: What Kind of Problem, by What Kind of Standards? Erasmus Law Review. 2009, č. 1, s. 68-74.

³⁵ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Inteligentní regulace v Evropské unii. KOM (2010) 543.

vem. Prvně musí objektivně existovat potřeba vydání zamýšlené regulace na unijní úrovni; musí být dodrženy zásady subsidiarity a proporcionality. Ty v sobě zahrnují i správný výběr druhu právního aktu. Dále musí být splněn předpoklad legality, tedy že existuje zmocnění k vydání zamýšleného právního předpisu a zákonodárce jeho vydáním nepřekračuje meze vytyčené Smlouvami. Z těchto požadavků vychází znění bodu 64 Sedmého akčního programu, podle kterého právní závazky, které jsou dostatečně jasné a přesné a jejichž harmonizované plnění ve všech členských státech je pokládáno za nejúčinnější způsob, jak dosáhnout cílů Unie, by měly být zakotveny výhradně v nařízeních s přímými a měřitelnými účinky a povedou k menší nejednotnosti v provádění. Nicméně toto ustanovení je značně zjednodušující, neboť nerespektuje specifika oblasti ochrany životního prostředí, které spočívají v široké škále možností dosažení žádoucích výsledků s ohledem na regionální specifika členských států. Těm je tradičně přiznávána možnost stanovit požadavky nad rámec unijní regulace, přičemž tvrdá regulace formou nařízení může být kontraproduktivní pro některé státy s funkčním, tradičním systémem ochrany životního prostředí. Blíže se této problematice věnuje podkapitola ke *gold-plating*.

Vedle toho existují požadavky na legislativní kvalitu a kvalitu regulace. Legislativní kvalita spočívá především v technické úrovni textu právního předpisu – podle Soudního dvora zásada právní jistoty především vyžaduje, aby právní úprava byla jasná a přesná a její účinky byly předvídatelné, zejména pokud může vyvolat nepříznivé důsledky pro jednotlivce.³⁶ Kvalita regulace se pak odvíjí od schopnosti právní normy dosáhnout zamýšlených účinků. V tomto směru musí být zohledněna specifika implementace a prosazování.

Většina výše uvedených kritérií platí pochopitelně i pro právní úpravu přijímanou členskými státy. Někteří autoři uvádějí, že kvalita unijního práva je posuzována z jiných hledisek, než je tomu u práva vnitrostátního. Především hodnocení probíhá z pohledu členských států a s ohledem na povinnost začlenění dané regulace do vnitrostátního systému a její následné prosazování. Například Hirsch Ballin³⁷ uvádí, že kvalita národní legislativy se pojí s pojmy jako legitimita, konsistence, jasnost a celistvost zákonů. V případě unijního práva je to však jiné, neboť jeho povaha je od národního veřejného práva odlišná; jeho ambicí není upravit právní vztahy vyčerpávajícím způsobem. Národní úpravu toliko doplňuje, a proto je možné jeho kvalitu posoudit teprve po implementaci členskými státy. S tímto názorem je možné souhlasit v obecné rovině zejména s ohledem na původní zaměření Unie (Společenství), které spočívalo v dosažení dílčích integračních cílů prostřednictvím omezených prostředků (Viz preambule a čl. 2 a 3 SEHS. Nebo

³⁶ Viz rozsudek Soudního dvora ve věci C-17/03, bod 80.

³⁷ Hirsch Ballin, Senden, op. cit., s. 11-12.

čl. 5 SES). Evropská unie však již není pouhou platformou mezivládní spolupráce, její právní řád se řídí vlastními zásadami a je čím dál více soběstačný a národní úpravu v některých oblastech více nahrazuje, než doplňuje.³⁸ Právě tak je tomu i v oblasti ochrany životního prostředí. Vedle toho nelze rezignovat na posuzování kvality jednotlivých právních předpisů unijního práva životního prostředí již ve fázi jejich přípravy, kdy je možné identifikovat a napravit možné implementační obtíže spojené se zvoleným způsobem regulace i použitou legislativní technikou.

Lze se setkat i s názory, že je nemožné srovnávat legislativní procesy na národní úrovni a na úrovni unijní. Důvodem je skutečnost, že unijní zákonodárce plní odlišné úkoly a k vytváření právních předpisů dochází jedinečným způsobem, kdy unijní regulace je výsledkem mezivládních jednání, která se řídí vlastními měřítky a pravidly. Unijní právo tak nabývá povahy *droit diplomatique*.³⁹ I kdybychom tento závěr přijali, neznamená to, že lze nedostatky vytváření unijního práva ponechat stranou jako vedlejší produkt těžko předvídatelných diplomatických dohod, u nichž se nabízí otázka jejich souladu se zásadami právní jistoty a vlády práva.⁴⁰

4.1 Kvalitnější příprava právních předpisů

Přímým důsledkem velkého množství přijímaných právních předpisů a jejich častých novelizací jsou obtíže s jejich prováděním a aplikací, která ve členských státech probíhá na více úrovních a vyžaduje nejen organizační a odborné zabezpečení, ale i *zaběhnutí* správní a soudní praxe, s čímž úzce souvisí požadavky na právní jistotu adresátů regulace. Nároky na obsah přijímaných unijních právních předpisů jsou proto vysoké, což pochopitelně Sedmý akční program reflektuje, jak bylo uvedeno.

Konkrétní snahy v tomto směru probíhají až v posledních letech, kdy zejména Komise přijala za účelem zvýšení kvality unijního práva velké množství interních předpisů upravujících jejich přípravu a hodnocení.

Systematické posuzování vlivů připravovaných předpisů je prováděno od roku 2002. Posuzování by mělo být transparentní a zároveň využívat všechny prostředky expertízy, které má Komise k dispozici, včetně využití připomínek veřejnosti. Posuzovány jsou hospodářské, sociální a environmentální důsledky různých možností postupu. V roce 2006 byl ustanoven zvláštní Výbor pro posuzování dopadů, který zajišťuje nezávislou kontrolu kvality posouzení dopadů Komisí.

³⁸ Viz např. *Barents, R.* The Autonomy of Community Law. Haag: Kluwer Law International, 2004, s. 19.

³⁹ Viz *Timmermans, C. W. A.* How to improve the Quality of Community Legislation: the Viewpoint of the European Commission. In: *Kellerman, A. E. et al.* (eds.) Improving the Quality of Legislation in Europe. Haag: Asser Press, 1998, s. 41.

⁴⁰ Blíže viz *Eiselt, I.; Slominski, P.* Sub-Constitutional Engineering: Negotiation, Content, and Legal Value of Interinstitutional Agreements in the EU. *European Law Journal*. 2006, sv. 12, č. 2, s. 209.

Výsledky posouzení jsou zveřejňovány na internetu a ve výročních zprávách.⁴¹ Měly by sloužit jako odborné podklady pro politické rozhodování o konečné podobě právního předpisu. Přinejmenším by měly podpořit důvody, proč je regulace na unijní úrovni nezbytná (či naopak). Tak tomu ovšem není a Výbor souvisle po několik let poukazuje ve svých doporučeních na nedostatky v prováděném posuzování.⁴² V této souvislosti je podstatná i procesní stránka posuzování. To je prováděno Komisí, která zároveň často inicializuje přípravu nového právního předpisu a zpravidla vytváří jeho konkrétní podobu. Výbor je konstruován jako nezávislý, je však podřízen předsedovi Komise a skládá se z vysokých úředníků několika generálních ředitelství. Předsedá mu zástupce generálního tajemníka. Jak uvádí Evropský parlament, tato skutečnost vede ke zkreslování informací a k porušování nezbytné neutrality (usnesení Evropského parlamentu 2010/2016/INI). Tomuto závěru je možné přisvědčit. Posouzení připravovaných předpisů by nemělo nenahrazovat politický dialog a demokratický rozhodovací proces zákonodárce, nýbrž sloužit výhradně jako odborný podklad politického rozhodnutí. Nemělo by tak podléhat politickému tlaku nebo lobbingu dalších stran. Nic na tom nemění skutečnost, že hlavní odpovědnost za vypracování posouzení dopadu svých návrhů nese Komise v rámci uplatňování svého práva iniciativy v souladu se Smlouvou. Stejně podstatné jako posuzování připravovaných předpisů je pak i přijetí nezbytných opatření v návaznosti na výsledky posouzení. V tomto směru však již legislativní proces důležitou transparentnost postrádá.

Jako zásadní nedostatek přípravy unijních právních předpisů se jeví skutečnost, že dochází pouze k posuzování návrhů Komise. Rada tento nástroj téměř nepoužívá a také nejsou vůbec posuzovány pozměňovací návrhy uplatněné v průběhu legislativního procesu. To je pochopitelně velkým problémem tam, kde je unijní regulace výsledkem dlouhého vyjednávání a panují spory o její konečnou podobu. Oblast ochrany životního prostředí je v tomto směru typická. Jak poznamenávají Peterson a Bombergová,⁴³ vytváření unijní ekopolitiky postrádá jasný rámec a zažité postupy jejího vytváření, což je podstatný rozdíl ve srovnání se stabilnějšími oblastmi unijní politiky, například zemědělstvím. Následný legislativní výstup, který má z unijní ekopolitiky vycházet, pak reflektuje vyjednávání na mnoha úrovních mezi mnoha subjekty, které se navzájem neshodnou na povaze problému ani na jeho řešení. Vědecké závěry, o která se vyjednávání opírá, si mnohdy odporují. Podoba přijatých právních předpisů je tak nepředvídatelná

⁴¹ *Evropská komise*. List of impact assessments – planned and final ones [online]. [vid. 25. 9. 2014]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/ia_carried_out_en.htm.

⁴² *Evropská komise*. Impact Assessment Board Report for 2012 [online]. [vid. 25. 9. 2014]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/iab_report_2012_en_final.pdf.

⁴³ *Peterson, J.; Bomberg, E.* Decision Making in the European Union. Londýn: Macmillan, 1999, s. 352.

– jejich obsah může být stejně komplikovaný jako proces jejich vytváření. Úvahy Komise při vytváření právního textu nejsou jasné, přitom již původní návrh výrazně ovlivňuje podobu přijaté verze. Komisi nadto nelze vnímat jako monolitickou instituci a pomíjet její vnitřní fragmentaci a rivalitu mezi jednotlivými generálními ředitelstvími, a to zvláště v oblasti životního prostředí. Příprava unijní politiky ochrany klimatu zahrnovala dokonce deset těchto ředitelství. Zásadním problémem vytváření unijního práva životního prostředí je pak diskrepance mezi obsahem unijní ekopolitiky a přijímanou právní regulací. Zatímco proklamované environmentální cíle jsou obecné, dlouhodobé a globální, přijímané právní předpisy často reagují na současnou tržní situaci v zajetých kolejích nastavených především prvotní regulací v oblasti vod, odpadů a ovzduší. Je pro ně typická podrobnost regulace a používání specifické terminologie. Jedním z důsledků je, že podle analýzy EEA z roku 2010⁴⁴ se Unii podařilo splnit pouze 3 z celkových 16 cílů ekopolitiky. Přestože v tomto směru dochází k určitému posunu, převažuje u přijímané unijní regulace povaha reakce na aktuální, často tržní problémy. Wood⁴⁵ k tomu kriticky uvádí, že Unie odmítá odpovědnost za způsob, kterým funguje, a smysl svojí politiky obhájí obecnými frázemi nutnosti přizpůsobení se pokračujícímu procesu globalizace. Z toho je podle něj možné dovodit, že pouze následuje vývoj nekontrolovaného vnitřního trhu, což ovšem ústí v konkrétní politická rozhodnutí s jasným negativním dopadem v oblasti životního prostředí.

Důsledkem toho, že jsou posuzovány pouze prvotní návrhy Komise, je velký počet pozměňovacích návrhů, které jsou pojednávány bez dostatečné pozornosti. Desítky pozměňovacích návrhů jsou pravidelně uplatněny i v případě poměrně banálních návrhů. Jak Parlament sám uvádí, „*Pozměňovací návrhy jsou důležitým nástrojem, jak Parlament může ovlivnit evropské zákony, které navrhuje Evropská komise. Proto se kolem europoslanců pohybuje mnoho lobistů, zástupců zájmových skupin a nevládních organizací. Některé návrhy, jako například rozpočet EU, na sebe nabalují stovky pozměňovacích návrhů.*“⁴⁶ Během jediného dne například Parlament projednal více než 1.100 pozměňovacích návrhů k úpravě systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Dopad žádného z těchto pozměňovacích návrhů nebyl posouzen. Posouzení původního návrhu se v takovém případě ve vztahu k výsledné podobě regulace stává pouze orientačním nebo dokonce obsolentním.

⁴⁴ *Evropská agentura pro životní prostředí. Evropské životní prostředí. Stav a výhled. Kodaň, 29. 11. 2010, s. 9-24.*

⁴⁵ *Wood, D. Challenging the Ethos of the European Union: A Green Perspective on European Union Policies and Programmes for Rural Development and the Environment. In: Holder, J.; McGillivray, D. (eds.) Locality and Identity: Environmental Issues in Law and Society. Londýn: Ashgate, 1999, s. 60-61.*

⁴⁶ *Evropský parlament. Pozměňovací návrhy: silná stránka Parlamentu. 2010. Inštituce – 09-04-2010 – 12:58 20100406STO72099.*

V roce 2010 Komise představila program inteligentní regulace, jehož cílem je požadavky na přípravu legislativy sjednotit a zastřešit (KOM/2010/0543). Systém se vztahuje k celému cyklu tvorby politiky, od návrhu právního předpisu, přes jeho provádění a prosazování až po jeho vyhodnocení a přepracování. Takové širší vymezení směřuje k bližší integraci členských států a zahrnutí jejich hodnocení regulace a zkušeností s jejím prováděním do přípravy jejích změn.⁴⁷ Klíčovým nástrojem v rámci nového přístupu je tak hodnocení legislativy *ex post*. Integrovaný přístup by měl umožnit i prodloužení konzultačních lhůt a širší zapojení veřejnosti. Během přípravy je nadále využíván systém pro posuzování dopadů, ovšem zdokonalování stávajících unijních právních předpisů nadále představuje *pouze* jejich zjednodušení a snížení administrativní zátěže. To se v případě unijního práva životního prostředí jeví jako nedostatečné, neboť není dána záruka dostatečného zohlednění environmentálních zájmů, jejichž zanedbání se naopak může projevit v praxi zvýšenou administrativní zátěží a nutností reagovat jiným způsobem. Podobně je tomu i v jiných oblastech unijní regulace, zejména v oblasti daňové. Program inteligentní regulace se více obrací na vnitrostátní soudy a správní orgány, které obvykle lépe rozumějí fungování právních předpisů v praxi. To lze hodnotit pozitivně, byť se tímto postupem v podstatě částečně formalizují politická vyjednávání členských států, jejichž cílem je prosadit vlastní představu o podobě připravované regulace nebo odstranit zátěž dopadající na vnitrostátní trh. Konzultace z podnětu Komise se sice v posledních letech objevují velmi často,⁴⁸ odezva ze strany členských států je však na rozdíl od soukromého sektoru nízká. Nelze tak hovořit o tom, že by se podařilo vytvořit funkční systém zpětných reakcí, což platí pro veškerou připravovanou i platnou unijní legislativu, ale jde o snahu vedenou správným směrem. Hirsch Ballin⁴⁹ podobně uvádí, že centralizovaná tvorba práva, která pomíjí jedinečné rozdíly je přesně tím, co vede k libovůli při každodenní aplikaci a prosazování práva. Doporučuje, aby návrhy unijní legislativy vycházely z poznatků o národních odlišnostech, směřovaly k postupné konvergenci a sjednotily používanou terminologii, která ponechává rozumnou míru uvážení. Dalším krokem je podpora symbiózy mezi Soudním dvorem a národními soudy. Získávání a vyhodnocování zpětné vazby by pak mělo vést k systematickému doplňování a zpřesňování unijního práva. Není bez zajímavosti, že již dříve začaly stejným způsobem postupovat i některé členské státy, kterým se podařilo integrační postupy propojit se systémem správních řízení i organizací

⁴⁷ Viz *Evropská komise*. Impact Assessment Guidelines, SEC (2009) 92, s. 42-43.

⁴⁸ 340 konzultací v letech 2010 až 2012, viz sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Program pro účelnost a účinnost právních předpisů (REFIT): výsledky a další kroky. KOM (2013) v konečném znění.

⁴⁹ *Hirsch Ballin, Senden*, op. cit., s. 7.

státní správy nebo představit národní programy snižování administrativní zátěže. Jedná se například o Německo, Nizozemí, Francii, Spojené království či Dánsko.

Pozitivně lze vnímat, že Sedmý akční program reflektuje dosavadní vývoj v této oblasti, nijak ovšem neřeší jeho zásadní nedostatek, který spočívá v nedostatečném zohledňování environmentálních zájmů při přípravě právních předpisů. V Sedmém akčním programu pak absentují požadavky na srozumitelnost a jasnost unijního práva, které jsou podstatné s ohledem na specifický systémový problém jeho vytváření – existenci více než dvaceti oficiálních jazyků. Ten komplikuje výklad právních předpisů a představuje i mimořádné administrativní zatížení Unie. Ajaniová a Rossi⁵⁰ uvádějí, že jazykové otázky přípravy unijního práva jsou až na výjimky podceňovány. Nejistota mezi překladateli podle nich brání tomu, aby si uvědomili, jakou měrou na jejich práci závisí koherence unijního práva.

Podle Petersona a Bombergové⁵¹ je nejčastěji zmiňovaným příkladem nekvalitního právního předpisu unijního práva životního prostředí z pohledu legislativní techniky směrnice o vodě (2000/60/ES), ale i další předpisy, například směrnice o obalech a obalových odpadech (94/62/ES), jsou plné rozporů a nejasností. Nejasnost předpisů může být jedním z důvodů pro jejich změnu nebo přepracování, jak tomu bylo právě u směrnice o obalech a obalových odpadech v roce 2004 (2004/12/ES). V tomto případě byla vyjasněna definice obalu v návaznosti na judikaturu Soudního dvora. Jak ale uvádí Pozzová⁵² problém unijního práva spočívá i v tom, že některé předpisy neobsahují potřebné definice vůbec.

Sendenová⁵³ se mimo jiné se zabývá i problémy vágní terminologie směrnice o stanovištích (92/43/EHS) a směrnice o ochraně volně žijících ptáků (79/409/EHS). Podle její analýzy zpráv členských států byla implementace těchto směrnic z důvodu jejich specifických požadavků na zvláštní systém ochrany obtížná zvláště pro státy s federálním uspořádáním (Německo, Belgie, Rakousko, Itálie). Španělsko se těmto problémům vyhnulo přijetím rámcového nařízení na národní úrovni, nicméně podobně jako Portugalsko si stěžovalo na nejasnost některých

⁵⁰ Ajani, G.; Rossi, P. Multilingualism and the Coherence In European Private Law In: Pozzo, B.; Jacometti, V. Multilingualism and the Harmonisation of European Law. Haag: Kluwer Law International, 2006, s. 89-90. Matillová si oproti tomu všímá, že zvláště generální advokáti často užívají latinských právních pojmů a ustálených rčení. Taková praxe může naopak výkladu napomáhat. Viz Matilla, H. E. S. Comparative Jurilinguistics. In: Pozzo, B.; Jacometti, V. Multilingualism and the Harmonisation of European Law. Haag: Kluwer Law International, 2006, s. 31.

⁵¹ Peterson, Bomberg, op. cit., s. 190.

⁵² Pozzo, B. Multilingualism, Legal Terminology and the Problem of Harmonising In: Pozzo, B.; Jacometti, V. Multilingualism and the Harmonisation of European Law. Haag: Kluwer Law International, 2006, s. 13.

⁵³ Senden, L. A. J. The Quality of European Legislation and Its Implementation and Application in the National Legal Order. In: Hirsch Ballin, Senden, op. cit., s. 11-12.

ustanovení směrnic a vágnost některých konceptů. Národní předpisy proto muse-ly být po jednání s Komisí a kvůli zahájeným řízením pro porušení povinnosti re-vidovány. Problémům se nevyhnulo ani Finsko, které muselo směrnicím přizpů-sobit řadu vnitrostátních předpisů. Vedle toho došlo k zahlcení správního a soud-ního systému žádostmi o vyřazení některých oblastí ze systému. Finské soudy ně-ktěrá ustanovení směrnice aplikovaly přímo tam, kde nebyl implementační proces dokončen. V Řecku implementace proběhla sporným způsobem, prostřednictvím podzákonných ministerských vyhlášek. Z výše uvedeného je zřejmé, že z pohledu členských států se unijní právní předpisy se mohou jevit jako nekvalitní z různých důvodů, které mohou vycházet ze specifických podmínek konkrétního státu.

4.3 Změny platné legislativy

U stávajících právních předpisů probíhá zjednodušení formou přepracování, zrušení, kodifikace nebo revize. Před zjednodušováním právních předpisů jsou po-suzovány dopady a možnosti snížení administrativní zátěže. Snižování administra-tivní zátěže spočívá v odstraňování zastaralých, nadbytečných nebo opakujících se informačních povinností, které nejsou nutné k dosažení cíle plynoucího z právních předpisů (KOM/2006/691, KOM/2007/23). Komise uvádí, že se jí do roku 2012 podařilo dosáhnout snížení administrativní zátěže vycházející z unijního práva o 25 %.⁵⁴ V oblasti unijního práva životního prostředí životního prostředí se tato snaha zaměřila na několik významných předpisů (KOM/2009/17), které byly na-hrazeny v průběhu let 2006 až 2012. Jedná se nesporně o takové předpisy, které ukládají podnikatelům omezující povinnosti a v důsledku zatěžují i státní admi-nistrativu. Snahu Komise lze proto označit za správně cílenou a také v určitém rozsahu úspěšnou, protože nová úprava je jednodušší a měla by proto adminis-trativní zátěž skutečně snížit. Jak bude ovšem uvedeno dále, jsou takové závěry přinejmenším jednostranné a upřednostňující zájem podnikatelů.

K předešlému je třeba poznamenat, že teprve během roku 2012 se Komise pro-střednictvím konferencí a konzultací obrátila na malé a střední podniky s žádostí, aby uvedly, které unijní právní předpisy nebo oblasti regulace pokládají za největší přítěž. Ohlas byl poměrně velký a Komise výsledky zohlednila při vytváření sezna-mu prioritní legislativy. Výzvu reflektovalo téměř 1.000 odpovědí, z nichž 779 zasla-ly podniky a 154 organizace, které je zastupují (KOM/2013/122). V oblasti ochrany životního prostředí výtky směřovaly proti nařízení REACH o nakládání s chemic-kými látkami (1907/2006/ES). Jako jedno z následných opatření Komise přijala prováděcí nařízení (254/2013/EU), jež výrazně snižuje poplatky malým a střed-

⁵⁴ *Evropská komise*. Reducing the administrative burden – Results [online]. [vid. 25. 9. 2014]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/result_burden/result_burden_en.htm.

ním podnikům, kromě toho Evropská agentura pro chemické látky (ECHA) vytvořila funkci oficiálního zástupce malých a středních podniků. Námitky směřovaly i proti směrnici o odpadech z roku 2008. Komise se zavázala připravit ve spolupráci s členskými státy pokyny a uspořádat školení, přezkum odpadové politiky probíhá. Nařízení o přepravě odpadů z roku 2006 byla vytýkána složitá úprava převozu odpadů mezi členskými státy. Rozdílné provádění nařízení brání vzniku společného trhu pro využití a recyklaci odpadu. Je třeba dále zjednodušit postupy pro převoz odpadů mezi členskými státy a ponechat kontrolu a hodnocení zařízení na zpracování odpadu na orgánech přijímajícího členského státu. Komise vypracovala pokyny, podpořila využití elektronických systémů pro výměnu údajů o přepravě odpadů mezi členskými státy a nedávno nechala vypracovat studii o možnosti zavedení jednotného unijního systému elektronické výměny údajů. Předložen bude i návrh na posílení kontrol.

Z výše uvedeného vyplývá, že v obecné rovině se shoduje Komise s podniky ve vymezení nejvíce zatěžujících předpisů. Zpětná reakce pak umožňuje přijmout přesněji cílená opatření. Obezřetnost je však na místě, neboť adresáti právních předpisů mají vždy logicky zájem na omezení povinností a snížení zátěže, která je jim uložena, a naopak o co nejširší rozsah přiznaných práv. Vedle toho nelze považovat za dostatečné zvažování toliko ekonomických faktorů v souvislosti s právními předpisy, jejichž cílem je mimo jiné ochrana životního prostředí. Zpětná reakce podniků by proto měla být konfrontována s odbornými závěry a poznatky veřejnosti a orgánů státní správy, jejichž posláním je ochrana životního prostředí. Tento závěr se uplatní i ve vztahu k hodnocení platné legislativy v ostatních oblastech unijního práva, neboť ani jejich specifika nejsou zohledněna při posuzování administrativní zátěže. V tomto směru je však patrná nekonceptnost, která panuje při výběru právní regulace napříč jednotlivými oblastmi, kterých se má omezení zátěže týkat. Jak poukazuje Kellet,⁵⁵ změny předpisů z oblasti ochrany životního prostředí byly vždy Komisí upřednostňovány před ostatními kvůli svojí neoblíbenosti, ačkoliv představují řádově nižší zátěž pro své adresáty než předpisy jiné. To potvrzuje i konzultace Komise se středními a malými podniky z poloviny roku 2013, jejímž výsledkem byl seznam deseti nejvíce zatěžujících unijních právních předpisů. Tento seznam je pestrý a zahrnuje vedle předpisů regulujících nakládání s odpady a chemickými látkami také předpisy z oblasti daňové, ochrany údajů, zaměstnanosti, bezpečnosti výrobků, veřejných zakázek či silniční dopravy (KOM/2013/446 v konečném znění). Řešení by v tomto směru mohlo přinést komplexní mapování unijního *acquis* (REFIT) představené koncem roku 2012 (KOM/2012/746 v konečném znění), které má identifikovat nedostatky

⁵⁵ Kellet, P. Is the Better Regulation Agenda Producing Better Regulation? *Environmental Law & Management*, 2008, Vol. 20, s. 222-223.

platné právní úpravy – přílišnou zátěž, neúčinnost, nekonzistenci, mezery v úpravě. Tento přístup by měl být prvotním krokem při zjednodušování platné legislativy už z toho důvodu, že analyzuje vždy celé jednotlivé oblasti unijního práva (celkem 23) a reflektuje důležitost jednotlivých předpisů z pohledu zákonodárce i existující požadavky adresátů regulace. Již první výsledky mapování v podobě pracovního dokumentu (SWD/2013/401 v konečném znění) poskytují slušný přehled žádoucích kroků i již provedených změn, kterému lze bohužel opět vyčítat přílišné zaměření na kritérium zátěže pro podnikatele a pomíjení účelu konkrétní regulace. Účinnost či nedostatečnost úpravy analyzována není. Takto jednostranný přístup může vést k nekoncepční deregulaci nebo se, jak uvádí Brogiová⁵⁶ v souvislosti s oblastí bankovníctví, omezit v pouhou seberegulaci Unie. Ve svém posledním sdělení k této problematice (KOM/2013/685 v konečném znění) se Komise rovněž obrací směrem k členským státům, aby získala bližší informace o přejímání a uplatňování unijního práva.

Za výrazný problém probíhajících změn platné unijní legislativy je vedle nastíněné jednostrannosti prováděných změn považovat i jejich množství. Od roku 2005 Komise odsouhlasila více než 6 stovek záměrů zjednodušení právních předpisů a více než 5 tisíc předpisů bylo změněno. To je více než čtvrtina veškerého unijního *acquis*. Důsledkem tohoto postupu může být podlomení stability, která je důležitou vlastností funkčního právního prostředí. Nelze pomíjet, že každá změna unijního práva je v zásadě několikanásobná, neboť vyžaduje svoje provedení na národní úrovni, a to v rovině legislativní i aplikační, praktické. Rychlé změny neumožňují dostatečnou reflexi a hodnocení naplnění cílů regulace. Nadužívání kodifikace, která slovníkem unijního zákonodárce představuje vydání konsolidovaného znění předpisu pod novým označením, ztěžuje používání zažitých názvů i vyhledávání judikatury a souvisejících dokumentů.

4.4 Gold-plating

Pojem *gold-plating* unijní právo nedefinuje, slovy Komise se jedná o „*přidávání dalších požadavků nad rámec právních předpisů EU při provádění směrnic do vnitrostátního práva*“.⁵⁷ Sedmý akční program se k této možnosti členských států nevyjadřuje, byť se jedná z pohledu unijní ekopolitiky o významný faktor, který ovlivňuje účinnost unijní regulace i míru jednotného uplatňování unijního práva. Podle Komise by se však měly členské státy této strategii vyvarovat, neboť představují zátěž pro podniky.

⁵⁶ Brogi, M. Better Regulation and the Cost of Control. Ex Uno Plures Welfare Without Illusion Conference. 15. 7. 2009 [online]. [vid. 25. 9. 2014]. Dostupné z: <http://ssrn.com/abstract=1710089>.

⁵⁷ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Přezkum iniciativy „Small Business Act“ pro Evropu. KOM (2011) 78.

Možnost přijímání vnitrostátní úpravy nad rámec unijní regulace v oblasti ochrany životního prostředí je upravena ve čl. 114 a 193 SFEU. Podle čl. 114 odst. 4 a 5 SFEU pokládá-li členský stát po přijetí harmonizačního opatření za nezbytné ponechat si vlastní vnitrostátní předpisy ze závažných důvodů uvedených v článku 36 nebo vnitrostátní předpisy týkající se ochrany životního nebo pracovního prostředí, oznámí je Komisi spolu s důvody pro jejich ponechání. Pokládá-li členský stát za nezbytné zavést vnitrostátní předpisy, opírající se o nové vědecké poznatky k ochraně životního prostředí nebo pracovního prostředí, z důvodu zvláštního problému, který se objeví v tomto členském státě po přijetí harmonizačních opatření, oznámí zamýšlené předpisy Komisi spolu s důvody pro jejich zavedení.

Podle čl. 193 SFEU ochranná opatření přijatá podle článku 192 SFEU, tedy k provedení unijní politiky v oblasti ochrany životního prostředí, nejsou překážkou tomu, aby každý členský stát zachovával nebo zaváděl přísnější ochranná opatření.⁵⁸ Zásada proporcionality unijního práva se v případě těchto přísnějších vnitrostátních ochranných opatření nepoužije, pokud nejsou dotčena jiná ustanovení Smlouvy. Ze systematiky čl. 192 SFEU totiž vyplývá, že i když členské státy přijímají přísnější opatření, vykonávají vždy pravomoc upravenou unijním právem, jelikož tato opatření musí být v každém případě slučitelná se Smlouvou. Stanovení rozsahu ochrany, která má být dosažena, je nicméně svěřeno členským státům.

V oblasti ochrany životního prostředí může být sporné, zda dochází v důsledku přijetí opatření k dotčení jiných ustanovení Smlouvy. Zde půjde zejména o úpravu volného pohybu zboží nebo volné hospodářské soutěže. Komplexní problematika *gold-plating* přesahuje rozsah tohoto článku, nicméně je patrné, že se jedná o jeden z faktorů, kterým národní zákonodárce ovlivňuje účinnost prosazování unijního práva. Je-li totiž vnitrostátní regulace příliš tvrdá, pak může dosažení cílů směrnice omezit. Na druhou stranu může dojít k vhodnému doplnění unijní úpravy. To se týká například odpovědnosti v oblasti ochrany životního prostředí, konkrétně směrnice o odpovědnosti za ekologické újmy z roku 2004 (2004/35/ES), která obsahuje pouze dílčí úpravu některých aspektů odpovědnosti. Dále možnost *gold-plating* umožňuje zohlednit národní nebo regionální environmentální specifika například podrobením některých záměrů posuzování vlivů nad rámec požadavků směrnice EIA. Závěr Komise je proto značně zjednodušující neboť zohledňuje pouze jeden z možných důsledků přísnějších opatření, přičemž v oblasti ochrany životního prostředí je třeba zohledňovat i aspekty environmentální.

⁵⁸ Blíže k odlišnostem ve využití těchto ustanovení viz Jančářová, I. „Goldplating“ v právu životního prostředí. In: Bejček, J.; Koziak, J. Pocta Petru Hajnovi k 75. narozeninám. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 143-150.

Jans⁵⁹ k tomu uvádí, že celý unijní systém ochrany životního prostředí je postaven na předpokladu, že členské státy budou využívat oprávnění podle čl. 193 SFEU. Nicméně na základě analýzy vnitrostátních úprav dochází k závěru, že v některých případech jsou přijímána přísnější opatření, většina států však praktikuje přejímání unijního práva metodou doslovného převzetí (*copy-out*) a některé státy (Německo, Nizozemí, Spojené království) přijaly i oficiální politiku, která strategii *gold-plating* zapovídá. Přijetí takové politiky vychází zjevně z nátlaku průmyslového sektoru a snahy členských států jej chránit. Přístup Komise, která považuje *gold-plating* za risk a překážku účinnému prosazování unijního práva, Jans oprávněně kritizuje,⁶⁰ protože poškozují zájmy ochrany životního prostředí. S tím lze souhlasit, neboť Komise se výrazně odchyluje od systematiky a smyslu Smluv, který směřuje k vyvažování konkurujících zájmů, respektive k udržitelnému vývoji. Jak bylo uvedeno v podkapitole o důležitosti prosazování unijního práva životního prostředí, přisuzuje Unie účinné aplikaci unijního práva životního prostředí výrazné ekonomické výhody. Není rozumného důvodu se domnívat, že úprava, která jde nad rámec požadavků unijní regulace, již bude přinášet pouze ekonomické ztráty a administrativní zátěž. Jiné důvody nepřipustnosti *gold-plating* přitom Komise neposkytuje. Nelze pominout ani případy, kdy *gold-plating* je výsledkem přetrvávající přísnější praxe zavedené členským státem ještě před přijetím unijní regulace. Lze presumovat, že inteligentní národní zákonodárci si je vědom důvodů zavedení takové přísnější praxe, a také že přísnější regulace v oblasti ochrany životního prostředí je výsledkem dlouhodobého vyjednávání a snahy veřejnosti, typicky NGO. Rezignace na možnost zachování takové praxe, případně dokonce její zapovězení, se nejeví jako šťastné, neboť vliv unijního přístupu na snižování standardů ochrany životního prostředí v mnoha členských státech je nesporný.

S rozšířením Evropské unie na dvacet osm členských států se stalo ještě daleko obtížnějším dosažení politické shody mezi členskými státy. Jak trefně poznamenává Glachant,⁶¹ Unie může čelit obtížím při vyvažování zájmů jednotlivých členských států, jejichž politické systémy se vyvíjely mnohem delší dobu a mohou být vnímány jako *vice* legitimní při střetu s „*bureaucrates bruxellois*“. Logickým krokem se zdá být přijímání regulace v podobě směrnic, aby bylo zabráněno možnosti politického patu.⁶² Současný trend je však opačný, osvědčená úprava obsaže-

⁵⁹ Jans, J. H. et al. Gold plating of European Environmental Measures? Journal for European Environmental & Planning Law. 2009, sv. 6, č. 4, s. 418.

⁶⁰ Tamtéž, str. 419-434.

⁶¹ Glachant, M. Implementing European Environmental Policy: The Impacts of Directives in the Member States. Edward Elgar Publishing, 2001, s. 19.

⁶² Viz Skjærseth, J. B., Wettstad, J. Is EU enlargement bad for environmental policy? Confronting gloomy expectations with evidence. Journal of International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics. 2007, č. 3, s. 237-261.

ná ve směrnících je z podnětu Komise znovu přijímána v podobě nařízení a jako varianta nové právní úpravy je vždy zvažována i forma nařízení. Z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že výběr právního základu opatření musí spočívat na objektivních faktorech, které podléhají soudnímu přezkumu. Uvedené faktory zahrnují zejména cíl a obsah opatření (viz rozsudek Soudního dvora ve věci C-491/01). Zásadní je i podíl členských států na přípravě unijních právních předpisů (viz LIEFFERINK – ANDERSEN 1998: 254-270). Vývoj v členských státech z pohledu změn v regulaci ochrany životního prostředí na národní úrovni ovšem není homogenní. Chalmers (1999: 672-684) uvádí, že v devadesátých letech došlo k posunu od sdílené vize členských států ohledně ochrany životního prostředí ve společnosti.

Na jednu stranu je zcela správná úvaha, kterou formulují Schemmel a de Regt,⁶³ tedy že uplatňování principu subsidiarity by v případě unijního práva životního prostředí bez předsudků k ostatním oblastem unijního práva nemělo ústít v přesun působnosti směrem k jednotlivým členským státům. Tato úvaha vychází z potřeby hájit společné zájmy a čelit problémům nadstátní povahy s tím, že ochrana životního prostředí nemůže být adekvátně zajištěna v rigidním systému suverénních států. Na druhou stranu je třeba dodat, že role členských států při ochraně životního prostředí je nezastupitelná bez ohledu na to, jak velká část norem práva životního prostředí je vytvářena na unijní úrovni, neboť prosazování unijního práva je svěřeno členským státům. I tento závěr je však relativní, neboť přinejmenším některé nástroje prosazování na národní úrovni je možné nahradit nebo ovlivnit unijní regulací. To se týká zejména „měkkých“ nástrojů, které nacházejí své uplatnění ve fázi mezi vydáním právní normy a její aplikací. Zjednodušeně řečeno, ačkoliv aplikace práva v konečném důsledku přísluší orgánům členského státu, cesta k této aplikaci může být různě složitá. I proto lze očekávat, že hmotněprávní úpravu unijního práva životního prostředí bude v čím dál větší míře doplňovat i úprava procesní, která zajistí jednotný nebo alespoň obdobný postup aplikace unijního práva.

4.5 Dílčí závěr

Požadavky Sedmého akčního programu v oblasti zvýšení kvality přijímaných právních předpisů jsou na místě, ale nejsou dostatečně důsledné a neřeší některé základní problémy. Navzdory snahám o zjednodušení platné regulace došlo mezi lety 1998 a 2007 ke zdvojnásobení počtu unijních právních předpisů na téměř 17 tisíc, k začátku roku 2014 tento počet vzrostl již „jen“ o dalších tisíc předpisů. Z to-

⁶³ Schemmel, M. L.; De Regt, B. The European Court of Justice and the Environmental Protection Policy of the European Community. Boston College International and Comparative Law Review. 1994, sv. 17, č. 1, s. 80.

hoto pohledu se jeví snahy o zjednodušení unijní regulace jako postupující, ale nikoliv úspěšné. K jejich završení došlo vytvořením systému inteligentní regulace, který je možné hodnotit pozitivně, protože jeho cílem je komplexní zajištění kvality přijímaných právních předpisů od fáze jejich přípravy až po hodnocení zpětné vazby. Vhodné je i větší zapojení členských států a veřejnosti za současného zajištění transparentnosti legislativního procesu. Nicméně i tento systém skrývá slabá místa. Komise provádí kontrolu svých vlastních návrhů a ani Výbor pro posuzování dopadů nelze považovat za nezávislý. Pozměňovací návrhy již nijak posuzovány nejsou, ačkoliv mohou výrazně změnit konečnou podobu právních předpisů. Lze dospět k závěru, že dokud nedojde ke stabilizaci a zprůhlednění procesu přípravy unijního práva, pak nebude plně zaručena předvídatelnost přijímaných právních předpisů, ani dány podmínky pro koncepční omezení rozsahu existující legislativy. Vedle toho nejsou respektována specifika chráněných zájmů, které nejsou odvozeny od ekonomických nebo jiných lehce kvantifikovatelných kritérií.

Posuzování unijní legislativy nijak nezohledňuje skutečnost, že neustálé změny unijního práva ztěžují jeho vnitrostátní aplikaci v důsledku nutnosti administrativních změn a interpretačních problémů. Na roveň ostatním posuzovaným kritériím je třeba postavit zájem na dosažení cílů regulace i na ochraně právní jistoty adresátů účinné právní normy. Absentuje tedy hodnocení dopadu a působení již přijatých právních předpisů a odpovídající náprava, kterou by v krajním případě mělo být i zrušení nefunkční regulace (např. regulace v oblasti biopaliv). Přiznání vlastních pochybení v tomto směru není bohužel Unii vlastní, a reflexe chyb ještě méně. Tlak na snižování environmentálních požadavků se pochopitelně negativně projevuje v členských státech s vyšší mírou ochrany životního prostředí. Možnost přijímání vnitrostátní úpravy nad rámec unijní regulace v oblasti ochrany životního prostředí je upravena ve čl. 114 a 193 SFEU, přičemž v souladu se zásadou subsidiarity lze dovodit, že unijní systém ochrany životního prostředí je postaven na předpokladu, že členské státy budou tohoto oprávnění (*gold-plating*) využívat, aby zohlednily národní nebo regionální environmentální specifika. Přístup Komise, která považuje *gold-plating* za risk a překážku účinnému prosazování unijního práva, je nutné v oblasti ochrany životního prostředí odmítnout.

5. Přístup k soudní ochraně

Podle bodu 62 Sedmého akčního programu budou mít občané Unie účinný přístup ke spravedlnosti v záležitostech životního prostředí a účinnou právní ochranu v souladu s Aarhuskou úmluvou a vývojem, který přinesl vstup Lisabonské smlouvy a nedávné judikatury Soudního dvora Evropské unie v platnost. Jako alternativa k soudnímu řízení bude rovněž podporováno mimosoudní řešení sporů.

Zařazení účasti veřejnosti mezi cíle podpůrného rámce je logické, i když zde chybí větší návaznost na cíle Šestého akčního programu, který pouze obecně zdůrazňoval důležitost ustanovení umožňujících přístup veřejnosti k environmentálním informacím a právu a ustanoveních umožňujících účast veřejnosti na tvorbě politik. Přejít k soudní ochraně tak signalizuje, že Unie považuje svoje závazky v oblasti práva na přístup k informacím a na účast při rozhodování vyplývající z Aarhuské úmluvy za splněné. Jedná se tak sice o cíl, který nemusel být v Sedmém akčním programu vůbec uveden, neboť se týká povinnosti, která pro Unii vyplývá z mezinárodních závazků, ovšem rozhodnou otázkou je, zda je pravděpodobné, že Unie tyto závazky v období do roku 2020 splní. Není ani zřejmé, zda se cíle Sedmého akčního programu omezují na přístup veřejnosti k soudní ochraně na vnitrostátní úrovni. To lze považovat za nedostatek vzhledem k tomu, že Unie je jako strana Aarhuské úmluvy povinna zabezpečit veřejnosti i přístup k Soudnímu dvoru. Následující podkapitoly se proto zabývají možnostmi zajistit přístup k právní ochraně na obou úrovních, přičemž se omezuje na ochranu soudní.

5.1 Přístup k soudní ochraně na vnitrostátní úrovni

Oblast přístupu k soudní ochraně na vnitrostátní úrovni doposud neprošla harmonizačním procesem a na unijní úrovni neexistuje žádná úprava, která by komplexním způsobem prováděla čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy. Komise sice již v roce 2003 připravila návrh směrnice o přístupu ke spravedlnosti,⁶⁴ ale tento návrh prošel zatím pouze úvodními diskuzemi mezi členskými státy, které se neshodly na její potřebnosti a konkrétní podobě některých ustanovení. Po uplynutí deseti let se práce na nové směrnici obnovila včetně diskuzí a konzultace veřejnosti.⁶⁵ Ve svém projevu na konferenci v Bruselu koncem roku 2012 komisař Janez Potočnik⁶⁶ nastínil, že úprava přístupu k soudní ochraně je prioritou Komise, když takový postup vedle NGO podporují i představitelé průmyslu. Podporu zlepšení přístupu k soudní ochraně projeví i ministři členských zemí ve stejném roce na schůzi v Lucemburku.⁶⁷ V roce 2014

⁶⁴ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o přístupu veřejnosti k soudní ochraně ve věcech životního prostředí. KOM (2003) 624.

⁶⁵ Viz *Evropská komise*. Consultation on Access to justice in environmental matters – options for improving access to justice at Member State level [online]. 2013. Dostupné z: http://ec.europa.eu/environment/consultations/access_justice_en.htm.

⁶⁶ POTOČNIK, J. *“The fish cannot go to Court” – the environment is a public good that must be supported by a public voice*. Conference Access to Justice and Organisation of Jurisdictions in Environmental Litigation: National Specificities and Influences of European Union Law. 23. 11. 2012. Projev v písemné formě jako SPEECH/12/856 [online]. [vid. 25. 9. 2014]. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-856_en.htm.

⁶⁷ Rada EU. Conclusions on setting the framework for a Seventh EU Environment Action Programme at the 3173rd Environment Council meeting Luxembourg [online]. 11. 6. 2012 [vid. 25. 9. 2014]. Dostupné z: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/130788.pdf.

ovšem veškeré legislativní práce stojí a čekají na nástup nové Komise. V rámci expertní skupiny probíhají konzultace nad možnou podobou směrnice a diskuze nad vnitrostátní úpravou jednotlivých procesních institutů. K přijetí směrnice tak dojde pravděpodobně nejdříve v roce 2017 nebo v roce 2018. Vzhledem k podstatnému zásahu do vnitrostátní úpravy správního soudnictví (ve státech, které vycházejí z doktríny *schutznormtheorie*) bude členským státům poskytnuta přiměřeně dlouhá implementační lhůta.

Dokud však nebude nová směrnice přijata, lze vycházet pouze z obecných zásad unijního práva a úpravy v dílčích právních předpisech unijního práva životního prostředí (směrnice EIA a směrnice IPPC, respektive směrnice IED). Takovou obecnou zásadu práva Unie představuje zásada účinné soudní ochrany, která vyplývá z ústavních tradic společných členským státům a která byla zakotvena v článcích 6 a 13 EÚLP.⁶⁸ Pokud jde o základní práva, je nutné od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost zohlednit Listinu základních práv Evropské unie, která má podle čl. 6 odst. 1 prvního pododstavce SFEU „stejnou právní sílu jako Smlouvy“. Článek 51 odst. 1 uvedené Listiny totiž stanoví, že její ustanovení jsou určena členským státům, pokud uplatňují právo Unie.

Již teď musí členské státy vyhovět judikatuře Soudního dvora, podle které je zásada účinné soudní ochrany „tvořena různými prvky, mezi něž patří zejména právo na obhajobu, zásada „rovnosti zbraní“, právo na přístup k soudům a právo poradit se, být obhajován a být zastupován.“⁶⁹ Dodržování práva na spravedlivý proces také vyžaduje, aby každé soudní rozhodnutí bylo odůvodněno.⁷⁰ Co se týče práva na právní pomoc upravenému v čl. 47 Listiny, nelze právní pomoc vnímat jako bezpodmínečné právo, ale spíše jako právo na spravedlivé uvážení soudu o majetkových poměrech žalobce a jeho zájmu na uplatnění svých nároků před soudem.⁷¹ Zde je třeba si uvědomit, že veřejnost má obecně přístup k soudní ochraně hned v několika typech řízení, kterými jsou soudní přezkum rozhodnutí (správní soudnictví), civilní žaloby v oblasti porušení subjektivních práv (civilní soudnictví), nebo trestní řízení v podobě možnosti zahájit trestní stíhání soukromou osobou (trestní soudnictví).⁷²

Volnost členských států při stanovení konkrétních podmínek aktivní legiti-
mace NGO je také omezena cílem příslušných směrnic. Co se týče jejich výkla-

⁶⁸ Viz např. rozsudek Soudního dvora ve věci C-272/09 P, bod 92.

⁶⁹ Rozsudek Soudního dvora ve věci C-199/11, bod 48.

⁷⁰ Viz rozsudek Soudního dvora ve věci C-283/05, bod 28.

⁷¹ Viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Kreuz proti Polsku, stížnost č. 28249/95, § 61 a násl.

⁷² *Carmwath, R.* Access to Environmental Justice. In: Humlíčková, P. (ed.) *Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách* [online]. 2008, s. 4 [vid. 25. 9. 2014]. Dostupné z: <http://www.ucastverejnosti.cz/dokumenty/sbornik-limity-soudni-ochranyweb.pdf>.

du, je třeba rozlišovat, kdy je výklad neurčitých právních pojmů svěřen členským státům, a kdy nikoliv. Ve druhém případě se uplatní společný výklad pro všechny členské státy, aby byl za účelem zajištění jeho jednotného způsobu použití v Unii tento text vykládán s ohledem na jeho systematiku a účel, který sleduje.⁷³ V otázkách účasti veřejnosti je pak možné využít například i nezávaznou Příručku k použití Aarhuské úmluvy z roku 2000 (resp. Aktualizované vydání z roku 2014), která byla, jak uvádí generální advokátka Kokottová vypracována s vědomím a podporou smluvních stran Aarhuské úmluvy.⁷⁴

Soudní dvůr jen v posledních několika letech posuzoval mnoho případů, v nichž řešil aspekty přístupu veřejnosti k soudní ochraně, a to jak v obecné rovině [např. ve věci C-240/09 (*Lesoochrannárske zoskupenie*), ve věci C-115/09 (*Lünen*), ve věci C-182/10 (*Solvay*), nebo ve spojených věcech C-128/09 až C-131/09, C-134/09 a C-135/09 (*Boxus*)], tak v rovině požadavků na NGO [ve věci C-263/08 (*Djurgården-Lilla*), ve věci C-427/07 (Komise proti Irsku), ve věci C-260/11 (*Edwards*) nebo C-530/11 (*Komise proti Spojenému království*)]. Z toho, že Sedmý akční program odkazuje výslovně na závěry nedávné judikatury Soudního dvora, vyplývá, že připravovaná směrnice se omezí na nutné minimum procesního zajištění přístupu k soudní ochraně právě s ohledem na tuto judikaturu a její závěry. Pokud jde o přijetí a implementaci nové směrnice, nejeví se cíle Sedmého akčního programu jako příliš reálné, respektive jako uskutečnitelné do roku 2020. Povinnosti, které členským státům přinese (a práva veřejnosti) však velkou měrou vyplývají již nyní z judikatury Soudního dvora.

5.2 Přístup k soudní ochraně na unijní úrovni

Odlišná situace panuje v oblasti přístupu k soudní ochraně na unijní úrovni. Zde není v dlouhodobém plánu příprava žádného nařízení, které by plnilo požadavky Aarhuské úmluvy tak, jak je tomu v oblastech přístupu veřejnosti k informacím a účasti veřejnosti na rozhodování.⁷⁵ Analýza judikatury Soudního dvora pak potvrzuje, že kritérium bezprostřední dotčenosti je zásadní překážkou v přístupu veřejnosti k soudní ochraně a unijní úrovni, protože veřejnost není adresátem environmentálních předpisů a zvláštní zájem na ochraně životního prostředí nelze považovat za bezprostřední dotčenost.⁷⁶ Soudní dvůr sice uznal, že rovněž

⁷³ Rozsudek Soudního dvora ve věci C-41/09, bod 53.

⁷⁴ Stanovisko generální advokátky Juliane Kokott přednesené ve věci C-266/09, bod 88.

⁷⁵ Nutno však konstatovat, že ani nařízení Evropského parlamentu a Rady 1367/2006 nárokům Aarhuské úmluvy plně nevyhovuje.

⁷⁶ Viz rozsudky Soudního dvora ve věcech C-321/95 P, bod 33; ve věci C-50/00 P, body 43-45; ve věci C-263/02 P, body 13, 36; ve věci C-343/09, body 23, 24; usnesení Soudního dvora ve věci C-342/04 P, bod 39; usnesení Soudu prvního stupně ve věci T-142/03, body 50-54; ve spojených věcech T-236/04 a T-241/04, body 59-60; ve věci T-391/02, body 29-30.

účast na procesu přijímání unijního aktu může individualizovat osobu ve vztahu k dotčenému aktu, nicméně i tuto podmínku vykládá restriktivně a vyžaduje výslovné přiznání procesních práv žalobci. Je patrné, že podmínky aktivní legitimace budou ve věcech, které se týkají unijního práva životního prostředí, splněny zřídkakdy. Tvrdé podmínky jsou nastaveny nejen vůči NGO, ale i vůči žalobcům – podnikatelům. U nich je k přiznání aktivní legitimace vyžadováno splnění podmínky, aby do jejich právního postavení bylo zasaženo skutkovou situací, která je vymezuje vzhledem ke všem ostatním subjektům a která je individualizuje obdobným způsobem jako adresáta.

S ohledem na odkaz Sedmého akčního programu na Lisabonskou smlouvu je třeba uvést, že tato smlouva nově umožnila podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU každé fyzické a právnické osobě podat žalobu na neplatnost i „proti právním aktům s obecnou působností [proti nařizovacím aktům], které se jí bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření“. Je nicméně sporné, do jaké míry bylo uvedenou novou právní úpravou právo jednotlivců podat žalobu rozšířeno. V této souvislosti bylo zejména nutno vyjasnit pojem „právní akt s obecnou působností [nařizovací akt]“, konkrétně zda je možné do kategorie nařizovacích aktů zařadit i legislativní akty Evropské unie. Soudní dvůr dospěl k závěru, že nikoliv a také že „ochrana přiznaná článkem 47 Listiny nevyžaduje, aby jednotlivec mohl bez jakékoli další podmínky podat žalobu na neplatnost proti unijním legislativním aktům přímo k unijnímu soudu.“⁷⁷

Výše uvedený přístup je dlouhodobě neudržitelný a je nutná jeho revize, zvláště při srovnání s požadavky Unie na členské státy. Možná, nicméně málo pravděpodobná, je změna čl. 263 odst. 4 SFEU pod vlivem tlaku Výboru pro Aarhuskou úmluvu.⁷⁸ Také je třeba poukázat na závažný a dlouhodobě přehlížený problém úpravy přístupu veřejnosti k soudní ochraně na unijní úrovni, že nezahrnuje možnost brojit proti nečinnosti nebo opomenutí ve smyslu čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy. V tomto směru je proto již na počátku přístup veřejnosti k soudní ochraně na unijní úrovni výrazně omezen.

5.3 Dílčí závěr

Sedmý akční program v oblasti přístupu veřejnosti k soudní ochraně pouze přebírá povinnosti, které pro Unii vyplývají z mezinárodních závazků, aniž by je jakkoliv doplnil či konkretizoval. Jen málo tak přispívá k podpoře cílů ochrany ži-

⁷⁷ Rozsudek Soudního dvora ve věci C-583/11 P, bod 105.

⁷⁸ Jak uvedl Výbor např. v případech CCC/C/11 (Belgie) nebo CCC/C/18 (Dánsko), strany nesmí na základě klauzule „osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu“ zavádět tak přísné podmínky, že by fakticky odepřely přístup k soudní ochraně všem nebo téměř všem nevládním organizacím, resp. osobám z řad dotčené veřejnosti. Tento závěr lze bezpochyby vztáhnout i na unijní poměry.

votního prostředí. Přitom řešení současné situace je třeba, a to zejména ve vztahu ke způsobu, jakým posuzuje aktivní legitimaci Soudní dvůr, který by měl i na své rozhodování aplikovat závěry, k nimž dospěl ve věci C-240/09 (*Lesoochranské zoskupenie*) a vyložit procesní právo způsobem, který v co největším možném rozsahu zohlední cíle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, jakož i cíl účinné soudní ochrany práv poskytnutých právem Unie.

6. Začlenění problematiky životního prostředí a soudržnost politik

Je nepochybné, že ke zmírnění tlaku, který na životní prostředí vyvíjí politika a činnost jiných odvětví, a ke splnění cílů v oblasti životního prostředí a klimatu je nezbytné začlenit problematiku životního prostředí do všech relevantních unijních politik. Změna v inkluzivní zelenou ekonomiku vyžaduje podle Sedmého akčního programu zahrnutí otázek životního prostředí do politik například v oblasti energetiky, dopravy, zemědělství, rybolovu, obchodu, hospodářství a průmyslu, výzkumu a inovací, zaměstnanosti, rozvoje, zahraničních věcí, bezpečnosti, vzdělávání a odborné přípravy a také sociální politiky a cestovního ruchu, což umožní vytvořit jednotný, koordinovaný přístup. Při řešení společných problémů by opatření v rámci Unie měla být rovněž doplněna o účinnější opatření na celosvětové úrovni a o spolupráci se sousedními zeměmi (bod 11). Sedmý akční program se však otázkou začlenění problematiky životního prostředí a soudržností politik zabývá v bodech 85 – 89 ve srovnání s ostatními částmi podpůrného rámce poměrně povrchně a vyhýbá se konkrétnímu řešení, jakým způsobem má k začlenění ekopolitiky dojít. Příznačný je závazek zabývat se do roku 2020 *možnými kompromisy ve všech politikách s cílem maximalizovat součinnost a zabránit, omezit a pokud možno napravit neúmyslné negativní účinky na životní prostředí* [bod 89 v)]. Do jaké míry je vytvoření jednotného přístupu k ochraně životního prostředí v unijní politice v současné situaci realizovatelné? Pro zodpovězení této otázky je nezbytné se blíže zaměřit na nedostatky, které se objevují již při vytváření unijní ekopolitiky, protože jejich odstranění je podmínkou *sine qua non* začlenění problematiky životního prostředí do ostatních unijních politik. Vedle toho je přínosné zabývat se rovněž dosavadními pokusy o začlenění ekopolitiky, na které Sedmý akční program navazuje.

6.1 Vytváření unijní ekopolitiky

Základní problém začlenění unijní ekopolitiky do ostatních unijních spočívá v její neurčitosti a do jisté míry i nepředvídatelnosti. Peterson a Bombergová⁷⁹ k tomu zcela správně poznamenávají, že vytváření unijní ekopolitiky postrádá jasný rámec a zažité postupy jejího vytváření, což je podstatný rozdíl ve srovnání se

⁷⁹ Peterson, J.; Bomberg, E. *Decision Making in the European Union*. Londýn: Macmillan, 1999, s. 352.

stabilnějšími oblastmi unijní politiky, například zemědělstvím. Sedmý akční program se s těmito nedostatky nijak nevypořádává, když na rozdíl od Šestáho akčního programu nestanoví ani výchozí zásady nebo základní pravidla pro vytváření unijní ekopolitiky. Následný legislativní výstup, který má z unijní ekopolitiky vycházet, pak reflektuje vyjednávání na mnoha úrovních mezi mnoha subjekty, které se navzájem neshodnou na povaze problému ani na jeho řešení. Vědecké závěry, o která se vyjednávání opírá, si mnohdy odporují. Podoba přijatých právních předpisů je tak nepředvídatelná – jejich obsah může být stejně komplikovaný jako proces jejich vytváření. Úvahy Komise při vytváření právního textu nejsou jasné, přitom již původní návrh výrazně ovlivňuje podobu přijaté verze. Do legislativního procesu na unijní úrovni se zapojuje mnoho subjektů s odlišnými zájmy, v čele s Komisí a 28 členskými státy. Pro jednotlivce, soukromý sektor a představitele občanské společnosti se při přípravě unijní ekopolitiky otevřel nový prostor, ve kterém mohou uplatňovat svoje práva a působit na zákonodárce Unie, čímž došlo ke vzniku jakési šedé zóny neformálního vyjednávání, spolupráce a lobbingu mezi Uníí, členskými státy a jednotlivci. Ta se stala pevnou součástí vytváření a fungování unijního práva životního prostředí.⁸⁰ V mezinárodním kontextu se jedná o mimořádný jev. Nutně se změnila i povaha reakcí na přeshraniční environmentální problémy, na nehody a katastrofy s dopadem na životní prostředí, změnil se i přístup k využití vědeckých poznatků.

Komisi nadto nelze vnímat jako monolitickou instituci a pomíjet její vnitřní fragmentaci a rivalitu mezi jednotlivými generálními ředitelstvími, a to zvláště v oblasti životního prostředí. Příprava unijní politiky ochrany klimatu zahrnovala dokonce deset těchto ředitelství. Zásadním problémem vytváření unijního práva životního prostředí je pak diskrepance mezi obsahem unijní ekopolitiky a přijímanou právní regulací. Zatímco proklamované environmentální cíle jsou obecné, dlouhodobé a globální, přijímané právní předpisy často reagují na současnou tržní situaci v zajetých kolejích nastavených především prvotní regulací v oblasti vod, odpadů a ovzduší. Je pro ně typická podrobnost regulace a používání specifické terminologie. Jedním z důsledků je, že podle analýzy EEA z roku 2010⁸¹ se Unii podařilo splnit pouze 3 z celkových 16 cílů ekopolitiky.

Hey⁸² v této souvislosti přichází s dynamickým modelem unijní legislativy v oblasti ochrany životního prostředí a integrace ekopolitiky. Tento model po-

⁸⁰ Srov. Peterson, Bomberg, op. cit., s. 173.

⁸¹ *Evropská agentura pro životní prostředí*. Evropské životní prostředí. Stav a výhled. Kodaň, 29. 11. 2010, s. 9-24.

⁸² Hey, Ch. Why does Environmental Policy Integration Fail? The Case of Environmental Taxation for Heavy Good Vehicles. In: Lenschow, A. Environmental Policy Integration. Greening Sectoral Policies in Europe. Londýn: Earthscan, 2002, s. 127-152.

pisuje vztah mezi kapacitou zákonodárce a schopností environmentální lobby čelit sektorální lobby (normativní a organizační faktor). Úspěšná implementace je možná pouze za přítomnosti obou faktorů, v opačném případě skončí environmentální politika u symbolické regulace bez účinné implementace. Wilkinson⁸³ při popisu vývoje unijní ekopolitiky uvádí, že zatímco její integrace v devadesátých letech probíhala prostřednictvím měkkých, nehierarchických způsobů regulace, po roce 2000 bylo nutno čelit nově vznikajícím tlakům, např. nebývalému rozšíření Společenství v roce 2004 nebo rostoucí globální konkurenci. Z té vychází konkurenční strategické paradigma, na kterém nyní stojí Lisabonská strategie pro růst a zaměstnanost a které měkké způsoby řízení nutně odsouvá do ústraní. Aspekty spojené s ochranou životního prostředí tak již nejsou výlučnou doménou unijní ekopolitiky definované akčními programy. Ani s tímto problémem se Sedmý akční program nijak nevypořádává.

Výše nastíněné problémy se zčásti pojí s rolí unijního práva životního prostředí v kontextu evropské integrace. Stále se totiž jedná mimo jiné i o prostředek k odstranění negativních jevů fungování vnitřního trhu, kdy se vedle aspektů ryze ekonomických objevují i hodnoty ochrany a zachování životního prostředí. Náprava ovšem není zpravidla realizována přímou finanční pomocí nebo stanovením ochranných tarifů, ale spočívá v dosažení dlouhodobě udržitelného kompromisního stavu. Přestože v tomto směru dochází k určitému posunu, převažuje u přijímané unijní regulace povaha reakce na aktuální, často tržní problémy. Wood⁸⁴ k tomu kriticky uvádí, že Unie odmítá odpovědnost za způsob, kterým funguje, a smysl svojí politiky obhajuje obecnými frázemi nutnosti přizpůsobení se pokračujícímu procesu globalizace. Z toho je podle něj možné dovodit, že pouze následuje vývoj nekontrolovaného vnitřního trhu, což ovšem ústí v konkrétní politická rozhodnutí s jasným negativním dopadem v oblasti životního prostředí.

6.2 Dosavadní pokusy o začlenění problematiky životního prostředí

Obtíže, se kterými je spojena integrace problematiky životního prostředí do ostatních unijních politik, dokádá zejména neúspěch tzv. Cardiffského procesu. Tento proces byl zahájen v prosinci 1997 a vycházel z návrhu Komise, aby všechny útvary Rady vytvořily vhodnou strategii integrace environmentálních cílů do svých politik a sledovaly svůj pokrok v této oblasti. Rada tento návrh přijala

⁸³ *Wilkinson, D.* Environmental Policy Integration at EU level – State-of-the-Art Report. Berlín: EPIGOV Paper No. 4, Ecologic – Institute for International and European Environmental Policy, 2007, s. 3.

⁸⁴ *Wood, D.* Challenging the Ethos of the European Union: A Green Perspective on European Union Policies and Programmes for Rural Development and the Environment. In: *Holder, J.; McGillivray, D.* (eds.) *Locality and Identity: Environmental Issues in Law and Society*. Londýn: Ashgate, 1999, s. 60-61.

la, nicméně summit v Helsinkách v roce 1999 ani pozdější analýzy nezaznamenaly význačnější úspěchy. Fergusson⁸⁵ uvádí, že přes pozitivní vývoj se žádná z částí Rady blíže aspektům ochrany životního prostředí nevěnovala, žádná nevyužila při formulaci své strategie vědecké poznatky, které byly v té době k dispozici, ani nezahrnula environmentální cíle mezi cíle své strategie. Ostatní autoři upozorňují na neschopnost a nedostatek politické vůle k integraci ekopolitiky do sektorových strategií, koordinační problémy v rámci Komise i Rady, nedostatky v komunikaci mezi Komisí a Radou, programové rozpory, neprovázanost dílčích strategií a obecné, vágní výstupy integračního procesu.⁸⁶ Summit v Göteborgu v roce 2001 měl být uzávěrkou pro integraci ekopolitiky a zhodnocení celého procesu, Rada žádala o odložení termínu, ale výsledkem bylo pouze doporučení dokončit a později rozvinout, aby mohly být výsledky prezentovány na barcelonském summitu v roce 2002. K dalšímu posunu už ovšem nedošlo a Cardiffský proces nebyl během následujících summitů ani zmiňován, stejně jako jednotlivé strategie. Přestože se již vytvořené integrační strategie staly součástí Šestáho akčního programu, Komise sama přiznala v tomto směru neúspěch.⁸⁷

Důsledkem zmíněného neúspěchu je, že Komise svoji pozornost zaměřila na integraci environmentálních zájmů do okrajových politik režimu tabáku a cukru, nebo udržitelnosti evropského turismu.⁸⁸ Integrační snahy byly také více přesunuty na národní úroveň. Tento odklon je však nutno považovat za dočasný a za dané situace i správný. V době zahájení Cardiffského procesu totiž Společenství ještě nemělo žádnou strategii udržitelného rozvoje, která by vytyčila dílčí multisektorální cíle. Nedošlo ani k zohlednění povahy jednotlivých politik Společenství. Jak správně poznamenává zpráva dánského ministerstva životního prostředí,⁸⁹ působnost Unie se v jednotlivých oblastech její politiky výrazně liší. Proto je zapotřebí rozlišovat mezi jednotlivými částmi Rady při úsilí o integraci ekopolitiky. Některé strategie, zejména ty spojené s dopravou nebo ochranou veřejného zdraví, vyžadují větší pozornost ke svému zajištění na národní úrovni, protože regulace na unijní úrovni by pravděpodobně nebyla dlouhodobě udržitelná. Požadavky na sledování

⁸⁵ Fergusson, M., et al. The Effectiveness of EU Council Integration strategies and Options for Carrying Forward the 'Cardiff' Process [online]. Londýn: Institute for European Environmental Policy, 2001 [vid. 25. 9. 2014]. Dostupné z: <http://ieep.org.uk/assets/133/cardiffreport.pdf>.

⁸⁶ Krämer, R. A. Results of the „Cardiff-Processes“ – Assessing the State of Development And Charting the Way Ahead [online]. Berlín: Ecologic, 2001 [vid. 25. 9. 2014]. s. 4. Dostupné z: http://ec.europa.eu/environment/integration/pdf/german_study.pdf.

⁸⁷ Viz pracovní dokument Komise Začlenění zřetele na životní prostředí do dalších oblastí politikohodnocení Cardiffského procesu. KOM (2004) 394.

⁸⁸ Viz sdělení Komise KOM (2000) 20 a KOM (2001) 264.

⁸⁹ Wilkinson, D. et al. The Future of the Cardiff process. A report for the Danish Ministry of the Environment. Danish Ministry of the Environment, Danish Environmental Protection Agency, 2002 s. 25.

a informování o uplatňování jednotlivých politik by naopak měly být stanoveny jednotně, s doprovodnými instrukcemi Komise, EEA, GAERC nebo Rady.

Další vývoj začleňování problematiky životního prostředí tak musí představovat návrat k řešení komplexních environmentálních problémů v rámci jednotlivých politik. Je patrné, že Sedmý akční program tímto směrem míří, když v bodě 12 zmiňuje dlouhodobé, integrované strategie, jejichž cílem je zastavit úbytek biologické rozmanitosti, zvýšit účinnost využívání zdrojů a urychlit přechod na bezpečné a udržitelné nízkouhlíkové hospodářství. Dále Sedmý akční program zmiňuje, že Komise začlenila environmentální problémy a cíle do nedávných iniciativ v jiných klíčových oblastech politiky, zahrnujících energetiku a dopravu, a snažila se zvýšit environmentální přínosy reformou politik Unie v oblasti zemědělství a rozvoje venkova, rybolovu a soudržnosti, přičemž stavěla na dosavadních úspěších. Zde se povětšinou jedná o prvotní iniciativy o začlenění unijní ekopolitiky do ostatních unijních politik z konce roku 2011,⁹⁰ přičemž jen některé lze označit za pokročilé či realizované; původnímu záměru multisektorálního přístupu odpovídá ve větší míře jediné integrace požadavků na využívání zdrojů.⁹¹ Sedmý akční program uvádí pouze několik konkrétních příkladů, kdy došlo k zavedení opatření vycházejících z unijní ekopolitiky i v jiných oblastech – např. bod 6 zmiňuje, že reformovaná společná zemědělská politika spojuje od roku 2003 přímé platby s požadavkem, aby zemědělci udržovali krajinu v dobrém zemědělském a environmentálním stavu a jednali v souladu s příslušnými právními předpisy v oblasti životního prostředí.

6.3 Dílčí závěr

Cíl začlenění problematiky životního prostředí, kterému se věnují body 85-89 Sedmého akčního programu, představuje jeho pojetí nejvýznamnější koncepční změnu podpůrného rámce ve srovnání s předchozími akčními programy. V podstatě se unijní ekopolitika dostává zpátky ke svým počátkům, když podobný přístup zastávaly prvé dva akční programy, než došlo v osmdesátých letech pod silným německým tlakem k přechodu k regulaci typu *end-of-pipe*, kterou lze považovat za jednu z příčin obtíží spojených s integrací environmentální politiky. Jak výstižně popisují Jordan a Lenschowová,⁹² politici, kteří na unijní úrovni větší mírou integrace ekopolitiky otevřeně prosazovali, začínají teprve pomalu zjišťovat, že to znamená mnohem aktivnější multisektorální přístup k ochraně životního prostředí, než je zvykem kdekoliv ve vyspělých zemích. Takový přístup ovšem vy-

⁹⁰ Viz sdělení Komise KOM/2011/0021, KOM/2011/0244, KOM/2011/0571.

⁹¹ Viz sdělení Komise KOM/2005/0670.

⁹² Jordan, A.; Lenschow, A. Greening' the European Union: what can be learned from the 'leaders' of EU environmental policy? European Environment. 2000, č. 10, s. 115.

žaduje rovněž zavedení odpovídajícího organizačního a vyjednávacího mechanismu, na což není doposud připravena Komise ani Rada.⁹³

Právě zavedení organizačních a vyjednávacích mechanismů by mělo být prvním krokem, který bude následovat přijetí Sedmého akčního programu. S jistotou mírou optimismu lze dokonce předpokládat, že zvolený přístup bude mít pozitivní vliv i na vytváření unijní ekopolitiky samotné. Řešení komplexních environmentálních problémů v rámci jednotlivých politik by totiž mohlo poskytnout potřebný základ pro dosažení cílů, které si Unie v oblasti ochrany životního prostředí vytyčila, a zároveň oslabit tlak na konkrétní podobu přijímaných právních předpisů v této oblasti. K tomuto záměru se ostatně výslovně hlásí rozhodnutí Parlamentu a Rady v bodu 29 preambule. Dále je možné předpokládat, že začlenění unijní ekopolitiky výrazně urychlí nově schválený unijní rozpočet, který úspěšně integruje finanční podporu boje proti klimatickým změnám v jednotlivých částech rozpočtu, čemuž se blíže věnuje podkapitola 7.

7. Zlepšení znalostní a faktické základny ekopolitiky

Sedmý akční program navazuje na požadavky Šestého akčního programu, který zdůrazňoval využití nejlepších dostupných vědeckých důkazů a další zlepšování vědeckých poznatků pomocí výzkumu a technologického rozvoje. Vydává se ovšem dále, a to k institucionalizaci sdílených informací ve formě faktické znalostní základny. Tomu přisvědčuje bod 27 preambule rozhodnutí Parlamentu a Rady, podle kterého by se měla politika Unie v oblasti životního prostředí nadále opírat o pevnou znalostní základnu a měla by zajistit, aby faktické podklady, na nichž se zakládá vytváření politik, včetně případů uplatnění zásady omezitelnosti, byly na všech úrovních lépe chápány. Body 67-70 Sedmého akčního programu tento základní požadavek rozvíjejí a přicházejí s řadou konkrétních kroků potřebných pro zlepšení znalostní a faktické základny ekopolitiky – přijetí opatření na úrovni Unie a na mezinárodní úrovni zaměřená na další posílení a lepší propojení vědy a politiky a zapojení občanů; soustavné investice pro zajištění spolehlivých údajů a ukazatelů; rozvíjení celounijní výměny elektronických údajů; předcházení zdvojování úsilí a odstranění zbytečné administrativní zátěže. Sedmý akční program dokonce v bodě 71 vymezuje pět základních nedostatků současného stavu a v bodě 73 nabízí podrobná řešení.

Řada z výše uvedených kroků přitom již byla provedena nebo dochází k jejich postupnému provádění v rámci činnosti Evropské agentury pro životní prostředí (EEA), Evropské informační a pozorovací sítě pro životní prostředí (EIONET),

⁹³ Viz např. *Hession, M.; Macrory, R.* The Legal Duty of Environmental Integration: Commitment and Obligation or Enforceable Right? In: *O'Riordan, T.; Voisey, D.* (eds.) *The Transition to Sustainability: The Politics of Agenda 21 in Europe*. Londýn: Earthscan, 1998, část II.

systémů INSPIRE a Copernicus a dalších evropských systémů informací o životním prostředí, například Evropského informačního systému pro biologickou rozmanitost (BISE) a Evropského systému informací o vodě (WISE). Tyto informační systémy jsou zároveň většinou nastaveny podmínkami plnění strategií k roku 2020.

Pro sběr informací a související výzkum platí podobné závěry jako u zajištění investic, kterému se bude věnovat další kapitola. Nezbytná je součinnost členských států a zpravidla také soukromého sektoru. Převaha členských států nad Unii v odborné oblasti se v důsledku sdílení dat pomalu vytrácí, přesto je možné, že v některých oblastech mohou mít členské státy zájem na tom, aby si udržely své zvláštní znalosti a know-how. To se týká například případů porušování unijního práva životního prostředí, spojeného s vyššími nároky na unesení důkazního břemene, a to zejména v situaci, kdy závěr o porušení povinnosti vychází z odborných podkladů.⁹⁴ Ukazuje se však, že státy s vyspělejší úrovní výzkumu naopak podporují jednotný systém vytváření, sběru a analýzy dat. Ten lze již v současné podobě považovat za velmi vyspělý, Unii ovšem čeká v souvislosti s přechodem na „globální“ cíle další výzva, kterou je vytváření synergických analýz poměřujících kvalitu životního prostředí, kvalitu lidského života a ekonomické faktory unijního růstu perspektivou těchto cílů. Tyto analýzy by měly umožnit lepší pochopení vztahů mezi využitím zdrojů, produkcí, spotřebou a dopadem na životní prostředí, to znamená pochytit komplexně vlivy na životní prostředí včetně jejich vzájemných souvislostí. K tomu Sedmý akční program zdatně nakračuje ve snaze přijmout systematický a integrovaný přístup k řízení rizik, zejména ve vztahu k hodnocení a řízení nových a nově se objevujících oblastí politiky a s nimi souvisejících rizik, a také pokud jde o přiměřenost a koherence příslušných regulačních kroků.

8. Zajištění investic

Podle článku 28 preambule rozhodnutí Parlamentu a Rady by se měly cíle v oblasti životního prostředí a klimatu opírat o odpovídající investice a finanční prostředky by měly být vynakládány efektivněji v souladu s těmito cíli. Mělo by být podpořeno využívání iniciativ veřejného a soukromého sektoru. Čl. 2 odst. 1 písm. f) téhož rozhodnutí mezi cíle Sedmého akčního programu řadí zajištění investic pro politiku v oblasti životního prostředí a klimatu a zabývání se environmentálními externalitami. Tento cíl Sedmý akční program řadí do podpůrného rámce a blíže jej konkretizuje v bodech 74-84, přičemž podle bodu 84 je třeba pro

⁹⁴ Viz např. Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 2009. Komise Evropských společenství proti Finské republice. Věc C-335/07. Sbírka soudních rozhodnutí 2009 I-09459. Nebo Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 2009. Komise Evropských společenství proti Švédskému království. Věc C-438/07. Sbírka soudních rozhodnutí 2009 I-09517.

jeho naplnění zabezpečit investice, aby do roku 2020: a) bylo cílů politiky v oblasti životního prostředí a klimatu dosaženo nákladově efektivním způsobem a aby tyto cíle byly zaštitěny odpovídajícím financováním; b) byly zvýšeny finanční prostředky veřejného a soukromého sektoru určené na výdaje související s životním prostředím a oblastí klimatu; c) byla řádně posouzena hodnota přírodního bohatství a ekosystémových služeb a také náklady vyplývající z jejich znehodnocování, a aby to vše bylo vzato v úvahu při tvorbě politiky a investování.

Je zřejmé, že volný trh nesměřuje přirozeně k ochraně životního prostředí, respektive k dosažení ekopolitických cílů, které si Unie vytyčila. Záměrem Unie je proto přesvědčit adresáty právní regulace, že dodržování nastavených pravidel je i v jejich zájmu. Slabé prosazování unijního práva životního prostředí je totiž spojeno s náklady na odstranění způsobených škod, které jsou zpravidla vyšší než náklady spojené s ochranou životního prostředí. Jak uvádí Komise⁹⁵ s odkazem na příslušné studie, náklady, jež vyplývají z nedostatečného provádění stávajících právních předpisů, se odhadují přibližně na 50 miliard eur ročně.⁹⁶ Samotné dodržování právních předpisů ovšem není dostačující. Proto Sedmý akční program reflektuje snahy o získání a zajištění investic, které ekonomicky podpoří environmentální zájmy, ve dvou směrech – vytvářením příznivého právního prostředí (nastavením ekopolitiky), které podpoří žádoucí vývoj trhu a přísun soukromých investic, a také přímou finanční podporou ze svého rozpočtu.

Tím, že Sedmý akční program výslovně požaduje zajištění investic, dochází k navázání a zároveň k významnému posunu oproti Šestému akčnímu programu. Ten sice obsahoval rozsáhlejší úpravu strategických finančních nástrojů, ale požadoval toliko integraci environmentálních kritérií do programů financování Společenstvím a zohlednění cílů Šestého akčního programu v budoucích přezkumech finančního výhledu pro finanční nástroje Společenství. Podpora integrace problematiky životního prostředí do finančního odvětví měla spočívat v propagaci integrace, zvážení dobrovolných kroků ve spolupráci s finančním odvětvím a výzvě Evropské investiční bance k posílení integrace environmentálních cílů.⁹⁷ Je možné dovést, že Sedmý akční program tyto cíle rozvíjí a zároveň větší pozornost věnuje zajištění investic soukromým sektorem.

⁹⁵ Evropská komise. Sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Větší využití potenciálu opatření EU v oblasti životního prostředí: budování důvěry prostřednictvím lepších znalostí a lepší schopnosti reakce. KOM (2012) 095 v konečném znění.

⁹⁶ Evropská komise, COWI. *The costs of not implementing the environmental acquis*. Závěrečná zpráva [online]. 2011 [vid. 25. 9. 2014]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/environment/enveco/economics_policy/pdf/report_sept2011.pdf.

⁹⁷ Viz čl. 3 a 7 rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES ze dne 22. července 2002 o šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí.

8.1 Rozpočet Evropské unie

Úspěšnost zajištění investic v unijním rozpočtu je možné v určité míře hodnotit již nyní. Přijatý rozpočet (víceletý finanční rámec) Evropské unie, který byl připravován ve stejné době jako Sedmý akční program, totiž upravuje rozdělení a využití finančních prostředků pro období let 2014 – 2020, tedy pro období účinnosti Sedmého akčního programu. Jak již bylo řečeno, stalo se „globální“ pojetí Sedmého akčního programu součástí strategie EU 2020,⁹⁸ a to jako jeden z hlavních vývojových směrů Evropské unie, neboť přímo podporuje dosažení hlavního cíle unijní strategie – zajištění chytrého, udržitelného růstu podporujícího soudržnost (ekonomika s vysokou zaměstnaností, jež se bude vyznačovat hospodářskou, sociální a územní soudržností). To se pochopitelně projevilo při vytváření unijního rozpočtu, zejména ve vztahu k fondům, které se zaměřují mimo jiné na boj proti klimatickým změnám. Jedná se jak o fondy, které jsou součástí přímo unijní politiky životního prostředí (LIFE+), tak i politik ostatních (soudržnosti, zemědělské, výzkumné, vnější akce). Zatímco z předchozího rozpočtu pro období let 2007 – 2013 připadalo na oblast životního prostředí zhruba 9 % a na boj s klimatickými změnami 5 % finančních prostředků,⁹⁹ nový rozpočet svěříje celých 20 % pro dosažení cílů spojených se změnou klimatu.

Vedle toho, že jsou platby v dílčích oblastech výrazně zvýšeny oproti předchozímu rozpočtu, dochází k jejich přímému navázání na environmentální cíle. Například investice do regionů směřuje od určitého stupně výrazněji k dosažení energetické soběstačnosti a podpory obnovitelných zdrojů (minimálně 20 % u regionů nad 75 % průměru unijního GDP). Podobně 30 % přímých plateb v zemědělství je podmíněno ekologicky přínosnými činnostmi, snižováním množství produkovaných škodlivin nebo používaných hnojiv. V oblasti výzkumu a inovací došlo nejen k navýšení rozpočtu (z 54 na 80 miliard eur), ale i k upřednostnění výzkumu jevů spojených se změnami klimatu a přechodem na nízkouhlíkové technologie. Podpora drobných projektů v této oblasti byla téměř ztrojnásobena, což by mělo mít mimo jiné pozitivní dopad na zabezpečení lokálních vzdělávacích aktivit i fungování občanských sdružení (spolků). V oblasti dopravy jsou upřednostňovány ohleduplnější dopravní prostředky, konkrétně využití železnice a lodní dopravy, v energetice záměry elektrických sítí pro obnovitelné zdroje a propojení napříč Evropou. Zde je opět spojitost se strategií na modernizaci evropských sítí, mimo jiné transevropských energetických sítí, do podoby evropské supersítě, inteligentních energetických sítí a propojení především obnovitelných zdrojů ener-

⁹⁸ Sdělení Komise EVROPA 2020 Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění. KOM (2010) 2020 v konečném znění.

⁹⁹ Blíže viz např. *Tisma, S.; Boromisa, A. M.; Pavicic Kaselj, A.* Environmental Finance and Development. Routledge, 2012, s. 28.

gie s těmito sítěmi. To zahrnuje nutnost podpořit projekty v oblasti infrastruktury strategicky významné pro EU v Pobaltí, na Balkáně, ve Středomoří a v euroasijské oblasti.¹⁰⁰ Pozitivně lze vnímat i skutečnost, že došlo k přesměrování nevyčerpaných zemědělských a regionálních fondů na investice do oblasti účinného využití energií. Finanční prostředky z Evropského programu oživení energií byly z velké části převedeny na budování energetické infrastruktury a uhlíkových úložišť.

Množství získaných prostředků z unijního rozpočtu pro podporu environmentálních projektů je zásadní ve dvou směrech. Především vypovídá mnoho o vyjednávání s komisaři mimo portfolio životního prostředí a klimatických změn, zejména z oblasti zemědělství, dopravy, energetiky a výzkumu. Tak vysoký podíl z rozpočtu pro jedinou, respektive pro dvě z 27 oblastí unijní politiky totiž logicky není bez dalšího politicky akceptovatelný. Můžeme proto tvrdit, že došlo k účinné integraci unijní ekopolitiky na rozpočtové úrovni, což lze považovat za obrovský, byť nepřímý pokrok v ochraně životního prostředí v Evropské unii. Connie Hedegaardová, komisařka zodpovědná za vyjednávání rozpočtu pro opatření v oblasti změny klimatu, by ovšem se svými plány patrně neuspěla, pokud by se jich neujal José Manuel Barroso a potažmo celá Unie, která s klimatickým projektem nastaveným směrem k roku 2050 fakticky spojila svůj osud. Není bez zájmovosti, že komisař pro silnou oblast energetiky Günther Oettinger prosazoval maximálně 10 % z unijního rozpočtu pro oblast klimatických změn. Neuspěl, ale získal pro svoje ředitelství prostředky z nového fondu CEF (Connecting Europe Facility), který stanoví pravidla pro financování a implementaci evropských projektů v oblasti energetické, dopravní a telekomunikační sítě.¹⁰¹

Na místě je ovšem také upozornit na kritiku, která si všímá nedostatků při alokaci finančních prostředků pro jednotlivé oblasti a podle které nejsou stanovená kritéria dostatečná ani přesná. Například zmíněný fond CEF se podle ní přes proklamaci zásady udržitelného rozvoje zaměřuje na projekty, které nejsou s touto zásadou v souladu. Dále není důvod, aby platby v zemědělství nebyly ještě více nebo dokonce zcela navázány na ekologické podmínky a podobně.¹⁰²

¹⁰⁰ Viz nařízení Rady 1311/2013 ze dne 2. prosince 2013, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2014 – 2020, interinstitucionální dohoda ze dne 2. prosince 2013 mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázi, spolupráci v rozpočtových záležitostech a řádném finančním řízení (2013/C 373/01), sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Rozpočet – Evropa 2020. KOM (2011) 500 v konečném znění.

¹⁰¹ Viz např. *Ministerstvo vnitra*. Programy EU – CEF – Connecting Europe Facility [online]. Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/cef-connecting-europe-facility.aspx>

¹⁰² Viz např. *QCEA*. EU Budget: Integrating energy security, climate change, and green agenda in the Multiannual Financial Framework [online]. Dostupné na: <http://www.qcea.org/wp-content/uploads/2012/03/bp-mffgreenagenda-en-feb-2012.pdf>

Taková kritika ještě neznamena, že 20 % z unijního rozpočtu opravdu nebude využito na projekty spojené s bojem proti klimatickým změnám. Sledování využití jednotlivých výdajů napříč jednotlivými rozpočtovými kapitolami však nebude jednoduché¹⁰³ a podstatná pro další vývoj využití unijních fondů bude zcela jistě také podpora členských států (zejména při vytváření doplňkových fondů, ale například i při plánování investic v návaznosti na obchodování s emisními povolenkami) i přístup soukromých investorů. Tomuto závěru svědčí analýza dat o čerpání z unijních fondů zaměřených na životní prostředí v minulosti. Například ke konci roku 2009 bylo z fondu soudržnosti vyčerpáno jen 22 % prostředků na projekty udržitelného rozvoje. Výše čerpání se mezi členskými státy výrazně lišila a značný rozdíl byl i v zaměření projektů (pouze 6 % v oblasti ochrany ovzduší, 47 % v oblasti ostatních nástrojů zachování životního prostředí). Podobná je situace i v případě čerpání dotací z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova nebo financování soustavy NATURA 2000.¹⁰⁴ Příčiny tohoto stavu jsou obecně známé – existence jiných prioritních nebo populárnějších projektů, dlouhá doba přípravy nebo získávání podpory obyvatel. Ministerstva životního prostředí nadto nemají ve vládách členských států natolik silnou pozici, aby dojednaly dostatečnou podporu pro své projekty. Svoji roli hraje jistě i nedostatečné odborné zázemí, byrokratická zátěž a v neposlední řadě i ekonomická krize.¹⁰⁵

8.2 Investice soukromého sektoru

Soukromé osoby se vždy podílely na implementaci unijního práva včetně investic v rámci unijních fondů. Přesto je rozšíření partnerství veřejného a soukromého sektoru stále velice omezené a tato partnerství představují jen malou část celkových veřejných investic.¹⁰⁶ Oblast životního prostředí je však jednou z těch úspěšnějších. Sedmý akční program vychází především z předpokladu, že prosa-

¹⁰³ Viz Withana, S.; Baldock, D.; Illés, A.; Rayment, M.; Medarova-Bergstrom, K. Tracking system for climate expenditure in the post-2013 EU budget: Making it operational, Final summary report for the European Commission – DG CLIMA. Londýn, Brusel: Institute for European Environmental Policy, 2014.

¹⁰⁴ Pracovní dokument Komise COMMISSION STAFF WORKING PAPER Annexes to the IMPACT ASSESSMENT. SEC (2011) 540 v konečném znění, sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Naše životní pojistka, náš přírodní kapitál: strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020. KOM (2011) 244 v konečném znění.

¹⁰⁵ Pracovní dokument Komise. Impact assessment Accompanying the document Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council on a General Union Environment Action Programme to 2020 „Living well, within the limits of our planet“ This report commits only the Commission's services involved in its preparation and does not prejudge the final form of any decision to be taken by the Commission. SWD (2012) 398 v konečném znění.

¹⁰⁶ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Mobilizace soukromých a veřejných investic pro obnovu a dlouhodobou strukturální změnu: rozvoj partnerství veřejného a soukromého sektoru. KOM (2009) 615.

zování unijního práva životního prostředí přináší užitek v rovině ochrany životního prostředí i v rovině ekonomické. Pozitivní ekonomické dopady lze spatřovat nejen v odstranění bariér na trhu, ale i v investicích do znalostí a inovací. Podle odhadů má environmentální průmysl Evropské unie roční obrat více než 300 miliard eur, přičemž důsledkem nejistoty ohledně možností provádění, směrů a časových rámců právní regulace proto mohou být značné finanční náklady, pokud jde o nevyužité příležitosti.¹⁰⁷ Tomu odpovídají i závěry konzultací vedených před přijetím Sedmého akčního programu, podle nichž pro podnikatele představuje největší přidanou hodnotu akčního programu dlouhodobá jistota a jasný rámec pro investice do účinného využívání energetických zdrojů, nízkouhlíkových technologií a ekoinovací.¹⁰⁸ Podle Komise by pak mělo zajištění investic soukromého sektoru přispět k inovacím v oblasti výrobků i služeb a tržní vývoj by měl odrážet skutečné náklady spojené s dopadem na životní prostředí, což je podmíněno důsledným uplatňováním zásady *znečištitel platí*, odklonem od využívání látek znečišťujících životní prostředí (mimo jiné i efektivním využíváním stávajících zdrojů), přesunem daňového zatížení od výroby (práce) ke znečištění (zvýšením poměru tzv. zelených daní z průměrného podílu ve výši 6,3 % až na úroveň např. Belgie nebo Nizozemsko k podílu okolo 10 %) a rozšířením trhů pro výrobky a služby ohleduplné k životnímu prostředí.¹⁰⁹ Podle Sedmého akčního programu spočívá uplatňování zásady *znečištitel platí* zejména v postupném ukončování dotací, které škodí životnímu prostředí, na úrovni Unie a členských států (bod 76). To se ovšem může ukázat jako problematické s ohledem na vágní podmínky čerpání z unijního rozpočtu (o CEF již byla řeč).

Vytváření příznivého právního prostředí však není pro získání soukromých investic zdaleka dostačující. Podle dostupných studií je třeba také přímé podpory k jejich nastartování.¹¹⁰ Taková snaha není na unijní úrovni nová a můžeme ji vysledovat například v Programu podpory environmentálních technologií (ETAP) z roku 2004 i v následujícím Akčním plánu pro ekoinovace (EcoAP) z roku 2011, který zavádí systém vlastních nástrojů finanční podpory zaměřených i na menší

¹⁰⁷ Evropská komise, COWI. *The costs of not implementing the environmental acquis*. Závěrečná zpráva [online]. 2011 [vid. 25. 9. 2014]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/environment/enveco/economics_policy/pdf/report_sept2011.pdf.

¹⁰⁸ *Evropská komise*. Annex 1 Details of the responses to the public consultation [online]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/ia_annexes/Annex%201%20-%20Details%20of%20public%20consultation.pdf.

¹⁰⁹ *Evropská komise*. 7th EAP priority objectives [online]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/environment/newprg/objectives.htm>. A také *The link between the environment and competitiveness* [online]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/ia_annexes/Annex%205%20-%20The%20link%20between%20the%20environment%20and%20competitiveness.pdf.

¹¹⁰ Viz např. *Holmes, I.; Gaventa, J.; Mabey, N.; Tomlinson, S.*: *Financing the Decarbonisation of European Infrastructure 30 percent and beyond*. Londýn: E3G. 2012, s. 9 a násl.

projekty. Za účelem uvolnění dalších investic ze soukromého sektoru byla v rámci evropských strukturálních fondů a fondů pro inovace (ESI) vyhrazena minimální částka 27 miliard EUR, která je určena konkrétně na investice do rozvoje nízko-uhlíkového hospodářství včetně zvyšování energetické účinnosti. Z nedávno provedené analýzy programového plánování těchto fondů v jednotlivých členských státech vyplývá, že aktuální objem těchto investic se zvýší na více než 36 miliard EUR. Zatímco finanční nástroje vytvořené díky příspěvkům z fondů ESI mohou mít pákový efekt, který povede ke zvýšení podílu investic soukromého kapitálu, nové obchodní modely společností poskytujících energetické služby (ESCO – Energy Performance Company) mohou vytvářet úspory v rámci celého energetického systému.¹¹¹ Inovační finanční nástroje by měly hrát stále významnější roli v rozpočtových výdajích EU, což je patrné již ve schváleném rozpočtu pro období 2014 – 2020, který nabízí podnikatelům více možností, jak se investičně zapojit do naplňování environmentálních cílů.

V případě získávání soukromých investic platí podobné závěry jako ohledně čerpání prostředků z unijních fondů. Zde se však jedná nejen o pokračování zavedených systémů podpory, ale také o zavádění nové generace inovačních finančních nástrojů – kapitálové a dluhové platformy EU.¹¹² Soukromé investice jsou závislé na ekonomické situaci a jejich predikce v dlouhodobém horizontu je velmi obtížná. Také partnerství veřejného a soukromého sektoru vyžadují dlouhodobý závazek státu a politickou vůli ke sdílení investic do velkých projektů, a také zvláštní dovednosti v rámci veřejného sektoru spojené s přípravou, uzavřením a správou smluv. Sedmý akční program ostatně přiznává, že přilákání investic do některých oblastí je v současné době obtížné, zejména z důvodu neexistence nebo zkrácení cenových signálů vyplývajících z toho, že nebyly řádně zohledněny náklady na ochranu životního prostředí nebo že byly přiděleny veřejné dotace na činnosti škodlivé pro životní prostředí (bod 75). Bude nutné snížit neochotu podnikatelů k riziku, a zajistit tak přístup ke kapitálu na činnosti podporující oblasti, jako je infrastruktura nebo inovace v malých a středních podnicích, a inovační finanční nástroje mohou v tomto ohledu hrát důležitou roli. Lze rovněž předpokládat vytvoření fondu, který bude sloužit jako záruka pro soukromé investory, kteří tak s pomocí Evropské unie začnou financovat velké strategické projekty například v energetice či mezinárodní dopravě. V případě získání velkých soukromých investorů by mohla vložená částka díky pákovému efektu narůst až několikanásobně. Komise bude pravděpodobně pracovat v úzké koordinaci s Evropskou inves-

¹¹¹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě. Evropská strategie energetické bezpečnosti. KOM (2014) 330 v konečném znění.

¹¹² Viz sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě. Rámec pro novou generaci inovačních finančních nástrojů – kapitálové a dluhové platformy EU. KOM (2011) 662 v konečném znění.

tiční bankou s cílem prozkoumat možnosti zvýšení účasti této banky na financování klíčové infrastruktury, zejména přeshraničních projektů. Tomu odpovídá bod 80 Sedmého akčního programu, který zmiňuje navýšený kapitál poskytnutý Evropské investiční bance v rámci Paktu pro růst a zaměstnanost z roku 2012.

8.3 *Dílní závěr*

Sedmý akční program reflektuje snahy o získání a zajištění investic, které ekonomicky podpoří environmentální zájmy, ve dvou směrech – vytvářením příznivého právního prostředí, které podpoří žádoucí vývoj trhu a přísun soukromých investic, a také přímou finanční podporou ze svého rozpočtu. Podmínkou úspěchu těchto snah je v obou případech účinné využívání unijních fondů, a to nejen v oblasti ochrany životního prostředí. Objem finančních prostředků v dedikovaném fondu LIFE+ totiž představuje pouze okolo 0.3 % z unijního rozpočtu, což je pochopitelně samo o sobě nedostatečné pro dosažení plánovaných cílů. Dále je nezbytná spolupráce členských států i soukromého sektoru, bez jehož spolufinancování rovněž k naplnění vytyčených cílů nedojde. Požadavky Sedmého akčního programu na zajištění investic v oblasti ochrany životního prostředí se s ohledem na současnou situaci jeví jako ambiciózní a uskutečnitelné, zároveň však s velmi nejistým naplněním, pokud nedojde ke změně dosavadního čerpání unijních fondů členskými státy a investice soukromého sektoru nebudou dostatečně podpořeny. Ze schváleného unijního rozpočtu pro období 2014 – 2020 je zjevné, že přinejmenším na úrovni rozdělení finančních prostředků došlo k začlenění unijní ekopolitiky do ostatních ekopolitik. Získaný podíl rozpočtu je velkým úspěchem a příslibem ochrany životního prostředí. Doporučit lze komplexní důraz na rychlost řešení technologických iniciativ v oblasti životního prostředí doplněný o právní zajištění krizových ekonomických situací, tzn. řešení dluhů nebo deficitu partnerství veřejného a soukromého sektoru. Lze předvídat, že schválený rozpočet bude mít vliv i na pojetí unijní zahraniční politiky a její pozici při vyjednávání na mezinárodní scéně, což by znamenalo ústup od prosazování vlastních konkrétních kritérií, místo toho by se Unie výrazně posunula k pojetí ochrany životního prostředí jako konkurenční výhody založené na investicích do výzkumu a inovací.

9. *Závěr*

Přípravy Sedmého akčního programu provázela velká očekávání a zároveň i stín předchozích neúspěchů. Jeho výsledná podoba tak dobře ilustruje problémy, se kterými se potýká unijní integrace v této oblasti. Co se týče podpůrného rámce, který by měl zajistit dosažení ambiciózních cílů unijní ekopolitiky, neřeší Sedmý akční program zásadní systémové překážky, které brání začlenění unijní ekopolitiky do ostatních unijních politik, efektivnější přípravě a hodnocení unijních právních předpisů a transparentnímu doзору nad prováděním unijního prá-

va. Za hlavní problém unijní integrace v oblasti ochrany životního prostředí tak lze nadále považovat skutečnost, že obecné unijní právo a nástroje jeho prosazování, které jsou uplatňovány ve všech oblastech unijního práva, nezohledňují environmentální specifika. Lze se přitom domnívat, že pojetí ochrany životního prostředí jako prostředku k odstranění negativních jevů fungování vnitřního trhu brání účinné regulaci oblasti ochrany životního prostředí bez ohledu na její obsah. Pozornost při posuzování platné regulace by tedy neměla směřovat k otázce správného počtu přijatých právních předpisů, ale především k otázce nutné míry regulace (unifikace právní úpravy) při zajištění řádné implementace a prosazování práva s cílem koordinace rozlišných národních systémů při zohlednění zásad subsidiarity a proporcionality. Oproti tomu se může plnění cílů Sedmého akčního programu opřít o silné, byť nejisté nástroje finančního zajištění a slibně se rozvíjející neformální spolupráci a budování jednotné znalostní základny. V tomto směru bude nepochybně přispívat k ochraně životního prostředí skutečnost, že se „globální“ pojetí Sedmého akčního programu stalo jedním z hlavních vývojových směrů Evropské unie s přesahem až k roku 2050 a cílům zajištění chytrého, udržitelného růstu podporujícího soudržnost.

Obecně lze uzavřít, že Sedmému akčnímu programu se nepodařilo reflektovat působení právní úpravy přijaté podle předchozího akčního programu a navrhnout opatření nutná k nápravě. Sedmý akční program z velké míry nepřináší potřebná řešení, nicméně s ohledem na předchozí vývoj je pozitivní, že vůbec došlo k jeho přijetí. To je samo o sobě důkazem politické vůle k další diskuzi o směřování obsahu a procesního zajištění unijní ekopolitiky. Sedmému akčnímu programu tak může prospět i to, že není zatížen nadšením, které provázelo přijetí prvních dvou akčních programů a poté bylo tvrdě potlačeno během období ekonomického útlumu v letech 1975 – 1978 a 1981 – 1983. Naopak, jeho přijetí v současné době a unijní podpora přechodu na zelenou ekonomiku slibuje lepší výhledy, než se očekávalo, i když s nejistým výsledkem.

Klíčová slova

Sedmý akční program pro životní prostředí, Evropská unie, ekopolitika, podpůrný rámec

*Mgr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., odborný asistent,
doc. JUDr. Ilona Jančářová, Dr., vedoucí katedry*

*Autoři pracují na katedře práva životního prostředí a pozemkového práva
Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně.*



Abstract

This paper examines the main priorities of the 7th Environment Action Programme from the perspective of their enabling framework which targets to improve the way Union environment laws are implemented in all areas; to strengthen the scientific knowledge and evidence base for environment policy; to secure investments and create the right incentives to protect the environment; and finally, to improve environmental integration and policy coherence both within the area of environment policy and between environment policy and other policies. The authors analyse recent development and identify weaknesses in the aforementioned areas. They conclude that the 7th Environment Action Programme either fails to bring effective solutions, or employs solutions with uncertain and doubtful effect.

Keywords

7th Environment Action Programme, European Union, environmental policy, enabling framework



ZE SOUDNÍ JUDIKATURY**Posuzování vlivů na životní prostředí:
Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 11. února 2015
ve věci C-531/13, *Marktgemeinde Straßwalchen* a další
proti *Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend*****Klíčová slova:**

průzkumný vrt, těžba ropy a zemního plynu, posuzování vlivů na životní prostředí (EIA), záměr, kumulace s ostatními záměry, komerční účely, životní prostředí, nerostné suroviny, geologický průzkum, ložisko nerostu, uhlovodíky.

Soudní dvůr EU se ve své dosavadní judikatuře zabýval aplikací směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) ve vztahu k různým typům záměrů.¹ V nyní představovaném případě se Soudní dvůr EU poprvé vyjádřil také k procesu posuzování vlivů na životní prostředí u záměrů, které se týkají vyhledávání, průzkumu či těžby nerostných surovin. Záměrem, který byl předmětem rozhodování Soudního dvora v daném případě, byly průzkumné vrty, jejichž účelem bylo nalézt ložiska uhlovodíků (ropy a zemního plynu) a ověřit jejich výnosnost.²

Předmětem řízení před Soudním dvorem EU byla žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná dne 11. září 2013 rakouským správním soudem (*Verwaltungsgerichtshof*) na základě článku 267 SFEU. Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi *Marktgemeinde Straßwalchen* (městys Straßwalchen), jakož i 59 dalšími žalobci v původním řízení, a Spolkovým ministerstvem pro hospodářství, rodinu a mládež (*Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend*) ohledně rozhodnutí, kterým se společnosti *Rohöl-Aufsuchungs AG* povoluje provést průzkumný vrt na území městysu Straßwalchen.

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týkala výkladu bodu 14 přílohy I směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí,³ ve znění směrnice Evropské-

¹ Blíže srov. např. *Judikatura SDEU*, roč. 9, č. 1, 2012 (29. 12. 2011), Praha: Wolters Kluwer ČR.

² Dle terminologie české právní úpravy šlo tedy o tzv. *geologické práce* spočívající ve vyhledávání a průzkumu ložisek nerostů, ověřování jejich zásob a zpracovávání geologických podkladů pro jejich využívání a ochranu [srov. § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů]. K tomu blíže srov. VÍCHA, O.: *Zákon o geologických pracích s komentářem, judikaturou a prováděcími a souvisejícími předpisy*. 1. vyd. Praha: Leges, 2014.

³ Úř. věst. L 175, 5. 7. 1985, s. 40.

ho parlamentu a Rady 2009/31/ES ze dne 23. dubna 2009⁴ (dále jen „směrnice 85/337/EHS“).⁵ Příloha I směrnice 85/337/EHS mezi záměry obligatorně posuzovanými podle čl. 4 odst. 1 v bodě 14 uvádí „těžbu ropy a zemního plynu ke komerčním účelům, pokud denní vytěžené množství přesahuje 500 tun ropy a 500 000 metrů krychlových plynu.“ Příloha II směrnice 85/337/EHS mezi záměry fakultativně posuzovanými podle čl. 4 odst. 2 v bodě 2 písm. d) uvádí „hlubinné vrty, zejména geotermální vrty, vrty pro ukládání jaderného odpadu, vrty pro zásobování vodou, s výjimkou vrtů pro průzkum stability půdy.“

Rakouské právo

Do rakouského práva byla směrnice 85/337/EHS transponována **spolkovým zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí z roku 2000** (*Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000*) (dále též jen „UVP-G“). Příloha č. 1 tohoto zákona obsahuje záměry podléhající povinnosti provést posouzení vlivů na životní prostředí podle § 3. Ve sloupci 1 a 2 se nacházejí záměry, které v každém případě podléhají povinnosti posouzení vlivů na životní prostředí a které se musejí podrobit řízení k posouzení vlivů na životní prostředí (sloupec 1) nebo zjednodušenému řízení (sloupec 2). V sloupci 1 je uvedena mimo jiné „těžba ropy nebo zemního plynu s kapacitou minimálně 500 tun ropy denně na sondu a minimálně 500 000 krychlových metrů zemního plynu denně na sondu“. U změn uvedených v příloze 1 se provede posouzení jednotlivých případů od uvedené prahové hodnoty; jinak platí § 3a odst. 2 a 3, ledaže jsou výslovně zahrnuta pouze nová zařízení, nové stavby nebo nově odkrytá ložiska. Ve sloupci 3 jsou uvedeny záměry, které podléhají povinnosti provést posouzení vlivů na životní prostředí pouze v případě, kdy jsou splněny zvláštní předpoklady. Mimo jiné je zde uvedena „těžba ropy nebo zemního plynu v územích hodných ochrany kategorie A s kapacitou minimálně 250 tun ropy denně na sondu a minimálně 250 000 krychlových metrů zemního plynu denně na sondu.“ U těchto záměrů musí od uvedených minimálních prahových hodnot dojít k posouzení jednotlivých případů. Vyplývá-li z tohoto přezkumu povinnost posoudit vlivy na životní prostředí, je namíste postupovat podle zjednodušeného řízení. Kategorie území hodných ochrany uvedené ve sloupci 3 jsou definovány v příloze 2. Území kategorií A, C, D a E se však pro povinnost provést posouzení vlivů záměru na životní prostředí zohlední pouze tehdy, pokud jsou vykazována v den podání žádosti.

⁴ Úř. věst. L 140, 5. 6. 2009, s. 114.

⁵ Uvedená směrnice byla nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (kodifikované znění) (Úř. věst. L 26, 28.1.2012, s. 1).

Podle § 1 rakouského **spolkového zákona o nerostných surovinách z roku 1999** (*Mineralrohstoffgesetz 1999*) (dále též „MinroG“) se rozumí „vyhledáváním“ „každé nepřímé a přímé hledání nerostných surovin včetně s tím souvisejících přípravných činností, jakož i odkrývání a zkoumání přírodních ložisek nerostných surovin a opuštěných hald, které je obsahují, za účelem zjištění, zda se vyplatí těžba“ a „těžbou“ „oddělování nebo uvolňování (dobývání) nerostných surovin a s tím související přípravné, doprovodné a následné činnosti“. Podle § 119 odst. 1 MinroG je k vytvoření (zřízení) povrchových důlních zařízení, jakož i z povrchu vystupujících štol, šachet, vrtů s vrtnými otvory od 300 m hloubky a sond od 300 m hloubky sloužících důlním účelům nutné vyžádat si povolení správního orgánu.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

Rozhodnutím vydaným Spolkovým ministerstvem pro hospodářství, rodinu a mládež (*Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend*) ze dne 29. srpna 2011 získala těžební společnost *Rohöl-Aufsuchungs AG* na základě § 119 MinroG povolení k provedení průzkumného vrtu na území městyso *Straßwalchen* až do hloubky 4 150 metrů, aniž bylo provedeno posouzení vlivů tohoto vrtu na životní prostředí. Uvedené povolení se vztahovalo na řadu prací a činností, zejména na provedení prací nezbytných ke zřízení vrtu a v případě nenalezení ložiska k rekultivaci místa. V případě nalezení uhlovodíků získala společnost *Rohöl-Aufsuchungs AG* povolení i ke zkušební těžbě zemního plynu v celkovém množství až do 1 000 000 m³, aby se ujistila o rentabilitě vrtu. V rámci povolení mohlo být vytěženo 150 000 m³ až 250 000 m³ zemního plynu denně a rovněž maximálně 150 m³ ropy denně a maximálně 18 900 m³ naftového zemního plynu denně. Takto vytěžené uhlovodíky měly být vypáleny na okraji vrtné lokality. S připojením na vysokotlaké vedení zemního plynu se nepočítalo.

Proti tomuto rozhodnutí podal městys *Straßwalchen* a 59 dalších osob žalobu k rakouskému správnímu soudu *Verwaltungsgerichtshof*. Žalobci v původním řízení zpochybňovali platnost dotčeného povolení, zejména z důvodu, že průzkumný vrt měl podléhat posouzení vlivů na životní prostředí v souladu s bodem 14 přílohy I směrnice 85/337/EHS, který stanoví, že těžba ropy a zemního plynu musí podléhat posouzení vlivů na životní prostředí, pokud se zaprvé provádí „ke komerčním účelům“ a zadruhé vytěžené množství přesahuje prahové hodnoty, které jsou v tomto bodě uvedeny.

Rakouský správní soud se zamýšlel nad otázkou, zda se průzkumný vrt provádí „ke komerčním účelům“, jestliže má pouze ověřit rentabilitu ložiska. Dále se domníval, že celkový objem uhlovodíků, které mohou být v tomto rámci vytěženy, je relativně omezený, protože množství zemního plynu, jehož těžba je v projednávaném případě povolena, se omezuje na objem, který se rovná pouze dvojnásob-

ku denní prahové hodnoty stanovené v bodě 14 přílohy I směrnice 85/337/EHS. Správní soud (*Verwaltungsgerichtshof*) dále uváděl, že i kdyby bylo připuštěno, že průzkumné vrty sledují komerční účely ve smyslu bodu 14 přílohy I směrnice 85/337/EHS, stanovená denní vytěžená množství uhlovodíků leží pod prahovými hodnotami stanovenými UVP-G, od kterých záměr vyžaduje provedení posouzení vlivů na životní prostředí. Dotčené povolení totiž nezohledňuje uhlovodíky vytěžené v rámci jiných vrtů v oblasti, ale zakládá se výlučně na průzkumném vrtu, kterého se týká žádost společnosti Rohöl-Aufsuchungs AG. Podle správního soudu je tento přístup v souladu s rakouským právem, jelikož bod 29 písm. a) přílohy I UVP-G upřesňuje, že se při hodnocení, zda je třeba provést posouzení vlivů na životní prostředí, musí zohlednit množství ropy a zemního plynu vytěžená „na sondu“. Jelikož však bod 14 přílohy I směrnice 85/337/EHS takové upřesnění neobsahuje, vyvstává otázka, zda rakouský zákonodárce provedl toto ustanovení správně.

Správní soud si dále kladl otázku, zda měly rakouské orgány při povolení dotčeného průzkumného vrtu povinnost zohlednit kumulativní účinky všech záměrů „stejně druhu“. V tomto ohledu správní soud uvedl, že na území městyso Straßwalchen se nachází přibližně 30 těžebních sond zemního plynu, které spolkové ministerstvo pro hospodářství, rodinu a mládež nezohlednilo ve sporném rozhodnutí, ačkoliv z předchozí judikatury Soudního dvora EU vyplývá, že cíl směrnice 85/337/EHS nelze obejít rozdělením záměrů. Vzhledem k těmto úvahám se rakouský správní soud (*Verwaltungsgerichtshof*) rozhodl přerušit řízení a předložit Soudnímu dvoru EU následující předběžné otázky:

- 1) *Jedná se v případě časově a množstevně omezené zkušební těžby zemního plynu, která je prováděna v rámci průzkumného vrtu ke zjištění rentability trvalé těžby zemního plynu o „těžbu [...] zemního plynu ke komerčním účelům“ ve smyslu přílohy I bodu 14 směrnice 85/337/EHS?*

V případě kladné odpovědi na první předběžnou otázku:

- 2) *Brání příloha I bod 14 směrnice 85/337/EHS vnitrostátní právní úpravě, která při těžbě zemního plynu neváže prahové hodnoty uvedené v této příloze na těžbu jako takovou, ale na „těžbu na jednotlivou sondu“?*
- 3) *Musí být směrnice 85/337/EHS vykládána tak, že správní orgán v takové situaci, jaká nastala v původním řízení, kdy bylo požádáno o povolení zkušební těžby zemního plynu v rámci průzkumného vrtu, má za účelem zjištění, zda existuje povinnost k posouzení vlivů na životní prostředí, zkoumat pouze všechny záměry stejného druhu, konkrétně všechny na území obce provedené vrty, z hlediska jejich kumulativního účinku?*

Závěry Soudního dvora EU

Podstatou první otázky předkládajícího soudu tedy bylo, zda musí být bod 14 přílohy I směrnice 85/337/EHS vykládán v tom smyslu, že takový průzkumný vrt, o jaký jde v původním řízení, v rámci kterého se předpokládá zkušební těžba zemního plynu a ropy, aby se určila komerční rentabilita ložiska, spadá do působnosti tohoto ustanovení.

Soudní dvůr EU předně připomenul, že z požadavků jednotného použití unijního práva a ze zásady rovnosti vyplývá, že znění ustanovení unijního práva, které za účelem vymezení svého smyslu a působnosti neobsahuje žádný výslovný odkaz na právo členských států, musí být zpravidla v celé EU vykládáno autonomním a jednotným způsobem; tento výklad je třeba hledat při zohlednění kontextu tohoto ustanovení a sledovaného cíle.⁶

Soudní dvůr EU připustil, že průzkumný vrt prováděný k ověření výnosnosti těžby, a tedy rentability ložiska je z definice operací prováděnou ke komerčním účelům. Jinak by tomu podle Soudního dvora EU bylo jen v případě vrtu, který slouží pouze vědeckému výzkumu, ale nikoliv přípravě hospodářské činnosti. Z kontextu a cíle bodu 14 přílohy I směrnice 85/337/EHS nicméně podle Soudního dvora EU vyplývá, že působnost tohoto ustanovení se nevztahuje na průzkumné vrty. Uvedené ustanovení totiž váže povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí na množství ropy a zemního plynu, jehož těžba je plánována. Za tímto účelem stanoví prahové hodnoty, které musí být denně překročeny, což naznačuje, že se týká záměrů trvajících po určitou dobu, které umožňují trvalou těžbu relativně velkých množství uhlovodíků. V tomto ohledu Soudní dvůr EU uvedl, že by nebylo příliš smysluplné použít kritéria stanovená v bodě 14 přílohy I směrnice 85/337/EHS jako taková na průzkumné vrty, protože prahová hodnota stanovená v tomto ustanovení činí pro těžbu ropy 500 tun denně a pro těžbu zemního plynu 500 000 m³ denně, zatímco mezní hodnota stanovená pro průzkumný vrt je v nepoměru k takové prahové hodnotě, jak ukazuje rozhodnutí napadené v původním řízení, které povoluje pouze těžbu celkového množství jednoho milionu m³ zemního plynu.

Před provedením průzkumného vrtu není možné s jistotou určit skutečnou přítomnost uhlovodíků. Takový vrt se provádí, aby byla prokázána přítomnost uhlovodíků a případně se určilo jejich množství a prostřednictvím zkušební těžby ověřilo, zda lze zahájit těžbu ke komerčním účelům. Množství uhlovodíků, které je možné denně vytěžit, tak lze určit jen na základě průzkumného vrtu. Dále je množství uhlovodíků, jehož těžba se předpokládá v rámci takového testu, jakož i doba jeho trvání, omezena na technické potřeby, které vyplývají z cíle prokázat rentabilitu ložiska.

⁶ Rozsudek SDEU ve věci C-260/11, Edwards a Pallikaropoulos, bod 29.

Závěr, že průzkumné vrty nejsou obligatorně posuzovaným záměrem podle Soudního dvora EU, potvrzuje i systematika směrnice 85/337/EHS. Bod 2 písm. d) přílohy II této směrnice se totiž může použít i na průzkumné vrty, takže všechny průzkumné vrty nejsou od počátku vyňaty z působnosti této směrnice. Mezi těmito záměry jsou v bodě 2 písm. d) této přílohy uvedeny hlubinné vrty, mezi něž patří zejména geotermální vrty, vrty pro ukládání jaderného odpadu a vrty pro zásobování vodou, s výjimkou vrtů pro průzkum stability půdy. Ze znění bodu 2 písm. d) přílohy II směrnice 85/337/EHS podle Soudního dvora EU vyplývá, že neprovádí taxativní výčet různých druhů vrtů, kterých se týká, ale že jeho působnost zahrnuje všechny hlubinné vrty, s výjimkou vrtů pro průzkum stability půdy. Jelikož jsou podle Soudního dvora EU průzkumné vrty hlubinnými vrty, spadají pod bod 2 písm. d) přílohy II směrnice 85/337/EHS. Průzkumný vrt, o jaký jde v původním řízení, který má určit komerční rentabilitu ložiska a který může jít až do hloubky 4 150 metrů, představuje podle Soudního dvora EU hlubinný vrt ve smyslu bodu 2 písm. d) přílohy II uvedené směrnice.

Na první otázku tedy Soudní dvůr EU odpověděl tak, že **bod 14 přílohy I směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES ze dne 23. dubna 2009, musí být vykládán v tom smyslu, že takový průzkumný vrt, o jaký jde v původním řízení, v rámci kterého se předpokládá zkušební těžba zemního plynu a ropy k určení komerční rentability ložiska, nespadá do působnosti tohoto ustanovení.**

Vzhledem k odpovědi na první otázku nebylo třeba podle Soudního dvora odpovídat na druhou otázku. Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu pak bylo, zda musí být směrnice 85/337/EHS vykládána v tom smyslu, že příslušný orgán je za účelem zjištění, zda takový průzkumný vrt, o jaký jde v původním řízení, podléhá povinnosti posouzení vlivů na životní prostředí, povinen zohlednit pouze kumulativní účinky záměrů stejného druhu, v projednávané věci všechny na území obce provedené vrty, jak uvádí předkládající soud.

Jelikož byla tato otázka položena jen pro případ kladné odpovědi na první otázku, předkládající soud zjevně předpokládal, že povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí ve věci, kterou projednává, může vyplývat jen z čl. 4 odst. 1 směrnice 85/337/EHS ve spojení s bodem 14 přílohy I této směrnice. Tento předpoklad je nicméně podle Soudního dvora EU chybný, jelikož taková povinnost může vyplývat z čl. 4 odst. 2 směrnice 85/337/EHS ve spojení s bodem 2 písm. d) přílohy II této směrnice.

Podle čl. 4 odst. 2 směrnice 85/337/EHS musí členské státy určit na základě přezkoumání každého jednotlivého případu či na základě prahových hodnot nebo

kritérií, která stanoví, zda záměry spadající pod přílohu II této směrnice podléhají posouzení vlivů na životní prostředí. Čl. 4 odst. 2 písm. b) směrnice 85/337/EHS sice v tomto směru poskytuje členským státům EU prostor pro uvážení. Takový prostor pro uvážení je však podle Soudního dvora EU omezen povinností stanovenou v čl. 2 odst. 1 této směrnice podrobit posouzení vlivů na životní prostředí záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí zejména v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění.⁷ Účelem kritérií nebo prahových hodnot uvedených v čl. 4 odst. 2 písm. b) směrnice 85/337/EHS je tak usnadnit posouzení konkrétních vlastností, které záměr má, aby bylo možno určit, zda podléhá povinnosti posouzení vlivů na životní prostředí.⁸ Z toho podle Soudního dvora EU vyplývá, že příslušné vnitrostátní orgány, kterým je předložena žádost o povolení záměru spadajícího pod přílohu II této směrnice, musí přistoupit k zvláštnímu přezkumu toho, zda s ohledem na kritéria vyjmenovaná v příloze III uvedené směrnice je nezbytné provést posouzení vlivů na životní prostředí.⁹ V tomto ohledu z bodu 1 této přílohy III vyplývá, že je třeba posoudit vlastnosti záměru zejména s ohledem na jeho kumulativní účinky s ostatními záměry. Nezhlednění kumulativního účinku záměru s ostatními záměry totiž může v praxi vést k tomu, že tento záměr unikne povinnosti posouzení, třebaže jako celek s ostatními záměry může mít významný vliv na životní prostředí.¹⁰ Tento požadavek je třeba podle Soudního dvora EU vykládat s ohledem na bod 3 přílohy III směrnice 85/337/EHS, podle kterého významný vliv, který by záměr mohl mít, musí být brán v úvahu ve vztahu ke kritériím vyjmenovaným v bodech 1 a 2 téže přílohy, zejména s ohledem na pravděpodobnost, rozsah, velikost, dobu trvání a vratnost dopadu tohoto záměru.

Z toho tedy podle Soudního dvora EU vyplývá, že vnitrostátnímu orgánu, který ověřuje, zda musí záměr podléhat posouzení vlivů na životní prostředí, přísluší přezkoumat, jaký dopad by mohl mít spolu s ostatními záměry. Tato povinnost ostatně vzhledem k chybějící specifikaci není omezena pouze na záměry stejného druhu. Do tohoto předběžného přezkumu je třeba zahrnout otázku, zda vlivy průzkumných vrtů na životní prostředí mohou mít díky vlivům jiných záměrů větší význam, než kdyby tyto záměry neexistovaly. Užitečný účinek směrnice 85/337/ES by byl podle Soudního dvora EU vážně ohrožen, kdyby příslušné orgány členského státu EU mohly při rozhodování, zda záměr musí podléhat posouzení vlivu na životní prostředí, vynechat z posouzení tu část plánovaného záměru, která se

⁷ Rozsudek SDEU ve věci C-244/12, *Salzburger Flughafen*, bod 29.

⁸ Rozsudek SDEU ve věci C-244/12, *Salzburger Flughafen*, bod 30.

⁹ Rozsudek SDEU ve věci C-75/08, *Mellor*, bod 51.

¹⁰ Rozsudek SDEU ve věci C-275/09, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest* a další, bod 36).

nachází v jiném členském státě.¹¹ Ze stejných důvodů nemůže posouzení vlivů dalších záměrů záviset na hranicích území obce.

S ohledem na všechny výše uvedené úvahy Soudní dvůr EU na třetí otázku odpověděl tak, že čl. 4 odst. 2 směrnice 85/337 ve spojení s bodem 2 písm. d) přílohy II této směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že povinnost posoudit vlivy takového hlubinného vrtu, jakým je průzkumný vrt dotčený v původním řízení, na životní prostředí, může vyplývat z tohoto ustanovení. Příslušné vnitrostátní orgány musí tedy přistoupit k zvláštnímu přezkumu toho, zda s ohledem na kritéria vyjmenovaná v příloze III uvedené směrnice je nezbytné provést posouzení vlivů na životní prostředí. V tomto rámci je třeba zejména přezkoumat, zda vlivy průzkumných vrtů na životní prostředí mohou být z důvodu vlivů jiných záměrů významnější, než kdyby tyto záměry neexistovaly. Toto posouzení nemůže záviset na hranicích území obce.

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

*autor je odborným asistentem
na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci
a asistentem soudce Ústavního soudu ČR*

¹¹ Rozsudek SDEU ve věci C-205/08, *Umweltanwalt von Kärnten*, bod 55).

Abstract

The article examines the decision of the European Court of Justice in the field of environmental impact assessment (EIA) and mining law. The judgment of the Court of 11 February 2015 in the case C-304/05: *Marktgemeinde Straßwalchen and Others v Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend* deals with the preliminary ruling concerning the interpretation of the Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment. The request from the *Verwaltungsgerichtshof* (Austria) has been made in proceedings between *Marktgemeinde Straßwalchen* (municipality of Straßwalchen) and 59 other applicants and the *Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend* (Austrian Federal Minister for Economy, Family and Youth) concerning a decision authorising *Rohöl-Aufsuchungs AG* to carry out exploratory drilling on the territory of the *Marktgemeinde Straßwalchen*. The European Court of Justice concluded that Annex I, No 14, to Directive 85/337/EEC must be interpreted as meaning that exploratory drilling such as that at issue in the main proceedings, in the context of which a trial production of natural gas and petroleum is envisaged in order to determine the commercial feasibility of a deposit, does not come within the scope of that provision. Article 4(2) of Directive 85/337/EEC, as amended by Directive 2009/31/EC, read in conjunction with Annex II, No 2(d), to that directive, must be interpreted as meaning that it may give rise to an obligation to conduct an environmental impact assessment of a deep drilling operation, such as the exploratory drilling at issue in the main proceedings. The competent national authorities must accordingly carry out a specific evaluation as to whether, taking account of the criteria set out in Annex III to Directive 85/337/EEC, as amended by Directive 2009/31/EC, an environmental impact assessment must be carried out. In so doing, they must examine inter alia whether the environmental impact of the exploratory drillings could, due to the impact of other projects, be greater than what it would be without the presence of those other projects. That assessment must not be confined to municipal boundaries.

Key words

Decision of the European Court of Justice, environmental impact assessment, the effects of certain public and private projects on the environment



Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA**OHLÉDNUTÍ ZA MEZINÁRODNÍ KONFERENCÍ
DNY PRÁVA 2014 KONANÉ VE DNECH
19. – 20. LISTOPADU 2014 V BRNĚ**

Ve dnech 19. a 20. listopadu 2014 proběhl v Brně již osmý ročník mezinárodní konference Dny práva (Days of Law) pořádaný Právnickou fakultou Masarykovy univerzity. Slavnostní zahájení, jednání v sekcích, doprovodný program i zakončení konference se konaly přímo v prostorách brněnské Právnické fakulty. Budova z třicátých let minulého století byla důstojným a velmi příjemným prostorem pro přednesení příspěvků, stejně jako pro vážné i méně formální diskuze účastníků. Již tradičně bylo zájemcům z řad odborné veřejnosti nabídnuto široké spektrum sekcí z různých odvětví práva, neboť témata ke konferenčnímu jednání byla zaštiťována jednotlivými katedrami brněnské Právnické fakulty.

Každá sekce se přitom zaměřila na konkrétní podtéma, kterým se účastníci v rámci svých příspěvků a diskuzí zabývali podrobněji. Katedra občanského práva se věnovala dynamickým aspektům soukromého práva s východiskem v rekodifikaci soukromého práva a změnách civilního procesu. Sekce katedry obchodního práva s atraktivním názvem „Bermudský trojúhelník obchodního práva III“ se opětovně zaměřila na trojmezí evropského právního prostoru, problémů použitelnosti starší judikatury a rekodifikovaného soukromého práva. Problematice rekodifikace se věnovala rovněž jednání pod taktovkou katedry právní teorie. Katedra mezinárodního práva a evropského práva připravila pro účastníky konference hned dvě sekce, protože účastníci diskutovali zvláště nad otázkami mezinárodního práva soukromého a mezinárodního práva veřejného. Vztahem technického rozvoje a práva z různých (a velmi širokých) úhlů pohledu se pak zabývala sekce katedry dějin státu a práva. Půdu pro diskuzi právních i mimoprávních otázek souvisejících s dokazováním v trestním řízení pro účastníky konference nachystala katedra trestního práva, v jejíž sekci účastníci konference vyslechli příspěvky a následné diskuze nad dokazováním v České republice, ale například také v Maďarsku i dalších členských státech Evropské unie. Mezinárodní přesah měla rovněž sekce katedry finančního práva a národního hospodářství zabývající se zneužitím práva a svévolí při veřejné finanční činnosti, ve které vedle českých, slovenských a maďarských účastníků vystoupili rovněž kolegové z Polska. Právně-filozofický nádech měly příspěvky a diskuze účastníků sekce katedry ústavního práva a politologie nazvané

jako „Mýtus racionálního zákonodárce aneb ideál a realita legislativního procesu“. Katedra správní vědy a správního práva zaštitila téma organizace a správy (nejen správního) soudnictví, ve které se účastníci konference věnovali zejména organizačním a systémovým aspektům soudnictví.

Z pohledu odborné veřejnosti zabývající se právem životního prostředí a pozemkovým právem však z povahy věci byla nejméně atraktivní sekce katedry práva životního prostředí a pozemkového práva. Jednání v sekci mělo slavnostní nádech a bylo svým způsobem speciální, neboť u příležitosti setkání na konferenci všichni přítomní srdečně blahopřáli jubilantovi, váženému členu akademické obce Právnické fakulty Masarykovy univerzity, doc. JUDr. Milanu Pekárkovi, CSc. Dovolíme si vyslovit názor, že všichni účastníci, přispívající a diskutéři vnímali jejich účast v sekci nejen jako obohacení o nové odborné znalosti a ideje, ale také jako poctu oslavenci. Konferenční jednání bylo s ohledem na výše uvedené rovněž velkým společenským zážitkem.

Téma sekce katedry práva životního prostředí a pozemkového práva znělo „Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí“. První blok příspěvků moderovala doc. JUDr. Jančářová, Ph.D. a vedle dalších v něm vystoupili tradiční účastníci environmentálně zaměřených konferencí, prof. JUDr. Damohorský, DrSc. z pražské Právnické fakulty Univerzity Karlovy a prof. dr. hab. Radecki z Polské republiky. Sekce byla obohacena také o příspěvek doc. JUDr. Galvase, CSc. a prof. JUDr. Gregorové, CSc. z Katedry pracovního práva a sociálního zabezpečení Masarykovy univerzity, kteří se zabývali tématem podnikatele a pracovního prostředí. Moderování druhého bloku se ujala JUDr. Dudová, Ph.D. V první části pojednala doc. JUDr. Jančářová, Ph.D. o privilegovaných emisích, přičemž tuto problematiku konfrontovala se základními zásadami ochrany životního prostředí. V závěru druhého bloku pak vystoupil JUDr. RNDr. Chyba, DrSc. s velmi obsáhlým příspěvkem týkajícím se možné odpovědnosti za předpověď přírodních událostí. V třetím bloku, který moderoval Mgr. Hanák, Ph.D., vedle dalších účastníků vystoupil doc. JUDr. Stejskal, Ph.D. z Právnické fakulty Univerzity Karlovy s příspěvkem o nápravných a zvláštních opatřeních uplatňovaných vůči chovatelům zájmových organismů. Další vystupující se zabývali problematikou procesu posuzování vlivů na životní prostředí a řízeními podle zákona o integrované prevenci a stavebního zákona, na což navázala zajímavá diskuze. Moderování čtvrtého, závěrečného bloku se ujala doc. JUDr. Průchová, CSc. V první části zazněly příspěvky z oblasti lesního práva, přes ochranu přírody a krajiny se zaměření příspěvků dostalo až k problematice vlastnictví a využívání genetických zdrojů v EU a ČR, o čemž pojednal JUDr. Zicha, Ph.D. z Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně. Zcela poslední příspěvek sekce katedry práva životního prostředí a pozemkového práva prezentovaný Mgr. Poláčkou, Ph.D. pojednal o praktických otázkách

spojených s vlastnictvím studny a realizací nového vodního zdroje v sousedství. Závěrečná diskuze proběhla v komornějším duchu, neboť mnozí z účastníků sekce se jí, s ohledem na jiné povinnosti, nezúčastnili. Pro úplnost na tomto místě poznamenáváme, že konferenční jednání výše popsané sekce vyústilo v publikaci (monografii) kolektivu autorů – účastníků konference.

Konferenční jednání týkající se podnikatele při ochraně životního prostředí bylo pojato z mnoha různých úhlů pohledu, což s sebou přineslo i velmi zajímavé diskuze mezi jednotlivými bloky příspěvků. Podle našeho názoru byla konference obohacena novými názory, ideje i nazírání problematiky (nejen) životního prostředí, neboť témata příspěvků byla vskutku rozmanitého charakteru. Průběh konference jako celku, tedy také v ostatních sekcích a v rámci doprovodného programu, přinesl účastníkům podněty pro teorii, akademické bádání i praxi, avšak také příjemnou atmosféru a hodnotný společenský zážitek. Věříme, že následující, již devátý ročník mezinárodní konference Dny práva (Days of Law), naváže na úspěchy v roce 2014 a bude po všech stránkách přinejmenším stejně tak dobrý, ne-li lepší.

Mgr. Zuzana Ježková a Mgr. Kateřina Švarcová

*Autorky jsou doktorandkami
na Právnické fakultě Masarykovy univerzity v Brně*

Abstract:

The article reports about the 8th year of the international law conference Days of Law which took place on 19th – 20th November 2014 in Brno, Czech Republic. The conference was (as always) organized by the Faculty of Law of the Masaryk University and offered to its participants many sections from different fields of law since almost every department of the Faculty of Law of the Masaryk University opened its own section. As expected, the most attractive section for lawyers dealing with environmental and land law was the section of the Department of the Environmental Law and Land Law titled “The owner and entrepreneur vs. environmental protection”. Meeting in this section was a special event since doc. JUDr. Milan Pekárek, CSc., honourable member of the academic community, celebrated his anniversary in 2014. Therefore, the conference had not only a professional and academic extent but also it was a great social experience.

During the conference many topics were presented and discussed. Papers were often thought-provoking and inspiring. The conference made a great con-

tribution to legal theory and practice of lawyers. For the sake of completeness it is necessary to mention that the section dealing with owner and entrepreneur vs. environmental protection resulted in a publication (monograph) of a team of authors – participants of the conference.

Key words:

environmental law, owner, environmental protection



CENA JOSEFA VAVROUŠKA 2014 – OCENĚNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE Z OBORU PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Děkan Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze každoročně vyhlašuje veřejnou soutěž studentských a vědecko-výzkumných prací o Cenu Josefa VAVROUŠKA, která je věnována nejrůznějším aspektům problematiky trvalé udržitelnosti a hodnotám reprezentovaným osobností Josefa Vavrouška. Josef Vavroušek, bývalý ministr životního prostředí ČSFR a později i pedagog působící na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze, se stal jedním z nejvýznamnějších propagátorů koncepce trvale udržitelného života jakožto odpovědi na globální (a zejména ekologické) problémy současného světa.

V roce 2014 bylo vyhlášeno již 19. kolo této soutěže. Přihlášené práce posuzoval Výbor pro Cenu Josefa VAVROUŠKA, který tvoří reprezentanti institutů Fakulty sociálních věd, členové zastupující ostatní fakulty a pracoviště Univerzity Karlovy v Praze a zástupce Masarykovy univerzity v Brně.

V kategorii diplomových prací vyhrál Mgr. Jiří Matyáš se svou prací na téma Ochrana krajiny v právu. Práce byla obhájena na katedře práva životního prostředí PFUK v Praze. Laureát ceny se ve své práci zabýval vymezením pojmu krajiny, vývojem její právní úpravy, právní úpravou v mezinárodním, unijním a vnitrostátním právu (stavební zákon, zákon o ochraně přírody a krajiny – v institutu krajinného rázu, přírodního parku, územního systému ekologické stability, významného krajinného prvku, vodní zákon, atd.). Samostatná podkapitola byla věnována i promítnutí problematiky ochrany krajiny do jiných právních předpisů. Autor při zpracování tématu prokázal schopnost celkové orientace v problematice a zpracování komplexních informací do srozumitelného a strukturovaného celku. Práce proto byla výtečnou analýzou současného právního stavu, rozšířenou o přesahy do judikatury, aplikační praxe i úvahy o nedostacích současné úpravy. Velká část práce byla navíc tvořena samostatnými úvahami autora. Právě těmito kvalitami i výběrem samotného tématu práce zaujala porotu natolik, že ji vybrala jako nejlepší předloženou diplomovou práci.

Laureátu k vítězství gratulujeme a přejeme mu mnoho úspěchů v budoucím (nejen profesním) životě.

*JUDr. Petra Humlíčková, Ph.D.
vedoucí diplomové práce*

Odkazy na fotky:

<https://www.facebook.com/fsvuk/photos/pb.131959303484355.-2207520000.1422203544./950331671647110/?type=3&theater>

<https://www.facebook.com/fsvuk/photos/pb.131959303484355.-2207520000.1422203544./950331194980491/?type=3&theater>

Abstract

Dean of the Faculty of Social Sciences, Charles University in Prague annually announces a public competition of student and research work of Josef Vavroušek Award, which is given to various aspects of the issue of sustainability and the values represented by the figure of Josef Vavroušek.

Doc. Dr. Josef Vavroušek, former environment minister of Czechoslovakia and later the associated professor at the Faculty of Social Sciences of Charles University in Prague, has become one of the leading promoters of the concept of sustainable living as a response to the global (and especially environmental) problems of the contemporary world.

In the 2014 in the category of theses won Mgr. Jiří Matyáš from Faculty of Law, Charles University, Department of Environmental Law, with his work on the theme of landscape protection law.



◀ RECENZE A ANOTACE ▶

Ivana Průchová, Jakub Hanák a kolektiv: Voda v právních vztazích. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014. 238 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, č. 481. ISBN 978-80-210-7155-1.

Právo životního prostředí je poměrně mladým právním odvětvím, s čímž úzce souvisí také dostupnost odborných právních publikací věnujících se této problematice. O to více, není-li hledán spis přinášející obecný přehledový vhled do otázek týkajících se ochrany jednotlivých složek životního prostředí (který je však zpracován zpravidla komplexně v učebnicích věnujících se právu životního prostředí), ale úzké zaměření na dílčí složku životního prostředí. Právě existence publikací věnujících se podrobně (ať již selektivně nebo komplexně) jednotlivým dílčím složkám životního prostředí a právním otázkám s nimi souvisejícím nabývá v dnešní environmentálně uvědoměle graduální době na významu. Publikace *Voda v právních vztazích* vzešlá z dílny Právnické fakulty Masarykovy univerzity¹ nabízí čtenáři naznačenou možnost věnovat se hloubkově výhradně oblasti vztahující se k jedné dílčí složce životního prostředí – konkrétně vodě a problematice s ní související. Uvedená publikace vznikla v návaznosti na konferenční jednání v sekci nazvané nejinak než „*Voda v právních vztazích*“, které proběhlo v rámci sedmého ročníku *mezinárodní konference Dny práva v roce 2013* v Brně.² Koncepce knihy je bezpochyby ovlivněna po formální i obsahové stránce okolnostmi svého vzniku.

Již úvodem autoři vymezují relevanci právní regulace vztahů, jejichž předmětem je „voda“, kdy je nutné vnímat tuto skutečnost s ohledem na její specifické vlastnosti a funkce. Tj. voda nikoli pouze jako esenciální podmínka života na zemi, složka životního prostředí, ale i přírodní živel sloužící potřebám lidstva v běžném i podnikatelském životě. Cílem publikace je poukázání jak na soukromoprávní, tak veřejnoprávní aspekty využívání a ochrany vod, přičemž autoři upozorňují na nevyčerpatelnost materie obsažené v této publikaci, doufajíc přesto v odbornou přínosnost otázek jí řešených. Ostatně publikace vznikla za účasti kolektivu osob, zabývajících se dlouhodobě a systematicky veřejnoprávními i soukromoprávními instrumenty ochrany životního prostředí a pozemkovým prá-

¹ Pro úplnost dlužno poznamenat, že publikace je zaštitěna Právnickou fakultou Masarykovy univerzity, nicméně podíleli se na ní rovněž experti z oblasti práva životního prostředí, kteří působí na jiných právnických fakultách, a to i zahraničních (Univerzita Marie Curie-Sklodowské v polské Lublani), stejně jako odborníci působící v jiných institucích, jež se problematikou práva a ochrany životního prostředí zabývají.

² K tomu srov. <http://www.dnyprava.cz/dokumenty/25032>, str. 20 a násl.

vem. Závěry k problémům řešeným v publikaci mohou být diskutabilní, zejména na akademické půdě či mezi odbornou veřejností, čehož si jsou autoři dle úvodního slova vědomi. Rozpoutání diskuse na vědecké úrovni se tak jeví být dalším potenciálem vzniklé publikace přínosným pro vědeckou aktivitu v této oblasti.

V souladu se základním východiskem koncepce publikace, které představuje skutečnost úzkého sepětí vody s prostředím na, ale i nad a pod zemským povrchem, je publikace obsahově systematicky rozdělena do čtyř samostatných částí, které dále selektivně pojednávají v jednotlivých kapitolách o vybraných aspektech regulace vod. Jedná se o „Ochranu vod při využívání území“, „Vodu v soukromoprávních vztazích“, „Ochranu kvality vod“ a „Vybrané otázky vodního práva v Polsku“ (publikace jeví ambice vyjít za hranice národních měřítek). Již úvodem je rámcově pojednáno o obsahu těchto částí, resp. jednotlivých kapitol což umožňuje čtenáři dnešní doby rychle a efektivně zjistit, zda v jednotlivých kapitolách nalezne jím požadované informace či nikoli. Uvedené lze podle autorek této recenze označit za značně přínosné, zejména s ohledem na obsahový charakter dosavadně dostupných publikací, jak bylo naznačeno výše. Toto je doplněno podrobným precizně zpracovaným obsahem dále se členících jednotlivých kapitol. Publikace tak působí již na první dojem velice přehledně a uživatelsky přívětivě.

V rámci ochrany vod při využívání území autoři vhodně zvolili zaměření na komplikované a současně nejvíce odborné pozornosti podrobené oblasti právní regulace, jako je vydání povolení k nakládání s vodami, regulace výstavby vodních děl, problematika povodňové ochrany a stavební činnosti v záplavových územích, důlních vod či vod jakožto vyhrazených nerostů, vodních ploch tvořících významné krajinné prvky či problematiku splouvání vod v národních parcích. S ohledem na rekodifikaci soukromého práva v České republice, ke které došlo s účinností „nového“ občanského zákoníku,³ lze ocenit snahu autorů o přestěření oblastí dotčených novou právní úpravou. De facto byla této skutečnosti podřízena také systematika recenzované publikace a pod vlivem vazeb tohoto zákona je zpracována (jak je avizováno výše) celá část druhá. Autoři se v ní zabývají otázkou vodního díla z pohledu nové soukromoprávní úpravy, zejména znovuzavedení zásady *superficies solo cedit*.⁴ Publikace může být v prvních letech účinnosti rekodifikovaného práva a zcela nových (či znovuzavedených) institutů cennou pomůckou nejednoho právníka, neboť právě řada vodních děl je postavena na pozemcích jiných vlastníků. Dále je pozornost věnována služebnostem, které imanentně souvisejí s vodami (zejména služebnost okapu, právo na svod dešťové vody a právo na vodu) a jejich vztahem k sousedským právům. Zajímavý vhled přináší kapitola

³ Zákon č. 89/2012 Sb. občanský zákoník, účinný od 01. 01. 2014.

⁴ Tedy že se pojetí pozemků a staveb na nich opět navrátilo ke konceptu, kdy stavba je chápána jako součást pozemku.

věnující se náhradě škody v rybářství, ať už se jedná o náhradu škod na rybách v rybářském revíru z pohledu subjektů oprávněných k jejímu vymáhání, náhradu ekologických škod na rybách způsobených provozní činností, či o náhradu ekologických škod na rybách způsobených trestnou činností (například poškozením vodního zdroje, neoprávněným vypuštěním znečišťujících látek, pytláctvím apod.).

Na kapitolu týkající se vody v soukromoprávních vztazích navazuje třetí obsáhlá část publikace, jež se zabývá ochranou kvality vod. Autoři se v jednotlivých podkapitolách zabývají faktickým stavem vody, její kvalitou, právní regulací i dalšími otázkami s uvedeným podtématem souvisejícími, přičemž teoretické vymezení problematiky je na mnoha místech vhodně doplněno praktickými příklady a statistickými údaji. Od hodnocení, zda je vůbec možné reálně dosáhnout dobrého stavu povrchových vod, jak jej chápe vodní zákon⁵ (zde autorky čtenáři pouze ve stručnosti, aby jej navadily k prostudování publikace, prozradí, že autor kapitoly pan doktor Chyba dospívá k závěru, že nikoliv), publikace přechází k otázkám implementace nitrátové směrnice.⁶ Tato podkapitola je vhodně doplněna odkazy na mnohé judikáty Soudního dvora Evropské unie (dříve Evropského soudního dvora). Zajímavým exkurzem nejen do oblasti kvality vod, ale rovněž myslivosti, je další z podkapitol týkající se znečišťování vod olovem. Po pojednání o hygienických aspektech vody spojených s ochranou veřejného zdraví, která k problematice ochrany vod bezpochyby patří, se publikace dostává k otázce integrovaného povolování dle zákona IPPC,⁷ se zdůrazněním požadavků týkajících se vody. Kapitola o ochraně kvality vod vrcholí pojednáním o odpovědnosti za ztráty na vodách, která mj. řeší dualitu právní úpravy ztráty na vodách, neboť ta je regulována ve vodním zákoně, a zároveň v zákoně o ekologické újmě.⁸

V závěru publikace čtenář nalezne anglicky psanou kapitolu týkající se vybraných otázek vodního práva v Polsku. Zajímavým vzhledem do polského právního řádu může být pojednání o vodním spolku jakožto neziskové organizaci, jejíž činnost se váže k ochraně vod a otázkám s tím spojené hospodářské činnosti. Velmi inspirativním, místy až žurnalistickým způsobem zpracovaným textem je pak podkapitola věnující se dekriminalizaci cyklistiky kolem břehů polských řek, která je zakázána z důvodu ochrany proti znečištění a protipovodňové prevence. Problematika je řešena v návaznosti na novelu vodního zákona navrženou prezidentem Polské republiky Bronisławem Komorowskim v roce 2013. K anglicky psaným podkapitolám autoři v jejich závěru začlenili český abstrakt shrnující obsah příspěvků, což je pro

⁵ Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁶ Směrnice Rady 91/676/EHS o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů.

⁷ Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁸ Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

čtenáře hledajícího konkrétní odpovědi či odborné názory zajisté velmi vstřícným a užitečným gestem.

K publikaci jako celku autorky uvádí, že je dílem mnoha autorů, protože jsou jednotlivé podkapitoly obsahově a formálně zpracovány různým způsobem. Z uvedeného důvodu se publikace může místy zdát nesourodá, neboť autoři se vodou v právních vztazích zabývají vskutku z mnoha (a velmi širokých) úhlů pohledu a volí pro jednotlivé podkapitoly různé formální zpracování. Některé texty jsou zpracovány hluboce teoreticky, jiné se otázkami zabývají z praktického a reálného hlediska. Uvedené je podle autorek této recenze důsledkem skutečnosti (jak již bylo uvedeno výše), že publikace byla zpracována v návaznosti na konferenční jednání. Nicméně různorodost témat a způsobů zpracování otázek týkajících se vody v právních vztazích však podle autorek není na škodu celkové kvality publikace. Naopak je možné vnímat široký pohled na danou problematiku pozitivně, neboť čtenář z řad odborné veřejnosti v publikaci nalezne řadu odborných názorů, stejně jako mnohé prameny inspirace.

Kvalita publikace je podtržena rovněž tím, že při zpracování jednotlivých částí byly užity nikoli pouze vlastní teoretické znalosti, ale také národní a evropská legislativa, četná soudní rozhodnutí, a dále odborné monografie, články, příspěvky ze sborníků apod. Ostatně, na konci publikace lze nalézt přehledný seznam literatury a použitých zdrojů, který může být sám o sobě zdrojem cenných odborných informací. Publikace tedy vychází z široké řady kvalitních odborných pramenů, osvětluje tak aktuální názory na analyzovanou problematiku. Autorky této recenze se domnívají, že autorům se podařilo naplnit jejich cíle a záměr, které v úvodu svého díla vymezují, a snad jej i překročit tím, že čtenářům odkrývají heterogenní rozsah vnímání vody z pohledu práva.

S ohledem na dostupnost odborných právních publikací věnujících se ochraně životního prostředí je zajisté přínosné, že vznikla publikace zaměřující se selektivně na jednu konkrétní složku životního prostředí a otázky s ní související. Přestože autoři již úvodem publikace poznamenávají, že si nenárokují zpracování spisu zcela vyčerpávajícího materií „vod“, domníváme se, že vznik právě takových publikací je nejen pro odbornou veřejnost na akademické půdě, ale rovněž pro právníka v rámci jeho každodenní praxe (nejen v oblasti práva životního prostředí a správního práva, ale jak publikace ukazuje, také v soukromoprávních otázkách) žádoucí. Publikace *Voda v právních vztazích* bude mít dle autorek vysokou užitečnost, dosah a přínosnost pro všechny zájemce o právní regulaci vod obecně.

Mgr. Zuzana Ježková,

Mgr. Kateřina Švarcová

Autorky jsou doktorandkami

na Právnické fakultě Masarykovy univerzity v Brně.

Abstract

The reviewed publication deals with water as a subject matter of legal relations. It was created as a follow-up to the international conference *Days of Law 2013* which took place in Brno, Czech Republic. Therefore, it is a work of a team of authors who are interested in issues of public environmental law and land law, especially with regard to the water regulation. According to the authors, the aim of the publication is to demonstrate that law needs to address specific characteristics and functions of social relations regulation for the cases wherein water is a subject. The work may not strive to achieve a comprehensive coverage of all affected matters. *Vice versa*, it should provide readers with broad perspective regarding water as the subject of law. The publication is divided into four chapters which are further divided into subsections with various specializations. The first chapter deals with water protection in land usage. The second chapter relates to the recodification of Czech private law and deals with water in private law relations. The third chapter is called “The protection of water quality” and aims to portray the most fundamental and diverse features of a water protection. Last chapter is written in English and represents selected issues of water law in Poland. The publication is the work of a high quality and may be a great contribution in area of literature regarding public environmental law.



Vícha, Ondřej: Zákon o geologických pracích s komentářem, judikaturou a prováděcími a souvisejícími předpisy. 1. vydání. Praha: Leges 2014, 272 s., ISBN 978-80-7502-037-6.

Přestože zákon o geologických pracích byl přijat již v roce 1988, odborné i široké veřejnosti se až nyní dostává do rukou komentář k tomuto zákonu, který je základním právním předpisem pro oblast geologického práva. V první řadě je třeba ocenit komplexnost publikace, neboť obsahuje nejen úplné znění zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, s komentářem ke každému ustanovení, ale také prováděcí vyhlášky Ministerstva životního prostředí ČR k tomuto zákonu a vybraná ustanovení souvisejících právních předpisů. Doplněna je také o seznam související odborné literatury, metodických dokumentů a internetových odkazů, které mají spojitost s problematikou projektování, provádění a vyhodnocování geologických prací, opomenut není ani věcný rejstřík.

Komentář zohledňuje i poslední novelizace tohoto zákona provedené zákonem č. 85/2012 Sb., o ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur, a zákonem č. 64/2014 Sb. v návaznosti na přijetí nového kontrolního řádu, a vychází z právního stavu k 1. 10. 2014. Samozřejmostí je i zohlednění terminologie zavedené novým občanským zákoníkem. Komentář je doplněn aktuální soudní judikaturou Nejvyššího správního soudu a Nejvyššího soudu. Rozhodovací praxe těchto soudů je v komentáři velmi vhodně zohledněna u jednotlivých komentovaných ustanovení. Samozřejmostí je reflexe požadavků vyplývajících z evropské legislativy (zejména v souvislosti s transpozicí směrnice 94/22/ES o uhlovodících a směrnice 2009/31/ES o geologickém ukládání oxidu uhličitého).

Autorem komentáře je odborník na slovo vzatý, který v této oblasti dlouhodobě publikuje a ke své práci mohl také využít zkušenosti nabyté při svém působení na legislativním odboru Ministerstva životního prostředí. V současné době autor pracuje jako odborný asistent na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci a asistent soudce Ústavního soudu ČR.

K pochopení vzájemných souvislostí jednotlivých ustanovení zákona o geologických pracích, ale také vztahů zákona o geologických pracích a jiných právních předpisů (a to nejen z oblasti geologického a horního práva) čtenáři velmi pomůže seznam souvisejících ustanovení zákona o geologických pracích a jiných souvisejících právních předpisů. Tento seznam je nedílnou součástí každého komentovaného ustanovení.

Z jednotlivých částí zákona je třeba vyzdvihnout v první řadě část týkající se ustanovení § 22 zákona o geologických pracích, který odkazuje na úpravu zvláštních právních předpisů, pokud se provádění geologických prací dotýká zájmů chráněných těmito předpisy. Těmito předpisy jsou míněny převážně právní před-

pisy chránící jednotlivé složky životního prostředí. Autor poměrně podrobně rozebírá jednotlivé složkové zákony a jejich konkrétní ustanovení, jichž by se mohlo provádění geologických prací dotýkat. Jde především o ochranu stanovenou zákonem o ochraně přírody a krajiny, lesním zákonem, vodním zákonem, ale opomenuta není ani ochrana stanovená lázeňským zákonem či zákonem o ochraně zemědělského půdního fondu.

Velmi pozitivně hodnotím též část věnující se vstupu na cizí nemovitosti a jejich využívání pro účely geologických prací, a to z toho důvodu, že jakýkoli zásah do užívacích práv vlastníků je pro ně vždy velmi choulostivou záležitostí. Byť lze úpravu v zákoně o geologických pracích v tomto směru hodnotit poměrně pozitivně a lze ji dokonce označit za „citlivou“ k vlastníkům nemovitostí, je komentář v této části dostatečně podrobný a autor tuto problematiku zpracovává v širších souvislostech. A to nejen vzhledem k požadavkům vyplývajícím z čl. 11 Listiny základních práv a svobod, ale také občanského zákoníku, zákona o vyvlastnění, stavebního zákona, ale i nového katastrálního zákona.

V této souvislosti proto také velmi oceňuji část týkající se náhrady škody způsobené geologickými pracemi, které probíhají na pozemku vlastníka. Přestože se jedná o veřejnoprávní předpis, sám autor upozorňuje, že v něm lze najít i soukromoprávní prvky. To je právě příklad náhrady škody způsobené některými geologickými pracemi. Autor proto velmi precizně reflektuje úpravu náhrady škody v novém občanském zákoníku.

Dále je nutné upozornit i na část věnující se kontrole na úseku geologických prací, a to zejména z toho důvodu, že ke dni 1. 1. 2014 nabyl účinnosti nový kontrolní řád, a v důsledku toho došlo i ke změnám v § 20 zákona o geologických pracích, který částečně problematiku státní kontroly na tomto úseku veřejné správy upravuje.

Vzhledem k vysoké odborné úrovni komentáře a zpracování problematiky v širších souvislostech jsem přesvědčen, zejména s ohledem na nabytí účinnosti nové právní úpravy aplikovatelné též na projektování, provádění a vyhodnocování geologických prací (tedy zejména nového občanského zákoníku, kontrolního řádu, nového zákona o katastru nemovitostí nebo zákona o ukládání oxidu uhličitého), že si komentář najde své čtenáře nejen mezi odbornou veřejností, ale také mezi širokou veřejností a zejména mezi odborníky z aplikační praxe z oblasti geologie, pro které se stane neocenitelnou pomůckou při jejich práci. Komentář může sloužit i jako srozumitelná pomůcka při studiu geologických, báňských či souvisejících oborů na vysokých či středních odborných školách právního, geologického, báňského či přírodovědného zaměření. V neposlední řadě předpokládám, že si komentář najde své čtenáře též v řadách žadatelů o osvědčení odborné

způsobilosti k projektování, provádění a vyhodnocování geologických prací, kteří se připravují na zkoušky ze znalostí právních předpisů z oblasti geologie.

Mgr. Aleš Mácha

doktorand na Právnické fakultě UP v Olomouci



Abstract

The reviewed publication is the Commentary on the Act No. 62/1988 Coll., on Geological Works. Author of this publication, JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D., examines long-term areas of the mining and geological law. At present, he is a senior lecturer at the Law Faculty of Palacký University in Olomouc, Department of Administrative Law and Administrative Science and he works as assistant of the judge on the Czech Constitutional Court. The commentary is the work of a high quality and may be a great contribution in area of literature regarding public environmental law and mining law.



← PŘEHLED NOVÉ LEGISLATIVY →**Sbírka zákonů prosinec 2014****Částka 116**

Vyhláška č. 286/2014 Sb., kterou se mění vyhláška č. 382/2003 Sb., o veterinárních požadavcích na obchodování se zvířaty a o veterinárních podmínkách jejich dovozu ze třetích zemí, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 121

Vyhláška č. 299/2014 Sb., kterou se mění vyhláška č. 419/2012 Sb., o ochraně pokusných zvířat.

Částka 124

Nařízení vlády č. 307/2014 Sb., o stanovení podrobností evidence využití půdy podle uživatelských vztahů.

Nařízení vlády č. 308/2014 Sb., kterým se mění některá nařízení vlády v souvislosti s přijetím nařízení vlády o stanovení důsledků porušení podmíněnosti poskytování některých zemědělských podpor a nařízení vlády o stanovení podrobností evidence využití půdy podle uživatelských vztahů.

Nařízení vlády č. 309/2014 Sb., o stanovení důsledků porušení podmíněnosti poskytování některých zemědělských podpor.

Částka 126

Vyhláška č. 313/2014 Sb., o označování a pasech psů, koček a fretek v zájmovém chovu při jejich neobchodních přesunech.

Částka 128

Vyhláška č. 321/2014 Sb., o rozsahu a způsobu zajištění odděleného soustředování složek komunálních odpadů.

Částka 141

Nařízení vlády č. 352/2014 Sb., o Plánu odpadového hospodářství České republiky pro období 2015–2024.

Částka 142

Zákon č. 357/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů.

Sbírka zákonů leden – červenec 2015**Částka 6**

Vyhláška č. 8/2015 Sb., kterou se mění vyhláška č. 177/1995 Sb., kterou se vydává stavební a technický řád drah, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 9

Vyhláška č. 11/2015 Sb., kterou se mění vyhláška č. 289/2007 Sb., o veterinárních a hygienických požadavcích na živočišné produkty, které nejsou upraveny přímo použitelnými předpisy Evropských společenství, ve znění vyhlášky č. 61/2009 Sb.

Částka 11

Zákon č. 15/2015 Sb., o zrušení vojenského újezdu Brdy, o stanovení hranic vojenských újezdů, o změně hranic krajů a o změně souvisejících zákonů (zákon o hranicích vojenských újezdů).

Částka 14

Vyhláška č. 27/2015 Sb., kterou se mění vyhláška č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 15

Vyhláška č. 29/2015 Sb., o stanovení ochranných pásem přírodního léčivého zdroje peloidu ložiska Hamr na Jezeře a vymezení konkrétních ochranných opatření.

Vyhláška č. 30/2015 Sb., o stanovení ochranných pásem přírodního léčivého zdroje peloidu ložiska Lázně Kundratice a vymezení konkrétních ochranných opatření.

Částka 19

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

Zákon č. 40/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 41/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 23

Vyhláška č. 46/2015 Sb., o stanovení vodních nádrží a vodních toků, na kterých je zakázána plavba plavidel se spalovacími motory, a o rozsahu a podmínkách užívání povrchových vod k plavbě.

Částka 25

Nařízení vlády č. 50/2015 Sb., o stanovení některých podmínek poskytování příjmých plateb zemědělcům a o změně některých souvisejících nařízení vlády.

Nařízení vlády č. 51/2015 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 30/2014 Sb., o stanovení závazných pravidel poskytování finančních příspěvků na hospodaření v lesích a na vybrané myslivecké činnosti, ve znění nařízení vlády č. 308/2014 Sb.

Částka 31

Vyhláška č. 64/2015 Sb., kterou se mění vyhláška č. 380/2003 Sb., o veterinárních požadavcích na obchodování se spermatem, vaječnými buňkami a embryi a o veterinárních podmínkách jejich dovozu ze třetích zemí, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 32

Vyhláška č. 65/2015 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva dopravy č. 223/1995 Sb., o způsobilosti plavidel k provozu na vnitrozemských vodních cestách, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 66/2015 Sb., kterou se mění vyhláška č. 222/1995 Sb., o vodních cestách, plavebním provozu v přístavech, společné havárii a dopravě nebezpečných věcí, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 33

Vyhláška č. 67/2015 Sb., o pravidlech plavebního provozu (pravidla plavebního provozu).

Částka 35

Nařízení vlády č. 72/2015 Sb., o podmínkách poskytování plateb pro oblasti s přírodními nebo jinými zvláštními omezeními.

Částka 36

Nařízení vlády č. 73/2015 Sb., o podmínkách poskytování plateb v oblastech Natura 2000 na zemědělské půdě.

Nařízení vlády č. 74/2015 Sb., o podmínkách poskytování dotací na opatření dobré životní podmínky zvířat.

Nařízení vlády č. 75/2015 Sb., o podmínkách provádění agroenvironmentálně-klimatických opatření a o změně nařízení vlády č. 79/2007 Sb., o podmínkách provádění agroenvironmentálních opatření, ve znění pozdějších předpisů.

Nařízení vlády č. 76/2015 Sb., o podmínkách provádění opatření ekologické zemědělství.

Částka 37

Zákon č. 78/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 83/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 86/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 279/2003 Sb., o výkonu zajištění majetku a věcí v trestním řízení a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Zákon č. 87/2015 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s účinností rekodifikace soukromého práva.

Částka 40

Nález Ústavního soudu ze dne 27. ledna 2015 sp. zn. Pl. ÚS 19/14 ve věci návrhu na zrušení § 46 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a § 29 odst. 1 písm. f) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 41

Nález Ústavního soudu ze dne 27. ledna 2015 sp. zn. Pl. ÚS 16/14 ve věci návrhu na zrušení § 50 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 375/2011 Sb., a § 34 odst. 5 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

Částka 43

Zákon č. 103/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 44

Nařízení vlády č. 106/2015 Sb., o oborech státní služby.

Částka 45

Vyhláška č. 107/2015 Sb., o vyhlášení Národní přírodní rezervace Brouskův mlýn a stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

Vyhláška č. 108/2015 Sb., o vyhlášení Národní přírodní památky Krvavý a Kačeležský rybník a stanovení jejich bližších ochranných podmínek.

Vyhláška č. 109/2015 Sb., o vyhlášení Národní přírodní památky Za Hrnčířkou a stanovení jejich bližších ochranných podmínek.

Vyhláška č. 110/2015 Sb., o zrušení vyhlášky č. 46/2010 Sb., o příslušnosti správ národních parků a správ chráněných krajinných oblastí k výkonu státní správy ve správních obvodech tvořených národními přírodními rezervacemi, národními přírodními památkami a jejich ochrannými pásmy, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 111/2015 Sb., o zrušení některých právních předpisů o vyhlášení zvláště chráněných území.

Částka 56

Zákon č. 131/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Částka 62

Nařízení vlády č. 150/2015 Sb., o stanovení jednotkové výše poplatku za přírodní minerální vodu odebíranou ze zdroje přírodní minerální vody.

Částka 68

Zákon č. 168/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 154/2000 Sb., o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat a o změně některých souvisejících zákonů (plemenářský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Sbírka mezinárodních smluv leden – srpen 2015

Částka 1

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 5/2015 Sb.m.s., o přijetí změn přílohy III Rotterdamské úmluvy o postupu předchozího souhlasu pro určité nebezpečné chemické látky a pesticidy v mezinárodním obchodu.

Částka 2

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 6/2015 Sb.m.s., o přijetí Basilejské úmluvy o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování.

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 7/2015 Sb.m.s., o přijetí změn přílohy IX Basilejské úmluvy o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování.

Částka 5

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 11/2015 Sb.m.s., o vyhlášení přijetí změn a doplňků Přílohy A – Všeobecná ustanovení a ustanovení týkající se nebezpečných látek a předmětů a Přílohy B – Ustanovení o dopravních prostředcích a o přepravě Evropské dohody o mezinárodní silniční přepravě nebezpečných věcí (ADR).

Částka 16

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 27/2015 Sb.m.s., o přijetí změn Úmluvy o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států.

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 28/2015 Sb.m.s., o korekturách anglického autentického znění Úmluvy o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států.

Částka 18

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 31/2015 Sb.m.s., o přijetí Českou republikou konsolidovaného seznamu změn a doplňků k přílohám Evropské dohody o mezinárodní přepravě nebezpečných věcí po vnitrozemských vodních cestách (ADN).

Částka 19

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 32/2015 Sb.m.s., o přístupu České republiky k Úmluvě Světové meteorologické organizace, přijaté ve Washingtonu dne 11. října 1947.

Částka 29

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 47/2015 Sb.m.s., o přijetí Českou republikou změny přílohy A Stockholmské úmluvy o perzistentních organických polutantech .



← ČASOPIS "ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ" →**Informace o časopisu**

Od roku 2001 vydává Česká společnost pro právo životního prostředí, členka Rady vědeckých společností Akademie věd ČR, ve spolupráci s katedrou práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze recenzovaný odborný vědecký časopis **České právo životního prostředí**. První číslo vyšlo 30. září 2001. Časopis je registrován u Ministerstva kultury, evidenční číslo MK ČR E11476 a má přiděleno od Národní technické knihovny mezinárodní standardizované číslo periodik ISSN 1213-5542.

Dne 4. 2. 2014 zařadila Rada pro výzkum, vývoj a inovace časopis České právo životního prostředí na Seznam recenzovaných neimpaktovaných periodik vydávaných v ČR.

Časopis České právo životního prostředí je v České republice jediný svého druhu, a například na Slovensku podobně zaměřené periodikum dosud neexistuje. Posláním a obsahovým zaměřením časopisu je výchovně vzdělávací, vědecká a informační činnost v oblasti práva životního prostředí včetně environmentální politiky, jejímž cílem je rozvoj práva životního prostředí v podmínkách České republiky a Evropské unie. Tematicky se věnuje mezinárodnímu, evropskému unijnímu, mezinárodnímu srovnávacímu a českému právu.

Pravidelnými rubrikami časopisu jsou původní odborné vědecké články v recenzované rubrice "Téma", dále komentáře k novým právním úpravám, zprávy z vědeckých konferencí, informace o správních a soudních judikátech, přehled vývoje legislativy, recenze a anotace odborné literatury, programech realizujících státní environmentální politiku, apod. Časopis by měl ve svých výsledcích přispět k právní a ekologické výchově, vzdělávání a osvětě veřejnosti, jak laické, tak především odborné z oblasti státní správy, soudnictví, územních samospráv, vysokého a středního školství, podnikatelských kruhů, občanského sektoru, apod.

Časopis je vydáván obvykle 2 x ročně (pololetně) nákladem 400 kusů. Od roku 2001 vyšlo dosud celkem 37 čísel. Plné verze starších čísel časopisu jsou k dispozici též v elektronické podobě ve formátu pdf na internetové stránce <http://www.cspzp.com/casopis.html>. Časopis je tištěn na ekologickém papíru splňujícím mezinárodní ekologické normy ISO 14001 a certifikáty EMAS, FSC, PEFC a ECF.

THE JOURNAL "ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ"

The journal *České právo životního prostředí* (Czech Environmental Law Review) is a peer-reviewed journal with ISSN 1213-5542, published by the Czech Society for Environmental Law since 2001 and registered by Ministry of Culture under evidence number MK ČR E11476. The journal *České právo životního prostředí* is prepared in the collaboration with the Department of Environmental Law, Faculty of Law, Charles University, Prague.

The journal *České právo životního prostředí* is indexed since 2014 on the List of Reviewed Czech journals by the The Government Council for Science, Research and Innovation.

The Journal *Czech Environmental Law Review* is the first and currently one specialized peer-reviewed journal concerned with environmental law and environmental policy in the Czech Republic. Through the journal the Czech Society for Environmental Law provide updated and detailed information on a current development of research, legislation and jurisdiction in the Czech, European and International environmental law, as well as on new publication, Society's activities that are under preparation and on other news in this field. The journal is opened to all authors who are interested in the environmental law, both Czech and foreign. Chief-editor is Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D., e-mail address: stejskal@prf.cuni.cz.

The thematic pieces to be published in journal are reviewed by two specialists in the field concerned, who decide whether the text is suitable for publication or make comments, which are subsequently sent to the author.



☛ POKYNY PRO AUTORY PŘÍSPĚVKŮ ☚**Pokyny pro autory příspěvků do časopisu
České právo životního prostředí****I.**

Rukopis redakci zasílejte v elektronické verzi, a to na e-mailovou adresu stejskal@prf.cuni.cz

II.

Rukopis je třeba redakci nabídnout v podobě, v jaké má být publikován. Musí obsahovat jméno autora (jméno, příjmení, tituly); název v češtině (slovenštině) a angličtině; český (slovenský) a anglický abstrakt v rozsahu 1500 znaků; tři až pět klíčových slov v češtině (slovenštině) a angličtině; seznam literatury citované v textu; případnou dedikaci na vědecký projekt (v rámci něhož příspěvek vznikl). Samotný text příspěvku může být i v jiném jazyce než čeština, slovenština, angličtina. Minimální text nabízeného příspěvku činí zpravidla 4 normostrany, příspěvky určené pro hlavní rubriku „Téma“ minimálně 10 normostran.

III.

Rukopis by měl splňovat následující formální požadavky – velikost písma 12, nadpisy 14, typ písma Times New Roman, nebo Ariel nebo Calibri, řádkování 1,5. Elektronická verze rukopisu musí být zpracována v některém z obecně dostupných tiskových editorů (např. MS Word). Preferovaná přípona souboru je .doc nebo .docx, případně .rtf.

IV.

Poznámky v rukopisu je třeba číslovat průběžně a zařadit dole na stránce v poznámce pod čarou (poznámky patové), nikoliv na konci příspěvku. Veškeré citace je třeba provádět v souladu s ČSN ISO 690 a ČSN ISO 690-2

V.

Součástí rukopisu mohou být i tabulky, grafy, fotografie. Autor vždy uvede citaci zdroje a autorství fotografie, případně vysvětlující titulek (legendu) k tabulce, grafu, fotografii. Redakce si vyhrazuje právo vytisknout tabulku, graf, fotografii jen černobíle.

VI.

Autoři jsou plně odpovědní za jazykovou a formální úroveň rukopisu, která je jedním z dílčích kritérií celkového hodnocení. Redakce provádí pouze nezbytné základní jazykové úpravy přijatých textů.

VII.

Redakce předpokládá, že nabízený rukopis nebyl dosud publikován v jiném periodickém tisku. Redakce očekává, že ji autoři budou informovat o skutečnosti, že celý rukopis nebo jeho část nebo některé podstatné výsledky již byly publikovány v jiné publikaci na úrovni článku v recenzovaném vědeckém časopise nebo monografii. V případě předložení rukopisu vycházejícího z kvalifikační studentské práce, je třeba tuto skutečnost redakci sdělit.

VIII.

Poskytnutím rukopisu (autorského díla) redakci bere autor na vědomí, že dílo bude po svém zveřejnění v časopise České právo životního prostředí poskytnuto k online přístupu uživatelům Internetu na webové stránce České společnosti pro právo životního prostředí. Do přijetí k publikaci je autor oprávněn redakci sdělit, že poskytnutí svého díla k online přístupu nepovoluje. Autorova práva k dalšímu užití díla tím nejsou dotčena.

IX.

Při veškeré korespondenci jsou autoři povinni uvádět vždy své kontaktní údaje: jméno s uvedením všech titulů, pracoviště (u doktorandů vysokou školu), e-mail a poštovní adresu pro zaslání autorských výtisků.

X.

Rukopis, který nesplňuje formální náležitosti vyplývající z těchto Pokynů, nemůže být přijat do recenzního řízení nebo z něj může být vyřazen.

INFORMATION FOR AUTHORS

The manuscript has to be sent as electronic document to **stejskal@prf.cuni.cz**

The manuscript has to be in required format, font size 12, headlines 14, line spacing 1,5 lines, etc. It has to contain name of the author, title of the article in Czech and English, abstract in Czech and English, key words, bibliography and eventually dedication for a project. Length of the article is supposed to be 4 pages, in case of the main topic 10 pages. Author is liable for proper citations which have to be inserted as footnotes, not endnotes. The citations have to follow citation rules ČSN ISO 690 a ČSN ISO 690-2. It is presumed that the manuscript has not been published before. After publishing in the Journal Czech Environmental Law Review the article will be available online on the website of the society. The manuscript that does not comply with these guidelines cannot be accepted for review process or it can be discarded.



☛ ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ ☚

Zásady recenzního řízení v rámci časopisu České právo životního prostředí

1. Předmět recenzního řízení

- 1.1 Standardnímu anonymnímu recenznímu řízení zpravidla podléhají odborné příspěvky určené pro klíčovou rubriku časopisu „Téma“, tedy původní autorské příspěvky představující výsledky či dílčí výsledky původního výzkumu, zaměřené obvykle na monotematický problém, dosud nepublikované v jiném tištěném periodiku či na internetu.
- 1.2 Příspěvky do ostatních pravidelných rubrik časopisu podléhají zjednodušenému recenznímu řízení, pokud si redakční rada příspěvek nevyhradí k standardnímu recenznímu řízení.
- 1.3 Za obsah jednotlivých příspěvků odpovídají jejich autoři, otištěné příspěvky v časopisu České právo životního prostředí nemusí vyjadřovat názory redakce ani redakční rady.
- 1.4 Důvodem odmítnutí otištění nabídnutého příspěvku může být i skutečnost, že nabídnutý rukopis byl již publikován v jiném českém periodiku či na internetu.

2. Postup před zahájením recenzního řízení

- 2.1 Redakce prostřednictvím šéfredaktora přijímá nabídky příspěvků na otištění v časopise.
- 2.2 Redakční rada má právo kdykoli si vyžádat k nahlédnutí, případně posouzení, rukopisy příspěvků nabídnuté redakci, včetně těch, které obvykle nejsou určeny k recenznímu řízení (například informace o životním jubileu či v budoucnu pořádané vědecké konferenci).
- 2.3 Redakce má právo odmítnout nabídnutý příspěvek, pokud se domnívá, že nesplňuje základní požadavky kladené na odborný text nebo výrazně vybočuje z oblasti práva životního prostředí a příbuzných oborů. Toto rozhodnutí musí zdůvodnit před redakční radou časopisu, pokud si to redakční rada vyžádá.
- 2.4 Redakce může autorovi doporučit provedení jazykových, formálních i obsahových úprav ještě před tím, než nabídnutý rukopis postoupí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení. V případě, že autor odmítne navržené změny provést, redakce jeho nabídnutý příspěvek, tak jak jej autor odevzdal, postoupí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení.

3. Průběh recenzního řízení

- 3.1 Každý příspěvek nabídnutý redakci časopisu podléhá posouzení redakce (případně redakční rady, vyhradí-li si toto), zda bude určen pro rubriku „Téma“. Takové příspěvky budou podrobeny standardnímu anonymnímu recenznímu řízení. O přijetí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení i o jeho následném výsledku je autor informován šéfredaktorem.
- 3.2 V standardním anonymním recenzním řízení je příspěvek posuzován dvěma recenzenty vybranými zpravidla z členů redakční rady nebo okruhu odborníků doporučeného členem redakční rady nebo, pokud si toto vyhradí, redakční radou.
- 3.3 Autor a recenzenti zůstanou navzájem anonymní. Recenzent není zaměstnancem stejného pracoviště jako autor či jeden ze spoluautorů a není ani jakýmkoliv jiným způsobem v konfliktu zájmů ohledně recenzovaného příspěvku.
- 3.4 Recenzent, který přijal posuzování nabídnutého rukopisu, posoudí text obvykle ve lhůtě 4 týdnů a vypracuje odborný recenzní posudek. V jeho závěru bude doporučení, zda má redakce příspěvek přijmout k otištění a) bez úprav, b) s úpravami, c) přepracovat, nebo d) odmítnout příspěvek otisknout. Ve všech případech je nutné uvést zdůvodnění.
- 3.5 Na základě posudků recenzentů šéfredaktor autorovi sdělí, zda redakce časopisu a) rukopis přijímá bez výhrad k otištění, b) požaduje přepracování rukopisu, c) požaduje úpravy rukopisu nebo d) odmítá přijmout rukopis k otištění. V případě, že autora žádá o přepracování, o úpravy nebo jeho text odmítá, uvede i nejzávažnější důvody. Konečné rozhodnutí o přijetí či zamítnutí příspěvku činí ve všech případech šéfredaktor nebo, vyhradí-li si toto, redakční rada.
- 3.6 Výsledek standardního anonymního recenzního řízení je závazný pro autora nabídnutého příspěvku, který je povinen do termínu určeného šéfredaktorem zapracovat připomínky recenzentů, není-li stanoveno v bodě 3.7. jinak. V případě neprovedení přepracování či provedení nedostatečné úpravy autorského příspěvku si redakce nebo redakční rada vyhrazuje právo odmítnout předmětný autorský příspěvek publikovat.
- 3.7 V případě autorova nesouhlasu s posudkem recenzenta může autor zaslat redakci dopis či email s důvody nesouhlasu, který šéfredaktor předloží příslušným recenzentům ke stanovisku. Toto stanovisko tlumočí autorovi. Nedojde-li ke shodě recenzentů a autora, rozhodne o otištění příspěvku šéfredaktor, případně předloží autorův text redakční radě ke konečnému rozhodnutí, vyhradí-li si rada toto rozhodnutí.
- 3.8 Za recenzní posudek se považuje i oponentský posudek, pokud jde o publikaci kvalifikační práce či její podstatné části obhájené na vysoké škole. Recenzní

posudek se nevyžaduje v případech publikace textu odborných přednášek proslovených před vědeckou radou příslušné vysoké školy či její fakulty v rámci habilitačního nebo jmenovacího řízení.

3.9 Pro zjednodušené recenzní řízení platí ustanovení o standardním recenzním řízení obdobně, s tím, že postačí jeden posudek člena redakční rady.

4. Redakční rada

Redakční rada se sestává z významných odborníků na problematiku práva životního prostředí a ostatních souvisejících oborů. Členy redakční rady jmenuje představenstvo České společnosti pro právo životního prostředí. Redakční rada se usnává nadpoloviční většinou hlasů svých členů.

5. Závěrečné ustanovení

Tyto zásady včetně jejich změn schvaluje na základě čl. 12 svých stanov představenstvo České společnosti pro právo životního prostředí.

PRINCIPLES OF THE REVIEW PROCEEDINGS

The review proceedings of academic journal articles intended to be published in the main section of the Journal Czech Environmental Law Review, which is “the Topic”, has different levels. The articles are considered by two different reviewers chosen from the editorial board and one professional recommended by the editor or by member of editorial board. The author and the reviewer are supposed not to know each other. Based on the consideration the article can be accepted for review or sent back with objections or comments. The author can be asked to change the article. The article then goes to anonymous review proceeding which is supposed to bring different opinions about the article and open the ways either to publish the article or to refuse. Both possibilities have to be justified by the reviewer.

