

POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

JUDr. Daniela Dupláková

Srovnávací studie č. 4.021
Listopad-prosinec 2010

Obsah:

1. Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, tzv. Aarhuská úmluva.....	3
2. Směrnice 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí	7
3. Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.....	9
Původní znění zákona o EIA, tj. do přijetí zákona č. 436/2009 Sb.....	11
V současné době platné znění zákona o EIA.....	14
Rozsudek SD ve věci Evropská komise proti České republice, C-378/09.....	17
Příloha č. I	19
Příloha č. II	20

1. Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, tzv. Aarhuská úmluva

Aarhuská úmluva byla podepsána na ministerské konferenci Evropské hospodářské komise OSN dne 25. června 1998 v dánském Aarhusu. Cílem této úmluvy, jak již vyplývá z jejího názvu, je podpora zpřístupňování informací o životním prostředí, vytváření podmínek pro účast veřejnosti na rozhodování v procesech týkajících se životního prostředí a zajištění právní ochrany v záležitostech týkajících se této oblasti. Úmluva nabyla účinnosti 30. října 2001, a to po ratifikaci 16 signatářskými státy. V současné době je úmluva ratifikována 49 smluvními stranami. V České republice vstoupila v platnost dne 4. října 2004, a to prostřednictvím sdělení 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. Smluvní strany Aarhuské úmluvy se pravidelně setkávají. Na svém druhém setkání, jež se konalo od 25. do 27. května 2005 v kazašské Almatě, byla přijata změna úmluvy, jejímž cílem je upřesnění ustanovení týkajících se účasti veřejnosti na rozhodovacím procesu ohledně geneticky modifikovaných organismů. Tato změna úmluvy již byla v České republice ratifikována. Aarhuská úmluva je dále konkretizována prostřednictvím Protokolu o registrech úniků a přenosů znečišťujících látek¹, jež byl přijat 21. května 2003 v rámci páté ministerské konference nazvané „Životní prostředí pro Evropu“ konané v Kyjevě. Česká republika tento protokol ratifikovala již v roce 2009. Aarhuská úmluva je základním mezinárodním dokumentem, jež řeší problematiku účasti veřejnosti na rozhodování ve věcech životního prostředí.

V druhém článku této Úmluvy je obsažena definice pojmu „veřejnost“ a také „dotčená veřejnost“. „Veřejnost“ bude podle této úmluvy znamenat *„jednu nebo více fyzických nebo právnických osob a - v souladu s vnitrostátní právní úpravou nebo praxí - jejich sdružení, organizace nebo skupiny“* (odst. 4). „Dotčenou veřejností“ je *„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“* (odst. 5). Rozdíl mezi veřejností a dotčenou veřejností je ten, že

¹ <http://www.irz.cz/obsah/protokol-o-prtr> [18. listopadu 2010]

veřejností může být jakákoliv fyzická nebo právnická osoba, zatímco u dotčené veřejnosti se musí jednat o fyzickou nebo právnickou osobu, jež má na rozhodování zvláštní zájem nebo může být tímto rozhodováním ovlivněna. Úmluva dále konkretizuje, že u nevládních organizací, které podporují ochranu životního prostředí, se zájem na rozhodování ve věcech týkajících se této oblasti předpokládá.

Účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech je upravena prostřednictvím čl. 6 Úmluvy². Za specifické činnosti jsou považovány všechny

² Úplné znění čl. 6 Aarhuské úmluvy:

Účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech

1. Každá strana bude

(a) uplatňovat ustanovení tohoto článku vzhledem k rozhodnutím o tom, zda povolit navrhované činnosti uvedené v příloze č. I;

(b) uplatňovat ustanovení tohoto článku - v souladu se svým vnitrostátním právem - také k rozhodnutím o navrhovaných činnostech, které nejsou uvedeny v příloze č. I a které mohou mít významný vliv na životní prostředí. Strany k tomuto účelu určí, zda navrhované aktivity podléhají těmto ustanovením;

(c) moci rozhodnout případ od případu, pokud tak stanoví jejich vnitrostátní právo, neuplatňovat ustanovení tohoto článku na navrhované činnosti k zajištění bezpečnosti státu, pokud se strany domnívají, že by uplatňování tohoto článku mohlo tyto cíle nepříznivě ovlivnit.

2. Dotčená veřejnost bude přiměřeně, včas a účinně informována buď veřejným oznámením nebo individuálně, v dostatečně rané fázi procedury environmentálního rozhodování mimo jiné o:

(a) navrhované činnosti a o žádosti, o níž bude rozhodováno;

(b) povaze možných rozhodnutí nebo o návrhu rozhodnutí;

(c) orgánu veřejné správy odpovědném za vydání rozhodnutí;

(d) předpokládaném postupu, včetně údajů, kdy a jak budou poskytnuty informace o:

(i) zahájení procedury rozhodování;

(ii) možnosti veřejnosti účastnit se tohoto řízení;

(iii) termínu a místě předpokládaného veřejného jednání;

(iv) určení orgánu veřejné správy, od něhož lze získat relevantní informace, a u něhož jsou uloženy relevantní informace k přezkoumání ze strany veřejnosti;

(v) příslušném orgánu veřejné správy nebo o dalších úředních orgánech, jimž lze podávat připomínky nebo dotazy, a o harmonogramu předávání těchto připomínek a dotazů;

(vi) sdělení, jaké informace o životním prostředí vztahující se k navrhované činnosti jsou dostupné; a

(e) skutečnosti, zda navrhovaná činnost podléhá proceduře posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) nebo posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících státní hranice.

3. Postupy pro účast veřejnosti zahrnou rozumné lhůty pro jednotlivé fáze, které poskytnou dostatek času pro informování veřejnosti v souladu s odstavcem 2 a které poskytnou dostatek času veřejnosti k přípravě a k účinné účasti na rozhodování v záležitostech životního prostředí.

4. Každá strana zajistí účast veřejnosti v počátečním stadiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná.

5. Pokud je to účelné, měla by každá strana vést případné žadatele k tomu, aby ještě před podáním žádosti o povolení určili dotčenou veřejnost, aby s ní zahájili diskusi a poskytli jí informace týkající se cílů jejich žádosti.

6. Každá strana bude od příslušných orgánů veřejné správy požadovat, aby byl dotčené veřejnosti umožněn přístup k přezkoumání všech informací relevantních pro dané rozhodování, na požádání v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem, zdarma a co možná nejdříve poté, co se stanou dostupné informace, které jsou uvedeny v tomto článku a které jsou dostupné v době procedury účasti veřejnosti na rozhodování, aniž by tím bylo dotčeno právo stran odmítnout předat jisté informace v souladu s článkem 4, odstavci 3 a 4. Relevantní informace budou přinejmenším zahrnovat následující, a to aniž by bylo dotčeno ustanovení článku 4:

(a) popis místa a fyzikálních a technických charakteristik navrhované činnosti, včetně odhadů předpokládaných zbytků a emisí;

(b) popis významných vlivů navrhované činnosti na životní prostředí;

činnosti uvedené v příloze č. I této úmluvy. Podle prvního odstavce tohoto článku má veřejnost právo se účastnit na povolování všech záměrů uvedených v příloze č. I této úmluvy, jakož i takových, které nespádají do přílohy I, ale mohou mít významný vliv na životní prostředí. Podle čl. 6 odst. 2 má být dotčená veřejnost přiměřeně, včas a účinně informována o stanovených skutečnostech, a to ještě v počáteční fázi rozhodování. Informování může proběhnout individuálně nebo prostřednictvím veřejného oznámení. Podle třetího odstavce tohoto článku náleží veřejnosti právo na dostatečnou lhůtu, která má sloužit k přípravě a k účasti na rozhodování. Dále tento článek upravuje například právo veřejnosti na vypořádání připomínek ve výsledném rozhodnutí nebo právo veřejnosti účastnit se počáteční fáze rozhodování, tj. v momentě, kdy jsou ještě otevřené všechny varianty.

Na úpravu obsaženou v čl. 6 Úmluvy navazuje úprava obsažená v čl. 9 Úmluvy³, tj. přístup k právní ochraně. Ve druhém odstavci je upraveno právo veřejnosti domáhat

(c) popis opatření předpokládaných k prevenci nebo ke snížení těchto vlivů, včetně emisí;

(d) netechnický souhrn výše uvedených bodů;

(e) popis hlavních variant navrhované činnosti, které žadatel zkoumal; a

(f) hlavní zprávy a doporučení, v souladu s vnitrostátní právní úpravou, určené orgánům veřejné správy v době, kdy má být dotčená veřejnost informována v souladu s odstavcem 2 výše.

7. Postupy pro účast veřejnosti jí umožní předkládat písemně nebo - v případě vhodnosti - na veřejném jednání nebo veřejném průzkumu s žadatelem, jakékoli připomínky, informace, rozborů nebo stanoviska, které veřejnost považuje za relevantní ve vztahu k navrhované činnosti.

8. Každá strana zajistí, že v rozhodnutí bude náležitě brán v úvahu výsledek účasti veřejnosti.

9. Pokud bylo rozhodnutí vydáno orgánem veřejné správy, každá strana zajistí, aby o něm byla veřejnost okamžitě informována v souladu s příslušnými postupy. Každá strana zpřístupní veřejnosti text rozhodnutí a důvody i hlediska, na nichž je rozhodnutí založeno.

10. Pokud orgán veřejné správy přehodnotí nebo zaktualizuje provozní podmínky pro činnost uvedenou v odstavci 1, každá strana zajistí, že budou mutatis mutandis uplatněna ustanovení odstavců 2 až 9 tohoto článku v případech, kdy je to vhodné

11. Každá strana bude v rámci své vnitrostátní právní úpravy uplatňovat v proveditelném a vhodném rozsahu ustanovení tohoto článku na rozhodování o tom, zda povolit záměrné vypouštění geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí.

³ Úplné znění čl. 9 Aarhuské úmluvy:

Přístup k právní ochraně

1. Každá strana v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistí, aby každý, kdo se domnívá, že jeho žádost o informace podle článku 4 byla ignorována, neprávem zamítnuta, ať již částečně nebo plně, nesprávně zodpovězena nebo nebyla jinak vyřízena podle ustanovení článku 4, měl možnost dosáhnout přezkoumání postupu před soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona.

V případě, že strana zajišťuje toto přezkoumání soudem, zajistí rovněž, aby dotyčná osoba měla také možnost urychleného postupu stanoveného zákonem, a to zdarma či za nízký poplatek, vedoucího k novému projednání orgánem veřejné správy nebo k přezkumu nezávislým a nestranným orgánem jiným než soudem.

Konečná rozhodnutí podle tohoto odstavce 1 budou závazná pro orgány veřejné správy, které mají požadovanou informaci k dispozici. Důvody budou uvedeny písemně přinejmenším v těch případech, kdy přístup k informacím byl zamítnut podle tohoto odstavce.

2. Každá strana v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistí, aby osoby z řad dotčené veřejnosti (a) mající dostatečný zájem, nebo

se přezkumu záměrů. Podle tohoto odstavce mohou postupovat pouze osoby z řad dotčené veřejnosti, které splňují stanovené podmínky, tj. mají dostatečný zájem nebo u nich trvá porušení práva. U dotčené veřejnosti platí právní domněnka uvedená v čl. 2 odst. 5 Úmluvy. Dotčená veřejnost by měla mít možnost dosáhnout přezkumu všech rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle článku 6 Úmluvy, a to prostřednictvím soudu nebo jiného orgánu zřízeného zákonem. Předmětem přezkumu může být jak hmotná, tak procesní stránka. Lze konstatovat, že Aarhuská úmluva stanovuje, aby všechna řízení vedená podle čl. 6 Úmluvy mohla být prozkoumána na základě čl. 9 Úmluvy. Z uvedeného vyplývá, že jak stanovisko EIA jako závěrečný dokument posuzování, tak i závěr zjišťovacího řízení by měly podle Aarhuské úmluvy podléhat přezkumu soudními nebo jinými orgány zřízenými na základě zákona. Podle čl. 9 odst. 10 Úmluvy má veřejnost (všechny fyzické a právnické osoby) možnost podat v soudním nebo správním řízení námitky proti jednání, aktům nebo opomenutím soukromých osob nebo orgánů veřejné správy porušujícím právo životního prostředí. Toto právo veřejnosti není omezeno pouze na záměry uvedené v příloze č. I Úmluvy. Z uvedeného lze konstatovat, že toto právo se vztahuje na všechna možná porušení

(b) u nichž trvá porušování práva v případech, kdy to procesní správní předpis strany požaduje jako předběžnou podmínku,

mohly dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení článku 6 a v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem a aniž by tím byl dotčen odstavec 3 článku 9, i dalších relevantních ustanovení této úmluvy.

Co představuje dostatečný zájem a porušování práva, bude určeno v souladu s požadavky vnitrostátního práva a v souladu s cílem poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně v rozsahu působnosti této úmluvy. K tomuto účelu je zájem jakékoli nestátní neziskové organizace splňující požadavky článku 2 odstavce 5 pokládán za dostatečný pro účely pododstavce (a). U těchto organizací se bude pro účely pododstavce (b) výše předpokládat, že mají práva, která mohou být porušována.

Ustanovení tohoto odstavce 2 nevylučují možnost předběžného přezkoumání správním orgánem a neovlivní požadavek, aby byly vyčerpány postupy správního přezkoumávání před předáním věci k soudnímu přezkoumání tam, kde to vnitrostátní právo vyžaduje.

3. Navíc - aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné výše v odstavcích 1 a 2 - každá strana zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo opomenutí ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.

4. Navíc - a aniž by tím byl dotčen odstavec 1 - postupy přezkoumání uvedené v odstavcích 1, 2 a 3 mají zajistit přiměřenou a účinnou nápravu, včetně právně přikázaných úlev ve vhodných případech, a měly by být čestné, spravedlivé, včasné a neměly by vyžadovat vysoké náklady. Rozhodnutí vydaná podle tohoto článku budou předávána či archivována v písemné formě. Rozhodnutí soudů, a kdykoli možno i jiných orgánů, budou veřejně dostupná.

5. K zajištění vyšší účinnosti ustanovení tohoto článku každá strana zajistí poskytování informací veřejnosti o přístupu ke správním a soudním postupům přezkoumání a zváží zavedení vhodných podpůrných mechanismů k odstranění nebo snížení finančních a jiných překážek v přístupu k právní ochraně.

národního práva životního prostředí, kromě těch, která je možné napadnout prostřednictvím odst. 1 nebo odst. 2 tohoto článku. Toto právo je poměrně široce vymezeno, nicméně formulace tohoto článku je příliš obecná. Navíc je ve čtvrtém odstavci stanoveno, že postupy uvedené v předchozích odstavcích mají zajistit přiměřenou a účinnou nápravu. Dále je stanoveno, že tyto postupy mají být čestné, spravedlivé, včasné a nenákladné.

2. Směrnice 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí

Evropská unie je jednou ze stran Aarhuské úmluvy. Tuto úmluvu podepsalo dne 25. června 1998 a schválilo dne 17. února 2005 ještě Evropské společenství, které bylo na základě čl. 1 Smlouvy o EU ve znění Lisabonské smlouvy (dále jako SEU) nahrazeno Evropskou unií. Z pohledu evropského práva se jedná o tzv. smíšenou smlouvu, na základě které dochází k dělení kompetencí mezi členské státy Evropské unie a Unii samotnou. Tato smlouva je uzavřena na základě čl. 191 odst. 4 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jako SFEU), který stanovuje, že: „*v rámci svých pravomocí spolupracují Unie a členské státy se třetími zeměmi a s příslušnými mezinárodními organizacemi. Podrobnosti spolupráce Unie mohou být předmětem dohod mezi Unií a dotýčnými třetími stranami*“. Z uvedeného vyplývá, že právní úprava obsažená v této úmluvě se stala i součástí evropského právního rámce.

Část úpravy, jež je obsažena v Aarhuské úmluvě, se stala součástí práva Evropské unie prostřednictvím směrnice 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jako směrnice o EIA)⁴. Jedná se zejména o oblast účasti veřejnosti na rozhodování v záležitostech ochrany životního prostředí. Z hlediska sporu Evropské komise a České republiky je důležitá zejména úprava následujících ustanovení směrnice o EIA:

- čl. 1 odst. 2 směrnice o EIA, jenž obsahuje definici dotčené veřejnosti, přičemž „veřejností“ je „*jedna nebo více fyzických nebo právnických osob a jejich*

⁴ Směrnice Rady ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí je v konsolidovaném znění dostupná na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1985L0337:20090625:CS:PDF> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1985L0337:20090625:CS:PDF> [9. prosince 2010]

sdružení, organizace nebo skupiny v souladu s vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi“ a „dotčenou veřejností“ je „veřejnost, která je nebo by mohla být ovlivněna rozhodovacími řízeními pro oblast životního prostředí podle čl. 2 odst. 2, nebo která má na těchto řízeních určitý zájem; pro účely této definice se předpokládá, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů mají na rozhodování ve věcech životního prostředí zájem“. Je třeba zdůraznit, že tak jako v rámci Aarhuské úmluvy, tak i v rámci směrnice o EIA existuje právní domněnka o tom, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí mají na rozhodování ve věcech týkajících se životního prostředí zájem.

- *čl. 2 odst. 1 směrnice o EIA, podle kterého: „členské státy přijmou všechna opatření nezbytná k zajištění, aby před vydáním povolení podléhaly záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, požadavku získat povolení a posouzení z hlediska jejich vlivů. Tyto záměry jsou vymezeny v článku 4“;*
- *čl. 10a odst. 1 až 3 směrnice o EIA o možnosti přezkumu rozhodnutí a jiných aktů, které podléhají ustanovením týkajícím se účasti veřejnosti: „členské státy zajistí, aby v souladu s příslušnými předpisy vnitrostátního práva příslušníci dotčené veřejnosti, kteří:*

a) mají dostatečný zájem, nebo v opačném případě

b) namítají porušování práva v případech, kdy to správní řád členského státu požaduje jako předběžnou podmínku,

měli možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona a mohli tak napadat hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici.

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

To, co představuje dostatečný zájem a porušování práva, určí členské státy v souladu s cílem poskytnout zúčastněné veřejnosti široký přístup k právní ochraně. K tomuto účelu je zájem jakékoli nevládní organizace, která splňuje požadavky uvedené v čl. 1 odst. 2, pokládán pro účely písmena a) tohoto článku za

dostatečný. Pro účely písmena b) tohoto článku se předpokládá, že tyto organizace mají práva, která mohou být porušována“.

Právo napadnout všechna rozhodnutí, akty nebo nečinnost je omezeno pouze na dotčenou veřejnost, jež má dostatečný zájem nebo namítá porušování práva. Je třeba zdůraznit, že směrnice v případě splnění stanovených podmínek předpokládá, že nevládní organizace, jež podporuje ochranu životního prostředí, tento zájem automaticky má. Samozřejmou podmínkou k tomuto je, že tato nevládní organizace musí splňovat podmínky vnitrostátního práva dotčeného členského státu Evropské unie. Dotčená veřejnost má mít možnost přezkumu zákonnosti všech dokumentů nebo nečinnosti, které byly učiněny v průběhu řízení a na které se vztahuje úprava týkající se účasti veřejnosti, jež je obsažena ve směrnici o EIA.

3. Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí

Směrnice o EIA byla do českého právního pořádku transponována zejména prostřednictvím zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jako zákon o EIA). Další zákony, jako například zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jako stavební zákon) nebo zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství, upravují následná řízení a vydávání příslušných povolení, pro které je proces posuzování vlivů nezbytnou podmínkou.

Zákon o EIA obsahuje komplexní úpravu problematiky posuzování vlivů koncepcí a konkrétních záměrů na životní prostředí. Jak vyplývá z § 1 odst. 1 tohoto zákona, nejedná se pouze o posuzování vlivů na životní prostředí v úzkém slova smyslu, ale také na veřejné zdraví, což obecně zahrnuje také vlivy na živočichy, rostliny, ekosystémy, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní památky.

Proces posuzování vlivů záměru je možné rozdělit do pěti základních stádií. První stádium je zahájeno prostřednictvím předložení oznámení příslušnému úřadu oznamovatelem. Na základě tohoto oznámení je zahájeno zjišťovací řízení, jehož cílem je upřesnění informací, které bude potřeba uvést v rámci dokumentace. Toto stádium probíhá před příslušným úřadem, kterým může být ministerstvo

životního prostředí nebo orgány kraje (§ 20 zákona o EIA), a to v závislosti na kategorii záměru. Třetí stádium zahrnuje zadání a vypracování dokumentace. K jejímu vypracování je oznamovatel povinen předložit oznámení, závěry vyplývající ze zjišťovacího řízení a vyjádření dotčených subjektů. Je třeba uvést, že součástí oznámení a dokumentace je také všeobecně srozumitelné shrnutí netechnického charakteru. Jeho účelem je ozřejmit záměr veřejnosti, jež nedisponuje potřebnými odbornými znalostmi, v důsledku čehož je její možnost seznámit se s obsahem dokumentů ztížena. Předmětem posledního stádia je zadání a vypracování posudku. Ten je vypracován na základě dokumentace a všech doposud vydaných vyjádření. Na základě všech dokumentů vypracovaných v předcházejících stádiích příslušný úřad vydá stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí. Je nutné uvést, že podle § 10 odst. 3 zákona o EIA je stanovisko pouze odborným podkladem pro vydání rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů. Bez tohoto stanoviska není možné vydat rozhodnutí ve správním ani jiném řízení. Správní úřad při svém rozhodování bere vždy v úvahu obsah stanoviska. Vydání stanoviska je procesní podmínkou k vydání rozhodnutí v navazujícím řízení. Toto stanovisko ale není hmotně-právně závazné, protože je na uvážení správního úřadu, zda zahrne konkrétní požadavky týkající se ochrany životního prostředí uvedené ve stanovisku do svého rozhodnutí. V případě, že tyto podmínky odmítne nebo akceptuje pouze částečně, musí v rozhodnutí uvést důvody, pro které tak učinil. Rozhodnutí správního úřadu v navazujícím řízení musí vždy obsahovat odůvodnění.

Co se týká účasti veřejnosti podle zákona o EIA, posuzování vlivů záměru se může účastnit každý, a to podle:

- § 6 odst. 7 zákona o EIA, jenž upravuje možnost každého zaslat písemné vyjádření k oznámení záměru;
- § 8 odst. 3 zákona o EIA, podle kterého se každý může vyjádřit k dokumentaci u příslušného úřadu;
- § 9 odst. 8 zákona o EIA, na základě kterého může každý zaslat příslušnému úřadu písemné vyjádření k posudku.

Z tohoto hlediska zákon o EIA plně splňuje požadavky vyplývající z evropské legislativy a mezinárodního práva. Z hlediska evropského práva zůstává

problematickým § 23 odst. 9 zákona o EIA, který stanovuje podmínky pro účast v navazujících řízeních podle zvláštních právních předpisů.

Původní znění zákona o EIA, tj. do přijetí zákona č. 436/2009 Sb.

Podle původního znění zákona, tj. před přijetím zákona č. 436/2009 Sb., jenž novelizuje zákon o EIA, byla účast občanského sdružení⁵ nebo obce dotčené záměrem v navazujícím řízení možná jen po splnění tří kumulativních podmínek uvedených v § 23 odst. 9 zákona o EIA, a to pokud:

- a) občanské sdružení nebo obec podaly ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k oznámení, dokumentaci nebo posudku;
- b) příslušný úřad ve svém stanovisku podle § 10 odst. 1 zákona o EIA uvedl, že toto vyjádření zcela nebo zčásti do svého stanoviska zahrnul, a
- c) správní úřad rozhodující v navazujícím řízení nerozhodl, že veřejné zájmy, které občanské sdružení hájí, nejsou v navazujícím řízení dotčeny.

Podle názoru Evropské komise se jedná o příliš striktně stanovené podmínky, což může mít za následek snížení počtu subjektů, jež mohou být účastníky navazujícího řízení, a následně také subjektů, které jsou podle české právní úpravy aktivně legitimovány k podání správní žaloby proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení. K tomuto názoru Evropská komise dospěla na základě analýzy dalších zákonů, jež navazují na problematiku upravenou zákonem o EIA. Jedná se zejména o stavební zákon. Tento zákon upravuje problematiku účastenství prostřednictvím § 85 odst. 1 a odst. 2⁶ stavebního zákona, jenž určuje

⁵ Jedná se o místně příslušnou jednotku občanského sdružení nebo obecně prospěšné společnosti, jejímž předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů chráněných podle zvláštních právních předpisů. Jedná se například o zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů nebo zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech.

⁶ Podle § 85 odst. 1 a odst. 2 stavebního zákona:

(1) Účastníky územního řízení jsou

a) žadatel,

b) obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn.

(2) Účastníky územního řízení dále jsou

a) vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě, nejde-li o případ uvedený v písmenu d),

b) osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno,

c) osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis,

účastníky v územním řízení a prostřednictvím § 109 odst. 1⁷ stavebního zákona, který upravuje účastenství ve stavebním řízení. Důležité je zejména ustanovení § 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, podle kterého jsou účastníky územního řízení také osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis. Jak je již výše zmíněno, tak pro občanská sdružení by to znamenalo, že k tomu, aby mohly být účastníky podle tohoto ustanovení, musí splnit kumulativní podmínky uvedené § 23 odst. 9 zákona o EIA. Jiným způsobem se občanská sdružení stát účastníkem řízení podle stavebního zákona nemohou. Naopak například úprava obsažená v § 70⁸ zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, umožňuje občanským sdružením účast na všech správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Jejich účast je podmíněna splněním čtyř podmínek: musí mít právní subjektivitu; podle jejich stanov je ochrana přírody a krajiny jejich hlavním cílem; požádala, aby byla informována o všech řízeních, ve kterých může

d) společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu 35); v případě, že společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu nemá právní subjektivitu, vlastník, jehož spoluvlastnický podíl na společných částech domu činí více než jednu polovinu.

⁷ Podle § 109 odst. 1 stavebního zákona:

(1) Účastníkem stavebního řízení je

a) stavebník,

b) vlastník stavby, na níž má být provedena změna či udržovací práce, není-li stavebníkem, nejde-li o případ uvedený v písmenu g),

c) vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem,

d) vlastník stavby na pozemku, na kterém má být stavba prováděna, a ten, kdo má k tomuto pozemku nebo stavbě právo odpovídající věcnému břemenu, mohou-li být jejich práva navrhovanou stavbou přímo dotčena,

e) vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno,

f) ten, kdo má k sousednímu pozemku právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno,

g) společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu 35) ve stavebním řízení, které se týká domu nebo společných částí domu anebo pozemku; v případě, že společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu nemá právní subjektivitu, vlastník, jehož spoluvlastnický podíl na společných částech domu činí více než jednu polovinu.

⁸ Úplné znění § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny:

(1) Ochrana přírody podle tohoto zákona se uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení 34) a dobrovolných sborů či aktivů.

(2) Občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny (dále jen "občanské sdružení") je oprávněno, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Tato žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání, lze ji podávat opakovaně. Musí být věcně a místně specifikována.

(3) Občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení.35) Dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup.

dojít k zásahu do zájmů ochrany přírody; a písemně potvrdila účast na tomto řízení, a to ve lhůtě 8 dnů od jeho zahájení.

Problematika účastenství je upravena také zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, a to prostřednictvím § 27⁹. Ten v druhém odstavci stanovuje, že účastníkem řízení probíhajícího podle správního řádu mohou být také další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny na svých právech a povinnostech. Nicméně toto ustanovení není možné použít v případě řízení, která probíhají na základě stavebního zákona, a to z důvodu úpravy obsažené v § 192 stavebního zákona, jenž stanovuje, že na postupy a řízení se použijí ustanovení správního řádu pouze v případě, že stavební zákon nestanoví jinak. Jelikož stavební zákon obsahuje samostatnou úpravu účastenství, správní řád aplikován být nemůže. Z tohoto důvodu je tedy úprava správního řádu v oblasti účastenství nepoužitelná na řízení probíhající podle stavebního zákona.

Jak již bylo výše zmíněno, úprava obsažená ve směrnici o EIA požaduje, aby příslušníci dotčené veřejnosti měli možnost soudního přezkumu (nebo přezkumu jiným nezávislým a nestranným orgánem) jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v dotčené směrnici. Jedná se o možnost napadnout jak procesní, tak i hmotnou stránku. Tato oblast je v českém právu upravena zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Napadnout rozhodnutí vydané na základě stavebního zákona je podle soudního řádu správního možné prostřednictvím správní žaloby pouze pro osoby uvedené v § 65 odst. 1 a odst. 2 tohoto zákona. Žalobní legitimace náleží tomu, *„kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak“* (odst. 1). Podle § 65 odst. 2 soudního řádu správního *„žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen*

⁹ § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád:
Účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.

na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí“. Z uvedeného vyplývá, že v případě, že občanské sdružení nesplnilo již výše uvedené kumulativní podmínky účastenství v navazujícím řízení podle zákona o EIA (§ 23 odst. 9), není účastníkem řízení konaného podle stavebního zákona. Z toho vyplývá, že v souvislosti s řízením podle stavebního zákona není občanské sdružení ani aktivně legitimováno k podání správní žaloby na základě soudního řádu správního, a není mu tedy dovoleno domáhat se práv, která mu náleží na základě čl. 10a směrnice o EIA.

V současné době platné znění zákona o EIA

Na základě řízení č. 2006/2271 zahájeného Komisí vůči České republice bylo ministerstvem pro životní prostředí i poslanci připraveno několik návrhů, jejichž cílem bylo uvést v soulad znění zákona o EIA s požadavky evropské legislativy, tj. v této konkrétní věci s požadavky směrnice o EIA.

První návrh byl Poslanecké sněmovně předložen vládou již dne 11. září 2008 jako sněmovní tisk č. 599. Předkladatel navrhl, aby byl návrh zákona projednán podle § 90 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, tj. aby s ním sněmovna vyslovila souhlas již v prvním čtení. Tento návrh nebyl schválen a návrh zákona byl projednáván v rámci běžného legislativního postupu. Tento návrh zákona byl Poslaneckou sněmovnou zamítnut ve třetím čtení dne 18. února 2009.

Dalším pokusem o nápravu stavu, jenž neodpovídá evropskému právu, byl poslanecký návrh zákona, který byl předložen dne 10. března 2009 jako sněmovní tisk č. 771. K projednání tohoto návrhu Poslaneckou sněmovnou nedošlo, jelikož byl stažen předkladatelem - skupinou poslanců (Ambrozek, Dlouhý a Böhnisch) před projednáváním v prvním čtení.

Třetí návrh zákona byl Poslanecké sněmovně předložen dne 27. srpna 2009 vládou. Jedná se o sněmovní tisk č. 901. Předkladatel navrhl, aby byl tento návrh zákona projednán tak, aby s ním sněmovna vyslovila souhlas již v prvním čtení, s čímž sněmovna následně při projednávání vyslovila souhlas. K definitivnímu schválení tohoto návrhu došlo dne 1. prosince 2009 poté, co sněmovna setrvala

na původním návrhu zákona, jenž byl vráceném prezidentem. Zákon byl vyhlášen dne 4. prosince 2009 pod číslem 436/2009 Sb.

Tento zákon kromě jiného pozměnil úpravu účastenství v zákoně o EIA. Konkrétně došlo k zařazení nového odstavce 10 do § 23 zákona o EIA a přečíslování zbývajících odstavců. Tento nový odstavec § 23 zákona o EIA zní: *„občanské sdružení nebo obecně prospěšná společnost, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek, nebo obec dotčená záměrem, pokud podaly ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k dokumentaci nebo posudku, se mohou žalobou z důvodu porušení tohoto zákona domáhat zrušení navazujícího rozhodnutí vydaného v řízení podle zvláštních právních předpisů, postupem podle soudního řádu správního. Odkladný účinek žaloby je vyloučen“.*

Nová úprava obsahuje několik problematických bodů:

1. podle § 23 odst. 10 zákona o EIA jsou subjekty oprávněnými k podání žaloby postupem podle soudního řádu správního pouze právnické osoby, přičemž směrnice o EIA obsahuje v čl. 1 odst. 2 definici dotčené veřejnosti, podle níž za veřejnost považuje také jednu nebo více osob fyzických;
2. v případě, že občanské sdružení bude postupovat podle § 23 odst. 9 zákona o EIA, je možné, že se bude účastnit navazujícího řízení konaného podle zvláštních právních předpisů jako účastník řízení, který je následně legitimován na základě § 65 odst. 2 soudního řádu správního k podání správní žaloby. Postup podle § 23 odst. 10 zákona o EIA účast v navazujícím řízení neřeší, přestože upravuje možnost podání žaloby podle soudního řádu správního;
3. paradoxem úpravy obsažené v § 23 odst. 10 zákona o EIA je, že subjekt, jenž se nemůže účastnit navazujícího řízení konaného podle zvláštních právních předpisů, je následně aktivně legitimován k podání správní žaloby. Z uvedeného vyplývá, že dotčené subjekty mohou podat žalobou proti rozhodnutí, jenž bylo vydáno v řízení, kterého se nemohly účastnit;
4. v neposlední řadě, přijetím zákona č. 238/2009 Sb. došlo k nepřímé novelizaci soudního řádu správního v oblasti účastenství, jelikož tato nová úprava dává aktivní legitimaci k podání správní žaloby subjektům, které nejsou legitimovány v rámci obecné úpravy obsažené v § 65 soudního řádu správního;

5. nejrozpornějším bodem této nové úpravy je poslední věta § 23 odst. 10 zákona o EIA, jež stanovuje, že „*odkladný účinek žaloby je vyloučen*“. Tato úprava se dostává do přímého rozporu s úpravou obsaženou v § 73¹⁰ soudního řádu správního, jenž v prvním odstavci stanovuje, že: „*podání žaloby nemá odkladný účinek, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak*“, ale současně ve druhém odstavci stanovuje možnost soudu, v případě splnění stanovených podmínek, žalobě tento účinek přiznat. Takže, v případě, že subjekt bude postupovat podle § 23 odst. 9 zákona o EIA, tak jeho případná žaloba za podmínky, že bude účastníkem v navazujícím řízení podle zvláštního právního předpisu, může mít odkladný účinek. V opačném případě, tj. že bude postupovat podle § 23 odst. 10 zákona o EIA, jeho žaloba odkladný účinek mít nebude. V každém případě je třeba zvážit, zda je v § 23 odst. 10 zákona o EIA obsaženo absolutní vyloučení odkladného účinku, nebo nikoliv. V prvním případě by se jednalo o porušení úpravy obsažené v § 73 soudního řádu správního, což by v praxi znamenalo, že se jedná o jednoznačně kontraproduktivní ustanovení. Například v případě podání správní žaloby proti stavebnímu povolení by absence odkladného účinku měla za následek to, že povolení nabude právní účinky, tj. stavba bude moci být zahájena i přesto, že byla proti ní podána žaloba a probíhá řízení podle soudního řádu správního.

Na závěr je třeba ještě uvést, že čl. II zákona č. 436/2009 Sb. stanovuje, že posuzování vlivů na životní prostředí, která byla zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních předpisů.

Důvodem přijetí tohoto zákona byla snaha České republiky zamezit soudnímu řízení u Soudního dvora, resp. toto řízení zastavit. Z uvedeného nicméně vyplývá, že nové znění zákona o EIA nesplňuje všechny požadavky evropské legislativy, a proto Evropská komise dále pokračuje v řízení proti České republice.

¹⁰ Úplné znění § 73 zákona č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní:

(1) *Podání žaloby nemá odkladný účinek, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak.*

(2) *Soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přiznává žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu, přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem.*

(3) *Přiznáním odkladného účinku se pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí.*

(4) *Usnesení o přiznání odkladného účinku může soud i bez návrhu usnesením zrušit, ukáže-li se v průběhu řízení, že pro přiznání odkladného účinku nebyly důvody, nebo že tyto důvody v mezidobí odpadly.*

Rozsudek SD ve věci Evropská komise proti České republice, C-378/09

Řízení Komise č. 2006/2271 proti České republice ve věci chybné transpozice směrnice 85/338/EHS o posuzování vlivů záměrů na životní prostředí bylo zahájeno prostřednictvím formálního upozornění Evropské komise dne 4. července 2006. České republice je vytýkána zejména skutečnost, že pouze omezený okruh účastníků řízení má možnost dosáhnout přezkumu zákonnosti jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti tak, jak ukládá čl. 10a směrnice o EIA. Po formálním upozornění bylo následně České republice doručeno odůvodněné stanovisko a dne 30. září 2009 žaloba¹¹ podle čl. 226 Smlouvy o založení ES (v té době platné smlouvy, jež byla ode dne 1. prosince 2009 nahrazena SFEU).

Jak je již výše uvedeno, rozpor mezi evropskou úpravou a českým právem je shledán zejména v souvislosti s propojením ustanovení tří zákonů, tj. zákona o EIA, jenž restriktivně upravuje podmínky účasti občanských sdružení v navazujících řízeních podle zvláštních právních předpisů, stavebního zákona, jenž umožňuje účast občanských sdružení v řízení pouze v případě, že tak stanoví zvláštní právní předpis (zákon o EIA takovým předpisem je, ale s výše uvedenou výhradou), a zákona o soudním řádu správním, jenž opravňuje k podání žaloby pouze účastníky povolovacího řízení, v tomto případě řízení konaného podle stavebního zákona.

Evropská komise v bodě 32 žaloby konstatovala, že: *„rozborem vnitrostátních právních předpisů lze tedy dospět k závěru, že některé osoby naplňující znaky dotčené veřejnosti nemají za podmínek uvedených v článku 10a odst. 1, 2 a 3 Směrnice o EIA možnost domáhat se, aby soud přezkoumal hmotnou či procesní zákonnost rozhodnutí, aktů či nečinnosti podléhajících ustanovením Směrnice o EIA“.*

Dne 10. června 2010 Soudní dvůr odsoudil Českou republiku, že ve stanovené lhůtě nepřijala právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s čl. 10a odst. 1, 2 a 3 směrnice o EIA, a tím nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají

¹¹ Žaloba je uvedena jako příloha č. I.

z tohoto předpisu. Jedná se o rozhodnutí Soudního dvora C–378/09, jenž je přílohou II této práce.

Dne 26. listopadu 2010 bylo České republice doručeno formální upozornění, jenž je součástí navazujícího řízení na předchozí rozsudek Soudního dvora. V současné době běží České republice dvouměsíční lhůta k podání vysvětlení. Tato lhůta uplyne dne 26. ledna 2011.

Příloha č. I

Žaloba podaná 23. září 2009 — Komise Evropských společenství v. Česká republika

(Věc C-378/09)

(2009/C 312/24)

Jednací jazyk: čeština

Účastníci řízení

Žalobkyně: Komise Evropských společenství (zástupci: M. Šimerdová, J.-B.

Laignelot, zmocněnci)

Žalovaná: Česká republika

Návrhové žádání žalobkyně

- určit, že tím, že Česká republika nesprávně provedla do své národní právní úpravy ustanovení článku 10a odstavce 1, 2 a 3 směrnice Rady ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (85/337/EHS) (1), ve znění směrnice Rady 97/11/ES (2) a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES (3), nesplnila Česká republika povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 10a, odstavců 1, 2 a 3 této směrnice;
- uložit České republice náhradu nákladů řízení.

Žalobní důvody a hlavní argumenty

Lhůta pro provedení směrnice do vnitrostátního právního řádu uplynula 25. června 2005.

Příloha č. II

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (osmého senátu)

10. června 2010(*)

„Nesplnění povinnosti státem – Směrnice 85/337/EHS – Článek 10a odst. 1 až 3 – Posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí – Vnitrostátní právní úprava omezující právo dosáhnout přezkumu rozhodnutí v oblasti životního prostředí – Neprovedení uvedeného ustanovení ve stanovené lhůtě“

Ve věci C-378/09,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES,
podaná dne 23. září 2009,

Evropská komise, zastoupená M. Šimerdovou a J. B. Laignelotem, jako
zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

České republice, zastoupené M. Smolkem a J. Jirkalovou, jako zmocněnci,
žalované,

SOUDNÍ DVŮR (osmý senát),

ve složení C. Toader (zpravodajka), předsedkyně senátu, K. Schiemann a L. Bay
Larsen, soudci,

generální advokátka: E. Sharpston,

vedoucí soudní kanceláře: R. Grass,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generální advokátky,

rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

1 Svou žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Česká republika tím, že nesprávně provedla do vnitrostátního právního řádu ustanovení čl. 10a odst. 1 až 3 směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. L 175, s. 40; Zvl. vyd. 15/01, s. 248), ve znění směrnice Evropského

parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 (Úř. věst. L 156, s. 17; Zvl. vyd. 15/07, s. 466, dále jen „směrnice“), nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z uvedených ustanovení této směrnice.

Právní rámec

2 Jak vyplývá z jejího čl. 2 odst. 1, směrnice stanoví, že členské státy přijmou všechna opatření nezbytná k zajištění toho, aby před vydáním povolení podléhaly záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, povolovacímu řízení a posouzení z hlediska takových vlivů.

3 Podle čl. 1 odst. 2 směrnice se „dotčenou veřejností“ rozumí:

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

4 Pokud jde o právo dosáhnout přezkumu rozhodnutí, aktů a nečinnosti příslušných vnitrostátních orgánů, k nimž může dojít v průběhu řízení upravených ve směrnici, čl. 10a odst. 1 až 3 této směrnice stanoví:

„Členské státy zajistí, aby v souladu s příslušnými předpisy vnitrostátního práva příslušníci dotčené veřejnosti, kteří:

a) mají dostatečný zájem, nebo v opačném případě

b) namítají porušování práva v případech, kdy to správní řád členského státu požaduje jako předběžnou podmínku,

měli možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona a mohli tak napadat hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici.

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

To, co představuje dostatečný zájem a porušování práva, určí členské státy v souladu s cílem poskytnout zúčastněné [dotčené] veřejnosti široký přístup k právní ochraně. K tomuto účelu je zájem jakékoli nevládní organizace, která splňuje požadavky uvedené v čl. 1 odst. 2, pokládán pro účely písmena a) tohoto článku za

dostatečný. Pro účely písmena b) tohoto článku se předpokládá, že tyto organizace mají práva, která mohou být porušována.“

5 Podle čl. 6 prvního pododstavce směrnice 2003/35 měly členské státy uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí nejpozději do 25. června 2005 a neprodleně o nich uvědomit Komisi.

Postup před zahájením soudního řízení

6 Dopisem ze dne 4. července 2006 Komise zaslala České republice výzvu, v níž měla za to, že v rozporu s tím, co je výslovně stanoveno v čl. 10a odst. 1 až 3 směrnice, česká právní úprava nepřiznává – vzhledem k omezením, která zahrnuje – celé dotčené veřejnosti ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice právo dosáhnout přezkumu rozhodnutí, aktů a nečinnosti, na které se tato právní úprava vztahuje, a to zejména co se týče nevládních organizací. V tomtéž dopise vyzvala uvedený členský stát, aby ve lhůtě dvou měsíců od jeho obdržení předložil své vyjádření.

7 Ve své odpovědi ze dne 6. září 2006 uvedla Česká republika, že směrnicí provedla prostřednictvím zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, a připustila, že tato právní úprava není v souladu s požadavky čl. 10a odst. 1 až 3 této směrnice. Vyjádřila tak svůj záměr uvedenou právní úpravu komplexně změnit.

8 Vzhledem k tomu, že Komise neobdržela žádnou další informaci ohledně změny dotčené české právní úpravy, vydala dne 29. června 2007 odůvodněné stanovisko, ve kterém Českou republiku vyzvala, aby přijala požadovaná opatření a dosáhla tak souladu s odůvodněným stanoviskem ve lhůtě dvou měsíců od jeho obdržení.

9 Ve své odpovědi ze dne 14. října 2008 na uvedené odůvodněné stanovisko připustila Česká republika oprávněnost námitek vznesených Komisí a uvedla, že přistoupí ke změně dotčené vnitrostátní právní úpravy. Zejména poukázala na to, že návrh novely zákona č. 100/2001 Sb., byl předložen Poslanecké sněmovně. Kromě toho dopisem ze dne 10. března 2009 informovala Komisi o tom, že tento návrh byl sice zamítnut, ale že Poslanecké sněmovně bude předložen návrh nový.

10 Komise však neobdržela žádné další informace, které by jí umožnily dospět k závěru, že opatření nezbytná pro provedení čl. 10a odst. 1 až 3 byla přijata, a podala tedy projednávanou žalobu.

K žalobě

11 Ve své žalobní odpovědi odkazuje Česká republika na vnitrostátní legislativní proces, v rámci něhož má dojít k provedení čl. 10a odst. 1 až 3 směrnice do českého právního řádu, přičemž uvádí, že tento proces ještě není dokončen, neboť prezident republiky vrátil návrh novely zákona č. 100/2001 Sb. přijatý oběma komorami parlamentu Poslanecké sněmovně. Česká republika nicméně dodává, že by se žaloba Komise měla stát z důvodu přijetí nezbytných prováděcích opatření v dohledné době bezpředmětnou.

12 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury se existence nesplnění povinnosti posuzuje vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, a že změny, ke kterým došlo následně, nemohou být Soudním dvorem brány v úvahu (viz zejména rozsudky ze dne 27. října 2005, Komise v. Lucembursko, C-23/05, Sb. rozh. s. I-9535, bod 9, a ze dne 4. prosince 2008, Komise v. Spojené království, C-247/07, bod 5).

13 V projednávaném případě je nesporné, že opatření nezbytná pro zajištění úplného provedení čl. 10a odst. 1 až 3 směrnice do českého vnitrostátního právního řádu nebyla k okamžiku uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku přijata.

14 Za těchto podmínek je třeba považovat žalobu podanou Komisí za opodstatněnou.

15 Vzhledem k výše uvedeným úvahám je třeba určit, že Česká republika tím, že ve stanovené lhůtě nepřijala právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s čl. 10a odst. 1 až 3 směrnice, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z této směrnice.

K nákladům řízení

16 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Česká republika neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (osmý senát) rozhodl takto:

1) Česká republika tím, že ve stanovené lhůtě nepřijala právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s čl. 10a odst. 1 až 3 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, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z této směrnice.

2) České republice se ukládá náhrada nákladů řízení.

Podpisy.