



Vojtěch Vomáčka

# **STAVEBNÍ PRÁVO A POŽADAVKY EVROPSKÉ UNIE V OBLASTI OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ**

**MASARYKOVA  
UNIVERZITA**



ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS IURIDICA  
EDITIO SCIENTIA

**MUNI**  
PRESS

**MUNI**  
LAW



# STAVEBNÍ PRÁVO A POŽADAVKY EVROPSKÉ UNIE V OBLASTI OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Vojtěch Vomáčka



Masarykova univerzita  
Brno 2020

Vzor citace

VOMÁČKA, Vojtěch. *Stavební právo a požadavky Evropské unie v oblasti ochrany životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2020, 243 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Edice Scientia, sv. č. 703. ISBN 978-80-210-9785-8 (brož.), 978-80-210-9786-5 (online).

CIP - Katalogizace v knize

Vomáčka, Vojtěch

Stavební právo a požadavky Evropské unie v oblasti ochrany životního prostředí / Vojtěch Vomáčka – 1. vydání – Brno: Masarykova univerzita, 2020. 243 stran. – Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Edice Scientia, sv. č. 703. ISBN 978-80-210-9785-8 (brož.), 978-80-210-9786-5 (online)

349.442\* 349.6\* 502.17\* 341.23(4)\* (048.8)\*

- stavební právo
- právo životního prostředí
- ochrana životního prostředí
- pravidla Evropské unie
- monografie

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

Tato publikace vznikla na Masarykově univerzitě v rámci projektu „Analýza návrhu nového stavebního zákona z pohledu požadavků na ochranu životního prostředí“ číslo MUNI/A/1387/2019 podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v roce 2020.

Recenzent: JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

© 2020 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-9786-5 (online ; pdf)

ISBN 978-80-210-9785-8 (print)

**Stanislavu Kadečkovi**

*(„Nebud' si tak jist, že teď nejsem s tebou“<sup>1</sup>)*

---

<sup>1</sup> Ted' plný života. In: WHITMAN, W. *Stébla trávy*. Hradec Králové: Cylinder, 1998, s. 170.





---

# OBSAH

Použité zkratky.....	11
Předmluva.....	13
<b>1 Úvod.....</b>	<b>15</b>
<b>2 Základy integrace a optimalizace procesů.....</b>	<b>23</b>
2.1 Požadavky na integraci procesů.....	24
2.2 Zjednodušené a automatické rozhodování.....	37
2.3 Přijímání regulace nad rámec unijních požadavků.....	43
<b>3 Optimalizace posuzování vlivů na životní prostředí.....</b>	<b>53</b>
3.1 Styčné body povinnosti provést posouzení podle jednotlivých směrnic.....	53
3.2 Věcná působnost směrnic – pojem záměr.....	58
3.3 Věcná působnost směrnic – pojem koncepce.....	65
3.3.1 Posuzování legislativních opatření a hybridních aktů.....	69
3.3.2 Posuzování vlivů požadavků pro realizaci stavebních záměrů.....	72
3.4 Posuzování víceúrovňových koncepcí.....	75
3.5 Výjimky a alternativy posuzování vlivů podle jednotlivých směrnic.....	78
3.6 Požadavky na odborné posouzení v procesu EIA.....	87
3.7 Požadavky na odborné posouzení v procesu SEA.....	88
<b>4 Východiska zajištění účasti veřejnosti.....</b>	<b>95</b>
4.1 Věcná působnost práva EU a rámec Aarhuské úmluvy.....	98
4.2 Přímý účinek unijních směrnic v režimu čl. 6 a čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy.....	101
4.3 Přímý účinek unijních směrnic v režimu čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.....	104

4.4	Přímý účinek unijních směrnic v režimu čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy .....	106
4.5	Vymezení dotčené veřejnosti a dalších dotčených subjektů .....	107
4.6	Požadavky na ekologické spolky .....	111
4.6.1	Předmět činnosti .....	114
4.6.2	Velikost .....	115
4.6.3	Místní a časová zavedenost .....	118
4.6.4	Další kritéria .....	118
<b>5</b>	<b>Účast na rozhodování</b> .....	121
5.1	Podmínky účasti na rozhodování, možnost zpoplatnění účasti .....	124
5.2	Doručování rozhodnutí na internetu .....	127
5.3	Uplatnění opravného prostředku .....	128
5.4	Účast na rozhodování jako podmínka přístupu k soudní ochraně .....	130
5.5	Uplatnění námitek ve správním řízení jako podmínka uplatnění žalobních námitek .....	135
<b>6</b>	<b>Přístup k soudní ochraně</b> .....	139
6.1	Poskytnutí informací o soudním přezkumu, lhůta pro podání žaloby .....	143
6.2	Podmínky aktivní legitimace – porušení práv a dostatečný zájem .....	146
6.2.1	Kategorie EIA/IPPC/Natura 2000 .....	148
6.2.2	Kategorie „ostatní“ .....	150
6.3	Rozsah uplatnitelných námitek .....	152
6.4	Náklady řízení před soudy, ukládání sankčních poplatků .....	154
6.5	Osvobození od soudních poplatků a právní pomoc .....	164
6.6	Aktivní legitimace k přezkumu územně plánovací dokumentace .....	165
6.7	Aktivní legitimace k přezkumu normativních aktů .....	168
<b>7</b>	<b>Zajištění účinnosti unijního práva</b> .....	173
7.1	Přiznání odkladného účinku .....	174
7.2	Souladný výklad .....	181

---

7.3	Neaplikace rozporné úpravy a možnost jejího zachování.....	187
7.4	Napravení protiprávních důsledků .....	189
7.5	Provádění kontrol.....	193
7.6	Účinné trestání .....	196
7.7	Limity zajištění účinnosti unijního práva a ochrana právních stavebníků.....	203
<b>8</b>	<b>Závěr.....</b>	<b>211</b>
8.1	Východiska účasti veřejnosti podle práva EU .....	212
8.2	Účast dotčené veřejnosti na rozhodování.....	213
8.3	Přístup k soudní ochraně.....	215
8.4	Přístup k soudní ochraně.....	219
8.5	Zjednodušení procesů EIA a SEA.....	220
	<b>Summary.....</b>	<b>223</b>
	<b>Literatura a další použité zdroje .....</b>	<b>227</b>
	Odborné články a monografie .....	227
	Judikatura SDEU .....	230
	Stanoviska generálních advokátů.....	241
	Judikatura českých soudů.....	243



---

## POUŽITÉ ZKRATKY

### **AÚ, Aarhuská úmluva**

Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, č. 124/2004 Sb. m. s.

### **BOZP**

Bezpečnost a ochrana zdraví při práci

### **IPPC**

Integrovaná prevence a omezování znečištění (*Integrated Pollution Prevention and Control*) ve smyslu směrnice 2010/75/EU a předtím směrnice 2008/1/ES a směrnice 96/61/ES

### **Nitrátová směrnice**

Směrnice Rady 91/676/EHS ze dne 12. prosince 1991 o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů

### **NSS**

Nejvyšší správní soud České republiky

### **Rámcová směrnice o vodách**

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

### **SDEU**

Soudní dvůr Evropské unie

### **SEU**

Smlouva o Evropské unii

### **SFEU**

Smlouva o fungování Evropské unie

### **Směrnice EIA**

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

### **Směrnice IED**

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

### **Směrnice IPPC**

Směrnice Rady 96/61/ES ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění.

### **Směrnice o odpovědnosti za ekologickou újmu**

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí

### **Směrnice o ochraně volně žijících ptáků**

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků

### **Směrnice o stanovištích**

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

### **Směrnice SEA**

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

### **Směrnice SEVESO III**

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/18/EU ze dne 4. července 2012 o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek a o změně a následném zrušení směrnice Rady 96/82/ES

### **StavZ**

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

### **ÚPD**

Územně plánovací dokumentace

### **ÚS**

Ústavní soud České republiky

### **Výbor pro AÚ**

Výbor pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy

### **Zákon EIA**

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)

### **ZOPK**

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

---

## PŘEDMLUVA

Tato publikace poskytuje základní přehled obecných požadavků práva EU z oblasti ochrany životního prostředí na úpravu veřejného stavebního práva, s důrazem na relevantní závěry judikatury Soudního dvora Evropské unie (SDEU).

Blíže se soustředí na požadavky, které se týkají posuzování vlivů na životní prostředí podle různých unijních směrnic a zapojení veřejnosti. Těm se totiž nemůže zákonodárce členského státu vyhnout ani při minimalistické koncepci plánovacích a povolovacích stavebních procesů. Vedle toho se následující kapitoly věnují i obecným otázkám integrace různých environmentálních procesů a zajištění účinnosti unijního práva, což jsou otázky, které zanikají pod masou technických požadavků, které jsou předmětem jiných odborných prací.

Publikace vznikla v rámci projektu specifického výzkumu Masarykovy univerzity *Analýza návrhu nového stavebního zákona z pohledu požadavků na ochranu životního prostředí* (MUNI/A/1387/2019), nicméně jak je patrné z jejího obsahu, žádnou analýzu návrhu nového stavebního zákona neposkytuje. Jednak je to úkolem dalších projektových výstupů, pro které tvoří následující text stručný teoretický základ tím, že, zjednodušeně řečeno, vymezuje prostor, ve kterém se může zákonodárce pohybovat při optimalizaci plánovacích a povolovacích procesů, spolu s obecnými povinnostmi správních orgánů a soudů. A jednak se to ani nehodí, protože – **DISCLAIMER** – autor z pozice externího odborníka připomínkoval věcný záměr i paragrafově verze prvních návrhů stavebního zákona, a podílel se na vypracování studií zejména pro Ministerstvo pro místní rozvoj, které mohou být využity při přípravách související legislativy. Podobně je tomu i ve vztahu k unijnímu právu.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Prohlášení ve smyslu čl. 2 a čl. 8 směrnice Masarykovy univerzity č. 6/2015, Etický kodex akademických a odborných pracovníků MU: Autor se v souvislosti s přípravou nového stavebního zákona podílel na zpracování analytických materiálů pro státní instituce i soukromé subjekty, které mohou posloužit v legislativním procesu. Nemá vliv na samotné řešení připravované regulace, ani předvídatelný osobní prospěch z její určité podoby. Dále je členem expertní skupiny Evropské komise pro přístup veřejnosti k soudní ochraně a spolupracuje na souvisejících projektech v rámci unijní e-Justice. Podílí se také na přípravě implementačních zpráv k některým unijním a mezinárodním předpisům, které jsou v této publikaci zmíněné.

Čtenář tak může sám dovodit, v čem připravovaná legislativa zaostává za požadavky unijního práva v oblasti ochrany životního prostředí a nakolik byly využity možnosti pro zlepšení stávajícího stavu. Což by mělo být spíše samozřejmé, protože navrhované změny by neměly snižovat již dosaženou míru implementace.<sup>2</sup>

Především je ale cílem této publikace napomoci vyplnění bolavého místa, které se v souvislosti s rekodifikačními snahami pravidelně odkrývá a které spočívají v nedostatku analytických podkladů. Unijní právo je v tomto ohledu stále přehlíženo, přitom nedostatky v jeho implementaci komplikovaly a komplikují potřebnou výstavbu, která však musí zohledňovat různé kolidující veřejné i soukromé zájmy. A protože ani ochraně životního prostředí není věnována potřebná pozornost, natož aby probíhala konstruktivní diskuze o požadavcích vyplývajících z judikatury SDEU, zůstávají bohužel environmentální aspekty stavebního práva upozaděny.

Podněty a poznámky k textu samozřejmě ocením.

Brno, září 2020

autor

---

<sup>2</sup> Podle čl. 15 odst. 2 Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii je povinností předkladatele zajistit, že navrhované změny nesníží dosaženou míru implementace.



---

# 1 ÚVOD

Na první pohled může být zarážející, že prostor pro uvážení národního zákonodárce pro formulaci požadavků veřejného stavebního práva není neomezený. Ačkoliv se mezinárodní projekty a další přeshraniční aktivity staly běžnou součástí evropské stavební scény, úprava veřejného stavebního práva je běžně považovaná za vnitřní záležitost členských států, která podléhá jen velmi skrovné unijní harmonizaci, omezené na základní požadavky zajištění jednotného systému poskytování stavebních služeb<sup>3</sup> a transparentnosti financování výstavby, tedy poskytování státní podpory a zadávání veřejných zakázek.

Takový pohled je však zjednodušující a neodráží poslední vývoj unijního práva, natož širší kontext řešení poměrů v území, která často, a mnohdy i nevratně, zasahují do životního prostředí, takže se s procesy stavebního práva pojí velké množství požadavků na ochranu životního prostředí a veřejného zdraví. Jak ostatně F. Dienstbier, soudce Nejvyššího správního soudu, s oblibou upozorňuje, právě stavební zákon lze považovat za nejdůležitější předpis ochrany životního prostředí. Což platí tím více, čím důslednější je environmentalizace stavebního práva.<sup>4</sup>

Pokud se tedy zaměřujeme na požadavky práva EU na úpravu veřejného stavebního práva, záleží na tom, **jak široce je vnitrostátní veřejné stavební právo vymezeno**. V tomto ohledu jsou zřejmé silné integrační tendence napříč členskými státy (blíže kap. 1.1), které vychází jednak z potřeby komplexního a systematického vyvažování různých veřejných a soukromých zájmů, jednak ze snahy o snížení administrativní a finanční zátěže státní správy, stavebníků i dalších osob, jejichž práva mohou být dotčena.

---

<sup>3</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu. Úř. věst. L 376, 27. 12. 2006, s. 36–68. Tato směrnice se vztahuje pouze na požadavky, které se dotýkají přístupu k činnosti poskytování služeb nebo jejího výkonu. Nevztahuje se tudíž na požadavky, jako jsou pravidla týkající se výstavby nebo využívání půdy a územního plánování, stavební normy apod.

<sup>4</sup> Viz zejm. ŽIDEK, D. *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 220 s.

Do moderního stavebního práva se začleňují harmonizované nástroje posuzování vlivů na životní prostředí,<sup>5</sup> promítají se do něj základní limity využití území z hlediska předcházení haváriím s přítomností nebezpečných látek,<sup>6</sup> ochrany přírody,<sup>7</sup> vod,<sup>8</sup> ovzduší nebo veřejného zdraví<sup>9</sup> či hygieny potravin;<sup>10</sup> s realizací výstavby jsou spojeny požadavky na bezpečnost a ochranu zdraví při práci (BOZP ve smyslu čl. 153 SFEU<sup>11</sup>), nakládání s opady<sup>12</sup> a nebezpečnými materiály,<sup>13</sup> využívání stavebních výrobků<sup>14</sup> úzce spjaté s regulací

5 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí. Úř. věst. L 197, 21. 7. 2001, s. 30–37. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Úř. věst. L 26, 28. 1. 2012, s. 1–21.

6 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/18/EU ze dne 4. července 2012 o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek a o změně a následném zrušení směrnice Rady 96/82/ES. Úř. věst. L 197, 24. 7. 2012, s. 1–37.

7 Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Úř. věst. L 206, 22. 7. 1992, s. 7–50. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků. Úř. věst. L 20, 26. 1. 2010, s. 7–25.

8 Viz zejm. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky. Úř. věst. L 327, 22. 12. 2000, s. 1–73.

9 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES ze dne 25. června 2002 o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí. Úř. věst. L 189, 18. 7. 2002, s. 12–25.

10 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 ze dne 29. dubna 2004 o hygieně potravin. Úř. věst. L 139, 30. 4. 2004, s. 1–54.

11 Viz zejm. předpisy práva EU, na které odkazuje zákon č. 309/2006 Sb., kterým se upravují další požadavky bezpečnosti a ochrany zdraví při práci v pracovněprávních vztazích a o zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při činnosti nebo poskytování služeb mimo pracovněprávní vztahy (zákon o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci).

12 Viz zejm. směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic. Úř. věst. L 312, 22. 11. 2008, s. 3–30.

13 Viz např. nařízení Komise (EU) 2016/1005 ze dne 22. června 2016, kterým se mění příloha XVII nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek, pokud jde o azbestová vlákna (chrysotil). Úř. věst. L 165, 23. 6. 2016, s. 4–7.

14 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 305/2011 ze dne 9. března 2011, kterým se stanoví harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh a kterým se zrušuje směrnice Rady 89/106/EHS. Úř. věst. L 88, 4. 4. 2011, s. 5–43.

chemických látek<sup>15</sup> a volněji také pravidly udržitelného rozvoje a snah o zmírnění dopadů změn klimatu, které se projevují i v požadavcích na energetickou účinnost budov<sup>16</sup> či podporu obnovitelných zdrojů.<sup>17</sup> Plánovací a povolovací procesy stavebního práva jsou rovněž klíčovým prostředkem účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí v duchu tzv. Aarhuské úmluvy<sup>18</sup> a unijních směrnic, které ji provádějí.<sup>19</sup>

Pokud tedy některé unijní politiky výrazně ingerují do oblasti veřejného stavebního práva, pak jde o politiku životního prostředí (**čl. 191 SFEU**) a energetickou politiku (**čl. 194 SFEU**), případně politiku dopravy a projektů společného zájmu (**čl. 171 a 172 SFEU**) – např. ve vymezení základních klíčových dopravních sítí.<sup>20</sup>

Logickým důsledkem nastíněných tendencí nadto je, že se rozšiřuje působnost nástrojů ochrany životního prostředí, které často zajišťují celou řadu veřejných zájmů, nad rámec těch ryze environmentálních. Typickým příkladem je posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (EIA), jehož předmětem jsou nejen různé aspekty životního prostředí v užším pojetí, ale i například rizika pro veřejné zdraví (např. v důsledku kontaminace vod, znečištění

<sup>15</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 ze dne 18. prosince 2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek, o zřízení Evropské agentury pro chemické látky, o změně směrnice 1999/45/ES a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 793/93, nařízení Komise (ES) č. 1488/94, směrnice Rady 76/769/EHS a směrnice Komise 91/155/EHS, 93/67/EHS, 93/105/ES a 2000/21/ES. Úř. věst. L 396, 30. 12. 2006, s. 1–851. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1272/2008 ze dne 16. prosince 2008 o klasifikaci, označování a balení látek a směsí, o změně a zrušení směrnice 67/548/EHS a 1999/45/ES a o změně nařízení (ES) č. 1907/2006. Úř. věst. L 353, 31. 12. 2008, s. 1–1355.

<sup>16</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU ze dne 19. května 2010 o energetické náročnosti budov. Úř. věst. L 153, 18. 6. 2010, s. 13–35.

<sup>17</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnice 2001/77/ES a 2003/30/ES. Úř. věst. L 140, 5. 6. 2009, s. 16–62. Resp. směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 ze dne 11. prosince 2018 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů. Úř. věst. L 328, 21. 12. 2018, s. 82–209.

<sup>18</sup> Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, č. 124/2004 Sb. m. s.

<sup>19</sup> Zejm. směrnice EIA, IED, směrnice o stanovištích, SEVESO III atd.

<sup>20</sup> Viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013 ze dne 11. prosince 2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě a o zrušení rozhodnutí č. 661/2010/EU. Úř. věst. L 348, 20. 12. 2013, s. 1–128.

ovzduší a hlukového zatížení<sup>21</sup>). Předmětem posuzování jsou rovněž jiné vlivy na obyvatelstvo,<sup>22</sup> což je obsahově širší kategorie než veřejné zdraví. Vliv záměru na obyvatelstvo totiž zahrnuje i posuzování otázek blaha obyvatelstva,<sup>23</sup> které se neomezují na kontrolu naplnění technických norem ve vztahu k ochraně veřejného zdraví, ale jedná se o pojem blízký pojmu pohoda bydlení. A dále jsou předmětem posuzování také možné vlivy záměru na majetek.<sup>24</sup> Proto se SDEU zabýval např. otázkou, zda v důsledku neprovedení EIA může vzniknout nárok na náhradu škody osobám zasaženým hlukem z neposouzeného záměru,<sup>25</sup> nebo zda dotčení sousedé musí mít možnost žalovat rozhodnutí o povolení záměru vyžadujícího EIA z důvodu možného rušení provozem i z důvodu ochrany věcných práv, neboť obojí je předmětem posuzování.<sup>26</sup>

Neplatí ani oddělení unijní ochrany přírody a urbanizovaných oblastí. Lokality v soustavě NATURA 2000 se relativně běžně vyhláší i v městské výstavbě, a podobně i přirozený areál rozšíření v rámci druhové ochrany může přesahovat do lidského osídlení.<sup>27</sup> Pochopitelně jde o přirozený důsledek antropizace okolí lidských stavení, která vede rovněž k částečnému přizpůsobení

21 Viz kritéria pro zjišťovací řízení dle bodu I.7 přílohy č. 2 zákona EIA. K tomu viz rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2017, č. j. 7 As 188/2016-75.

22 Viz § 2 zákona EIA, příloha I písm. f) směrnice EIA.

23 Viz body 5 a 19 preambule směrnice EIA.

24 Viz zejm. § 2 a bod I.9 části D přílohy č. 4 zákona EIA; čl. 3 odst. 1 písm. d) a příloha IV bod 4. směrnice EIA.

25 Rozsudek SDEU ze dne 14. 3. 2013, *Leth* (C-420/11, ECLI:EU:C:2013:166), bod 36: „...předcházení majetkovým újmám v rozsahu, v němž jsou přímými hospodářskými důsledky vlivů veřejného nebo soukromého záměru na životní prostředí, je pokryto cílem ochrany sledovaným směrnicí“.

26 Rozsudek SDEU ze dne 16. 4. 2015, *Gruber* (C-570/13, ECLI:EU:C:2015:231), body 41, 44: „...Karoline Gruber je ‚sousedkou‘ ve smyslu § 75 odst. 2 Gewerbeordnung, přičemž pod tento pojem spadají osoby, které by mohly být vybudováním, existencí nebo provozem zařízení obročeny nebo obtěžovány, jakož i osoby, jejichž vlastnictví či jiná věcná práva by mohla být obročena... správní rozhodnutí o neprovedení posouzení vlivů vydané na základě takové vnitrostátní právní úpravy nemůže bránit jednotlivci, který je součástí ‚dotčené veřejnosti‘ ve smyslu této směrnice a splňuje kritéria stanovená vnitrostátním právem, pokud jde o ‚dostatečný zájem‘, nebo případně ‚porušování práva‘, napadnout toto správní rozhodnutí v rámci opravného prostředku podaného buď proti tomuto rozhodnutí, nebo proti pozdějšímu rozhodnutí o povolení.“

27 Rozsudek SDEU ze dne 11. 6. 2020, *Alianta pentru combaterea abuzurilor* (C-88/19, ECLI:EU:C:2020:458), bod 39, podle kterého nelze dovodit, že „volně žijící jedinec chráněného živočišného druhu, který se nachází v blízkosti nebo uvnitř oblasti lidského osídlení, přemísťuje se přes takové oblasti nebo se živi člověkem vyprodukovanými zdroji, by byl živočichem, který opustil svůj ‚přirozený areál rozšíření‘, nebo že by tento areál byl neslučitelný s lidskými staveními nebo s antropogenními úpravami.“

zvírat novým podmínkám, nikoliv zamýšlený efekt působení unijní úpravy. Podstatné však je, že od této ochrany není možné odhlížet ani při řešení poměrů v území v zastavěném území a zastavitelných plochách.

V tomto ohledu unijní právo z oblasti ochrany životního prostředí nepřináší jen ochranné podmínky, ale také zásady a korektivy podstatné pro vyvažování ochrany životního prostředí a ekonomického rozvoje. Hlavním cílem je nepochybně udržitelný rozvoj, jehož provedení je možné identifikovat v jednotlivých právních předpisech.

Podle čl. 3 odst. 3 věty druhé SEU Unie „*usiluje o udržitelný rozvoj Evropy, založený na ryvnáženém hospodářském růstu a na cenové stabilitě, vysoce konkurenceschopném sociálně tržním hospodářství směřujícím k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku, s vysokým stupněm ochrany a zlepšování kvality životního prostředí.*“ Podle čl. 11 SFEU musí být požadavky na ochranu životního prostředí „*zabrnuty do vymezení a provádění politik a činností Unie, zejména s ohledem na podporu udržitelného rozvoje.*“ Podle čl. 37 Listiny základních práv EU pak platí, že „*vysoká úroveň ochrany životního prostředí a zvyšování jeho kvality musí být začleněny do politik Unie a zajištěny v souladu se zásadou udržitelného rozvoje.*“<sup>28</sup> V důsledku by tak i (všechny) ostatní unijní politiky měly přispívat ke zlepšování kvality životního prostředí, nebo takovému zlepšování alespoň nebránit. K prosazování tohoto cíle je třeba důsledně mobilizovat veřejnou správu na regionální i místní úrovni, jak upozorňuje návrh Osmého akčního programu pro životní prostředí,<sup>29</sup> který bude projednáván pro období do roku 2030.

Přestože uplatňování zásad unijní politiky v oblasti ochrany životního prostředí přesahuje zaměření této publikace, je možné alespoň poznamenat, že v důsledku provedení zmíněných požadavků vstupuje životní prostředí do poměrování s ostatními veřejnými zájmy z pozice, která vyžaduje *zlepšení* současného stavu. Nejedná se přitom pouze o zlepšení ze stavu nevyhovujícího do stavu udržitelného, tzn. eliminaci existujícího poškození a ohrožení a zachování udržitelného stavu chráněných zájmů, nýbrž o požadavek

<sup>28</sup> Rozdíl mezi *zvyšováním* a *zlepšováním* kvality je dán pouze rozdílným překladem obou dokumentů.

<sup>29</sup> Evropská komise. Návrh rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady o Obecném akčním programu Unie do roku 2030. COM(2020) 652 final, čl. 3 odst. 2: „*Reaching the 8th EAP's priority objectives will require mobilising broad support by involving citizens, social partners and other stakeholders, and encouraging cooperation in the development and implementation of strategies, policies or legislation related to the 8th EAP amongst national, regional and local authorities, in urban and rural areas.*“

aktivního přispívání k prosperitě a rozvoji chráněných zájmů. Kompromis mezi konkurujícími veřejnými zájmy je tak nutné hledat primárně mezi variantami, které zaručí nebo podpoří příznivý vývoj (a rozvoj) chráněných zájmů, nikoliv na úrovni pouhého přežití.

Typické jsou v tomto ohledu tzv. naturové směrnice: Podle směrnice o stanovištích je v souladu se zásadami unijní politiky v oblasti ochrany životního prostředí „*zachovávání, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí, včetně ochrany přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin je základním cílem v obecném zájmu Společenství.*“<sup>30</sup> Podobně je tomu v případě směrnice o ochraně volně žijících ptáků, která pohlíží na zachování druhů volně žijících ptáků jako na nezbytný předpoklad zlepšování životních podmínek a udržitelného rozvoje.

Slovy generální advokátky ve stanovisku k věci *Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation (C-664/15)*,<sup>31</sup> „*zachování druhů volně žijících ptáků vyskytujících se v přírodě na evropském území členských států je nezbytné pro uskutečnění cílů [Evropské unie] v oblastech zlepšování životních podmínek a udržitelného rozvoje.*“<sup>32</sup>

Zlepšování kvality životního prostředí je také jedním z cílů již zmíněné Aarhuské úmluvy, kterou státy uzavřely mimo jiné „*potvrzující nezbytnost chránit, uchovávat a zlepšovat stav životního prostředí a zajišťovat udržitelný a environmentálně zdravý rozvoj.*“<sup>33</sup> Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí tak má vést ke zlepšování kvality životního prostředí – a jedná se o legitimní požadavek dotčené veřejnosti, v českém pojetí ne nepodobný příznivosti životního prostředí, kterou v hmotněprávní rovině vyžaduje čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.<sup>34</sup>

V případě integrace unijních environmentálních požadavků do veřejného stavebního práva je pochopitelně nutné vykládat vnitrostátní úpravu nejen v souladu s obecnými východisky unijního práva, ale také s konkrétními

<sup>30</sup> Preambule.

<sup>31</sup> Stanovisko generální advokátky E. Sharpston ze dne 12. 10. 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation (C-664/15, ECLI:EU:C:2017:760)*.

<sup>32</sup> Bod 43; Viz rovněž preambule směrnice o ochraně volně žijících ptáků.

<sup>33</sup> Bod 5 preambule.

<sup>34</sup> Viz VOMÁČKA, V., M. TOMOSZEK a V. TOMOSZKOVÁ. Čl. 35. In: HUSSEINI, F., M. BARTOŇ, M. KOKEŠ, M. KOPA a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 974–1031.

zásadami uvedenými v čl. 191 odst. 2 (zásada prevence a předběžné opatrnosti, odstraňování znečištění u zdroje, zásada *znejčišťovatel platí*), a to i v případě, že jednotlivé směrnice na tyto zásady nijak neodkazují.<sup>35</sup>

Z výše uvedeného je zřejmé, že tato publikace ani nemůže podat kompletní přehled požadavků unijního práva, které mohou být relevantní pro vytváření stavebně právních předpisů. Soustředí se proto na průřezové nástroje ochrany životního prostředí a otázky jejich uplatňování, které nejsou v české odborné literatuře komentářového či učebnicového typu dostatečně zodpovězené. Některé dílčí části publikace byly průběžně publikovány,<sup>36</sup> ucelená analýza, která by především reflektovala závěry judikatury SDEU, však k dispozici není.

Právě s ohledem na důraz na judikaturu SDEU má publikace cíleně formu spíše výzkumné příručky (*research handbook*) než typické odborné monografie. Čtenáře lze také upozornit, že obsah jednotlivých kapitol je vzájemně silně provázán. Například k otázkám integrace procesů proto nelze přistupovat bez zohlednění požadavků na účast veřejnosti. To platí i pro podtémata: Otázky možného zpoplatnění účasti na rozhodování nelze oddělovat od nákladů řízení před soudy, ale ani od vymezení dotčené veřejnosti. Klíčové jsou v tomto ohledu cíle unijních směrnic jako např. včasné a komplexní posouzení vlivů na životní prostředí nebo zajištění široké a účinné účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí. Právě tyto cíle a také zásady unijního práva životního prostředí jsou leitmotivem rozhodování SDEU – a měly by jím být i v případě nastavení a výkladu vnitrostátní úpravy.

<sup>35</sup> Rozsudek SDEU ze dne 14. 5. 2020, *Azienda Municipale Ambiente* (C-15/19, ECLI:EU:C:2020:371), bod 54: „*Takový výklad je v souladu s povinností předcházet nepříznivým účinkům na životní prostředí nebo je co nejvíce omezovat, která vyplývá ze zásady ‚znejčišťovatel platí‘. Jak uvedla generální advokátka v bodě 62 svého stanoviska, směrnice 1999/31 sice tuto zásadu v souvislosti s článkem 10 výslovně neuvádí, avšak ta je podle čl. 191 odst. 2 SFEU základní zásadou práva životního prostředí Unie, a musí k ní být tedy při jeho výkladu nutně přihlíženo.*“

<sup>36</sup> Viz odkazy u jednotlivých kapitol.





---

## 2 ZÁKLADY INTEGRACE A OPTIMALIZACE PROCESŮ

Integrační tendence v oblasti ochrany životního prostředí se na unijní úrovni výrazněji objevují již od devadesátých let dvacátého století. Většinou se tak děje na základě úvah, nakolik je možné spojit plnění povinností podle různých směrnic, které se v základních aspektech překrývají.

Integrace však není bezproblémová. Vyžaduje značnou míru invence národního zákonodárce, protože unijní právo – ačkoliv spojení různých procesů doporučuje nebo předpokládá – přesnou podobu ani varianty integrovaných procesů neupravuje. Unijní úprava nebyla vytvořena jako celistvý systém, takže se jednotlivé směrnice liší nejen svým předmětem, ale také často sledují vlastní logiku (např. z hlediska hierarchie uplatňování nástrojů právní regulace) a používají zvláštní terminologii. Jak uvádí Maršák a Slavík v souvislosti se zaváděním integrovaného povolování, *„vysoká dynamika vývoje evropských environmentálních právních předpisů, které jsou následně transponovány do národních právních systémů, zapříčiňuje doposud poměrně nízkou míru jejich provázanosti (v kontrastu s principem ‚better regulation‘). S touto dimenzí souvisí rovněž používání nejednotné terminologie v jednotlivých právních aktech, definice a výklad pojmů. Jedná se o systémový nedostatek, který se projevuje již na úrovni EU.“*<sup>37</sup>

Nezbytnou součástí zvažování různých integračních variant, které se nabízí v případě plánovacích i povolovacích procesů stavebního práva, by měla být také analýza praktického uplatňování všech integrovaných procesů, a to v celém životním cyklu včetně změn a zániku vydaných aktů, doplněná o přehled praktických potřeb samospráv a fungování stavebního trhu. Spojení procesů se totiž může velmi lehce ukázat jako neúčinné nebo dokonce kontraproduktivní, pokud s ním budou spojeny nadměrné náklady, nebo pokud ohrozí účinnou ochranu veřejných zájmů, a to i mimo oblast stavebního práva. Musí tak být doprovázeno institucionální reformou, která vyřeší možné rozdvojení veřejné správy v jiných oblastech, pokud tato není

---

<sup>37</sup> MARŠÁK, J. a J. SLAVÍK. Integrovaná prevence v České republice v letech 2003–2007 a identifikace hlavních problémů. In: MARŠÁK, J. a J. SLAVÍK (eds.). *Implementace směrnice o integrované prevenci a omezení znečištění v České republice v letech 2003–2007. Sborník příspěvků*. Ministerstvo životního prostředí, 2009, s. 14.

zajištěna orgány stavební správy, a s tím související otázky provádění kontrol a ukládání sankcí.

Jako ideální se nejeví ani semi-integrační řešení, které v zásadě nechává na výběru stavebníka, zda požádá o vydání povolení v režimu *one-stop-shop* nebo zvolí cestu oddělených řízení. Případně je míra integrace odvislá od různých podmínek souvisejících se situací v dotčeném území. Unijní právo a v návaznosti na něj i úprava v naprosté většině členských států vychází z konceptu spojených nebo oddělených procesů, nikoliv hybridních modelů, které jsou zdánlivě přívětivé pro stavebníka, ale v důsledku nejsou zdaleka využívány v celém rozsahu nebo přináší závažné aplikační problémy.

## 2.1 Požadavky na integraci procesů

Když došlo v roce 1985 k přijetí původní směrnice EIA, většina členských států zavedla specifický proces posuzování vlivů, samostatně nebo v rámci již existujících procesních postupů. Postupně Soudní dvůr dovodil, že v tom, jak si členské státy uspořádají povolovací řízení a proces EIA, jim svědčí volnost, pokud ovšem EIA proběhne brzy, jak je to jen možné, a její výsledek bude pro povolovací řízení závazný (řada z těchto závěrů se promítla do textu rekodifikované směrnice z roku 2011).

V roce 1992 byla přijata směrnice o stanovištích, která přišla s požadavkem, aby došlo k posouzení záměrů a koncepcí, pokud není vyloučen jejich negativní dopad na lokality v soustavě Natura 2000. Obě směrnice se tak „*týkají posouzení vlivů určitých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. V obou těchto případech se řízení o posouzení provádí před konečným výběrem projektu. Výsledky tohoto posouzení musí být vzaty v úvahu při rozhodování o projektu, který může být změněn na základě těchto výsledků. Jednotlivá stadia posuzování projektu jsou propojena tak, že tvoří komplexní operaci.*“<sup>38</sup>

Na rozdíl od směrnice EIA neobsahovala směrnice o stanovištích žádný seznam záměrů, u kterých by bylo posouzení nutné provést, takže se mohlo (a může) jednat v podstatě o jakýkoliv záměr. Vedle toho se nově objevil požadavek posuzování koncepcí. Předpokládalo se, že členské státy zavedly již pro plnění požadavků vyplývajících ze směrnice EIA uvedený specifický

<sup>38</sup> Rozsudek SDEU ze dne 23. 3. 2006, *Komise vs. Rakousko* (C-209/04, ECLI:EU:C:2006:195), bod 58.

postup – a že jej využijí pro posuzování podle směrnice o stanovištích (a případně modifikují tak, aby mohly být posuzovány i koncepce).

Naznačené integrační tendence zesílily s podobnými požadavky, které zavedly další právní předpisy, zejm. směrnice SEA z roku 2000 nebo rámcová směrnice o vodách z téhož roku,<sup>39</sup> ale zejména s představením integrovaného povolování (IPPC), které předpokládá zavedení koordinovaných postupů při povolování provozu velkých průmyslových zařízení.

Za třetí vlnu integračních tendencí je možné považovat prosazování příkladů dobré praxe v zavádění udržitelné městské mobility a energetiky, a to nejen v souvislosti s ochranou klimatu (zejm. Rámec pro oblast klimatu a energetiky do roku 2030<sup>40</sup>), nýbrž dlouhodobých předpokladů zajištění udržitelného rozvoje: V návaznosti na požadavky Zelená knihy Na cestě k nové kultuře městské mobility,<sup>41</sup> Bílé knihy Plán jednotného evropského dopravního prostoru<sup>42</sup> nebo energetického plánu do roku 2050.<sup>43</sup> Příkladem budiž program SIMPLA financovaný z H2020, který podporuje samosprávy střední velikosti

<sup>39</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky. Úř. věst. L 327, 22. 12. 2000, s. 1–73.

<sup>40</sup> Evropská komise. Zelená kniha Rámec politiky pro klima a energetiku do roku 2030. COM(2013)0169 final.

<sup>41</sup> EVROPSKÁ KOMISE. *Zelená kniha Na cestě k nové kultuře městské mobility*. COM(2007)551 final, bod 2.4: „Podle zainteresovaných stran by koordinace mezi veřejnými orgány mohla pomoci řešit problémy městské mobility. Městská mobilita by navíc mohla mít prospěch z integrace několika oblastí politiky, jako jsou územní plánování, ekonomické a sociální záležitosti, doprava atd.“

<sup>42</sup> EVROPSKÁ KOMISE. *Bílá kniha Plán jednotného evropského dopravního prostoru – vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje*. COM(2011)0144 final, závěr 4, bod 34: „Výšší podíl využívání bromadných dopravních prostředků společně s minimálními povinnostmi služby umožní zvýšit hustotu a četnost dopravních služeb, a vytvoří tak pozitivní dynamiku u různých druzích veřejné dopravy. Řízení poptávky a územní plánování může snížit objem dopravy. Podpora chůze a jízdy na kole by se měla stát nedílnou součástí městské mobility a plánování infrastruktury.“ A bod 65: „Pokud jde o dopravu ve městech, je zapotřebí kombinovaná strategie zabruňující územní plánování, režimní stanovení cen, účinné služby veřejné dopravy a infrastruktury pro nemotorizované druhy dopravy a nabíjení čistých vozidel/doplňování jejich paliv, aby se snížilo přetížení a emise. Města přesahující určitou velikost by měla být pobízena, aby vypracovala městské plány mobility, které by sloučovaly všechny tyto prvky. Městské plány mobility by měly být plně v souladu s integrovanými plány městského rozvoje. Bude zapotřebí vytvořit rámec na úrovni EU, aby režimní silničních poplatků za používání meziměstských a městských silnic byly interoperabilní.“

<sup>43</sup> EVROPSKÁ KOMISE. *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Energetický plán do roku 2050*. COM(2011)0885 final.

za účelem vytvoření harmonizovaných plánů rozvoje v širším kontextu územního plánování.<sup>44</sup>

Do jisté míry jde o přirozený, nezbytný vývoj. Jak uvádí Tomoszková k otázkám efektivnímu využití územního plánu jako nutného základu pro přijímání adaptačních opatření, „[p]okud se v územním plánu nepoloží základ pro funkčně propojený systém zeleně (v zastavěném území i mimo něj), žádný jiný nástroj tento deficit nezhojí“.<sup>45</sup> Vedle toho jde ale také o důsledek navázání unijních rozpočtových nástrojů na realizaci zelených cílů, a to samozřejmě včetně výstavby. Cíle Unie v oblasti ochrany životního prostředí, které byly představené v prosinci 2019 v podobě *Zelené dohody pro Evropu*,<sup>46</sup> budou tvořit nejen základ připravovaného Osmého akčního programu pro životní prostředí (pokyny pro politiky EU v oblasti životního prostředí a změny klimatu na období 2021–2030), ale také jako základní kamen sladění ekologie a prosperující ekonomiky.<sup>47</sup> Představený investiční plán pro financování Zelené dohody a přechodu na ekologicky čisté hospodářství počítá s přilákáním investic v následující dekádě až do výše bilionu eur.<sup>48</sup> V březnu 2020 přišla Komise s novou průmyslovou strategií, která má za úkol zajistit, aby se směrem k ekologičtějšimu provozu transformovaly samotné obchodní společnosti.<sup>49</sup> Na podporu inovací pro malé a střední podniky směřuje nová Strategie pro udržitelnou a digitální Evropu zaměřená na malé a střední podniky.<sup>50</sup> Nejméně 100 miliard eur by měl v průběhu let 2021 – 2027 zajistit Mechanismus pro spravedlivou transformaci. Tyto peníze poslouží ke zmírnění dopadu postupné změny na zaměstnance a společnosti. Se systémem úvěrů pro usnadnění zelených investic přišla

<sup>44</sup> Viz <http://www.simpla-project.eu/>

<sup>45</sup> TOMOSZKOVÁ, V. Územní plán jako nástroj pro adaptaci na změny klimatu. České právo životního prostředí, 2019, č. 51, s. 38; Podobně i judikatura NSS, podle které není možné nahrazovat nástroje územního plánování v navazující, povolovací fázi (viz např. rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2014, č. j. 8 Aos 2/2013-85, bod 35).

<sup>46</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Zelená dohoda pro Evropu. 11. 12. 2019, COM/2019/640 final.

<sup>47</sup> Usnesení Evropského parlamentu ze dne 15. května 2020 o novém víceletém finančním rámci, vlastních zdrojích a plánu obnovy. 2020/2631 (RSP).

<sup>48</sup> EVROPSKÁ KOMISE. *Financování ekologické transformace: investiční plán Zelené dohody pro Evropu a mechanismus pro spravedlivou transformaci*. Tisková zpráva. 14. 1. 2020, IP/20/17.

<sup>49</sup> EVROPSKÁ KOMISE. Sdělení Nová průmyslová strategie pro Evropu. 10. 3. 2020, COM(2020)102 final.

<sup>50</sup> EVROPSKÁ KOMISE. Sdělení Strategie pro udržitelnou a digitální Evropu zaměřená na malé a střední podniky. 10. 3. 2020, COM(2020)103 final.

Evropská komise v květnu 2020. Poslouží v oblastech, které jsou stále závislé na fosilních palivech.<sup>51</sup> Novou legislativu k podpoře ekologicky udržitelných investic schválil Evropský parlament v červnu 2020.<sup>52</sup> Komise navíc v průběhu jara 2020 postupně představila také Akční plán pro oběhové hospodářství,<sup>53</sup> novou strategii Od zemědělce ke spotřebiteli<sup>54</sup> a Strategii pro zachování biodiverzity,<sup>55</sup> pro jejíž hlavní cíle (rozšiřování chráněných oblastí, ochrana včel a dalších opylovačů, vysazování stromů) je vyčleněno 20 miliard eur ročně. Environmentální agenda Bruselu tedy nijak neoslabuje – a je čím dál více provázaná s ekonomickými nástroji.

Unijní právo nicméně nadále **nevyžaduje, aby došlo k propojení různých nástrojů ochrany životního prostředí**, ani aby došlo k důslednému spojení různých procesů, jejichž předmětem je ochrana životního prostředí, s povolováním stavebního záměru. Podstatné jsou funkční vazby mezi těmito procesy, které umožňují naplnění cílů jednotlivých směrnic. Podobně není podstatné, jak a do kolika stupňů je členěná územně plánovací dokumentace, nebo zda se obecné požadavky na výstavbu objevují i v dalších, formálně odlišných dokumentech.

Vysoká míra fragmentace plánovacích a povolovacích procesů, podpořená resortismem veřejné správy však v praxi může představovat podstatnou překážku plnění unijních požadavků: Zejména je náročnější na odborné i materiální zabezpečení, což může vést ke zvýšené chybovosti výstupů jednotlivých procesů, a také je méně flexibilní, takže neumožňuje reflektovat změny v území. Obtížné je také zajištění účinného trestání nebo efektivní účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí.

51 EVROPSKÁ KOMISE. *Komise navrhuje úvěrový nástroj pro veřejný sektor, který bude ve spolupráci s Evropskou investiční bankou podporovat zelené investice*. Tisková zpráva. 28. 5. 2020, IP/20/930.

52 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852 ze dne 18. června 2020 o zřízení rámce pro usnadnění udržitelných investic a o změně nařízení (EU) 2019/2088. Úř. věst. L 198, 22. 6. 2020, s. 13–43.

53 EVROPSKÁ KOMISE. Sdělení Nový akční plán pro oběhové hospodářství – Čistší a konkurenceschopnější Evropa. 11. 3. 2020, COM(2020) 98 final.

54 EVROPSKÁ KOMISE. Sdělení Strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ pro spravedlivé, zdravé a ekologické potravinové systémy. 20. 5. 2020, COM(2020) 381 final.

55 EVROPSKÁ KOMISE. Sdělení Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030 – Navrácení přírody do našeho života. 20. 5. 2020, COM(2020) 380 final.

Jak poukazovala Kružíková již v roce 2005, „[n]eprovázanost a nekonceptnost práva životního prostředí vede také k tomu, že jednotlivé složkové předpisy stanoví vlastní systém různých administrativních aktů (povolení, soublasň, vyjádření), které jsou vyžadovány jako podmínka realizace některých záměrů nebo provozu staveb, zařízení apod. Nadměrný počet řízení, ke kterým tak nutně dochází, zbytečně zatěžuje veřejnou správu i ty, kteří mají v úmyslu něco stavět, provozovat apod. Toto si troufám tvrdit i přes to, že vím, že taková tvrzení nejsou zejména mezi některými ochránci životního prostředí populární.“<sup>56</sup>

Jako problematické se mohou paradoxně projevit i různé zjednodušené režimy nebo alternativní postupy, které ve vztahu k unijnímu právu přináší další výkladové otázky a aplikační problémy.<sup>57</sup>

Z toho důvodu se v posledních letech unijní právo pokouší vypořádat se s fragmentací procesů, které slouží k ochraně životního prostředí – a do jisté míry tak eliminovat uvedená rizika a snížit administrativní zátěž, která se dotýká nejen správních orgánů, ale také investorů a – jak bylo naznačeno – dotčené veřejnosti.

Členským státům je ponecháno široké uvážení, zda vnitrostátní úpravu plánovacích a povolovacích procesů optimalizují, a to od dílčích úprav až po zavedení povolování ve formě *one-stop-shop* (především spojení EIA a povolení záměru) nebo dokonce jednotného environmentálního povolení (*Single-Medium Permitting, SEP*), které by nahrazovalo všechny nebo většinu aktů z oblasti ochrany životního prostředí, které realizaci záměru podmiňují.

Podpora těmto formám integrace měla ze strany EU až do nedávna podobu doporučení, která se jen málo projevila v právní úpravě, tedy v textu příslušných směrnic. To se však mění, což je možné ilustrovat na znění bodu 6 preambule směrnice EIA, podle kterého by měly být „stanoveny obecné zásady

<sup>56</sup> KRUŽÍKOVÁ, E. Jaký zákon o životním prostředí potřebujeme? In: KRUŽÍKOVÁ, E. a P. PETRŽÍLEK. *Kodex životního prostředí – zdroj polemik a nadějí aneb návrh věcného záměru zákona o životním prostředí s polemickým komentářem*. MŽP, 2005, s. 109.

<sup>57</sup> Viz např. k využívání veřejnoprávních smluv namísto povolení záměru rozsudek SDEU ze dne 28. 2. 2008, *Abraham a další* (C-2/07, ECLI:EU:C:2008:133), bod 28: „V důsledku toho je třeba na první otázku odpovědět tak, že i když dohoda, jako je dohoda dotčená ve sporu v původním řízení, není záměrem ve smyslu směrnice 85/337, přísluší předkládajícímu soudu, aby na základě použitelné vnitrostátní právní úpravy určil, zda tato dohoda obsahuje povolení ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice 85/337. V této souvislosti je třeba přezkoumat, zda je toto povolení součástí víceúrovňového řízení zahrnujícího hlavní rozhodnutí, jakož i prováděcí rozhodnutí a zda je třeba vzít v úvahu kumulativní účinek více záměrů, jejichž vliv na životní prostředí musí být posouzen celkově.“

*posuzování vlivů na životní prostředí za účelem doplnění a koordinace postupů vydávání povolení k provádění veřejných a soukromých záměrů, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí.“*

Návodný je rovněž bod 37 preambule stejné směrnice, který po novelizaci z roku 2014<sup>58</sup> uvádí, že členské státy by měly mít možnost stanovit koordinované nebo společné postupy, které splňují požadavky různých směrnic na provedení posuzování vlivů na životní prostředí,<sup>59</sup> přičemž v takovém případě by „*měly určit orgán odpovědný za vykonávání souvisejících povinností. Členské státy by měly mít možnost zohlednit institucionální strukturu a určit více než jeden orgán, považují-li to za nezbytné.*“ Výchází a preferovanou pozicí („*by měly stanovit*“) je tedy jeden orgán zodpovědný za koordinované nebo spojené postupy. Pouze pokud nemohou členské státy překlenout rigidní strukturu státní správy, respektuje se i možnost rozložit břemeno na více správních orgánů.

Zmíněné doplnění směrnice EIA v roce 2014 bylo ostatně vedené i snahou o podpoření vyšší míry integrace procesu EIA, ať již do integrovaného povolovacího řízení nebo do jiné formy povolení záměru. Bod 21 preambule novelizační směrnice 2014/52/EU k tomu uvádí: „*Členské státy mají při provádění směrnice 2011/92/EU několik možností, jak začlenit posouzení vlivů na životní prostředí do vnitrostátních postupů. Jednotlivé prvky těchto vnitrostátních postupů se proto mohou lišit. Odůvodněný závěr, kterým příslušný orgán zakončí přezkoumání vlivů záměru na životní prostředí, tak může být součástí integrovaného povolovacího řízení nebo může být začleněn do jiného závažného rozhodnutí, které je vyžadováno pro dosažení souladu s cíli této směrnice.*“

<sup>58</sup> 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. Úř. věst. L 124, 25. 4. 2014, s. 1–18.

<sup>59</sup> „*Aby se v případech, kdy povinnost provádět posouzení vyplývá současně z této směrnice a směrnice 92/43/EHS nebo směrnice 2009/147/ES, zvýšila účinnost posuzování, snížila se složitost správních postupů a zlepšila ekonomická účinnost, měly by členské státy zajistit, aby byly v případě potřeby stanoveny koordinované nebo společné postupy, které splňují požadavky uvedených směrnic, přičemž by se mělo přiblížit k jejich specifickým organizačním rysům. Jestliže povinnost provádět posouzení týkající se otázek životního prostředí vyplývá současně z této směrnice a z jiných právních předpisů Unie, jako je směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES, směrnice 2001/42/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU a směrnice 2012/18/EU, členské státy by měly mít možnost stanovit koordinované nebo společné postupy, které splňují požadavky příslušných právních předpisů Unie. V případě stanovení koordinovaných nebo společných postupů by členské státy měly určit orgán odpovědný za vykonávání souvisejících povinností. Členské státy by měly mít možnost zohlednit institucionální strukturu a určit více než jeden orgán, považují-li to za nezbytné.*“



Uvedený apel se následně promítá ve znění čl. 2 odst. 3 směrnice EIA, který nabádá k 1) zajištění koordinovaných nebo společných postupů pro naturové hodnocení a proces EIA, 2) stanovení koordinovaných nebo společných postupů v případě, že je povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí dána současně směrnicí EIA a jinými právními předpisy Unie. Koordinací by měl být pověřen zvláštní orgán a posouzení vlivů konkrétního záměru na životní prostředí by mělo být vypracováno jako jednotné.<sup>60</sup>

Řada ustanovení směrnice SEA předvídá a doporučuje koordinovaný postup především, ale nikoliv výhradně, ve smyslu propojení s naturovým hodnocením koncepcí. Zejména se jedná o čl. 11 odst. 2, podle kterého platí: „*U plánů a programů, u kterých vzniká povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí současně s této směrnicí a s jiných právních předpisů Společenství, mohou členské státy stanovit koordinované a společné postupy, které splňují požadavky příslušných právních předpisů Společenství, aby se mimo jiné zabránilo opakovanému posuzování.*“ Koordinované postupy ve smyslu citovaného ustanovení mohou dokonce za určitých okolností přesahovat posuzování koncepcí a vztahovat se i na „obyčejnou“ EIA. To potvrdil v roce 2011 SDEU a zároveň dodal, že se nejedná o povinnost.

Viz závěry rozsudku ve věci **Valčiukienė a další (C-295/10)**:<sup>61</sup> „*Článek 11 odst. 1 a 2 směrnice 2001/42 musí být vykládán v tom smyslu, že posouzení vlivů na životní prostředí provedené podle směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Rady 97/11/ES ze dne 3. března 1997, nezprošťuje povinnosti provést takové posouzení podle směrnice 2001/42. Přísluší však předkládajícímu soudu, aby ověřil, zda posouzení, které bylo provedeno podle směrnice 85/337 ve znění pozdějších předpisů, lze považovat za výraz koordinovaného nebo společného postupu a zda tento postup již pokrývá všechny požadavky směrnice*

<sup>60</sup> „*V případě záměrů, u nichž je povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí dána současně touto směrnicí a směrnicí Rady 92/43/EHS nebo směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES, členské státy případně zajišťují koordinované nebo společné postupy, které splňují požadavky uvedených právních předpisů Unie. V případě záměrů, u nichž je povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí dána současně touto směrnicí a jinými právními předpisy Unie, než jsou směrnice uvedené v prvním pododstavci, mohou členské státy stanovit koordinované nebo společné postupy. V rámci koordinovaného postupu podle prvního a druhého pododstavce členské státy usilují o koordinaci různých individuálních posouzení vlivů konkrétního záměru na životní prostředí vyžadovaných příslušnými právními předpisy Unie tím, že určí orgán k tomuto účelu, aniž jsou dotčena ustanovení obsažená v jiných příslušných právních předpisech Unie. V rámci společného postupu podle prvního a druhého pododstavce členské státy usilují o vypracování jednotného posouzení vlivů konkrétního záměru na životní prostředí vyžadovaného příslušnými právními předpisy Unie, aniž jsou dotčena ustanovení obsažená v jiných příslušných právních předpisech Unie.*“

<sup>61</sup> Rozsudek SDEU ze dne 22. 9. 2011, **Valčiukienė a další (C-295/10, ECLI:EU:C:2011:608)**.



*2001/42. Pokud by se ukázalo, že tomu tak je, nebyla by již dána povinnost provést nové posouzení podle poslední uvedené směrnice. Článek 11 odst. 2 směrnice 2001/42 musí být vykládán v tom smyslu, že nezavazuje členské státy, aby ve svých vnitrostátních právních řádech stanovily koordinované nebo společné postupy, které splňují požadavky směrnice 2001/42 a směrnice 85/337 ve znění pozdějších předpisů.*<sup>62</sup>

Změny směrnic, které podporují integraci procesů, se přitom neobjevily samovolně. Odráží problémy členských států, které se potýkají se začleňováním unijních požadavků do systému fragmentovaného povolování, a s tím související judikaturu SDEU, která musí osvětlovat, které záměry spadají do působnosti směrnice<sup>63</sup> a která rozhodnutí vydávaná orgány členských států lze považovat za povolení, která opravňují žadatele k uskutečnění záměru.<sup>64</sup> Ačkoliv je zřejmé, že povolovací režim může být rozdělený do několika řízení, unijní úprava v zásadě vychází z předpokladu jediného povolení – a požadavky jednotlivých směrnic nerozlišují podle různých variant a kombinací, které volí jednotlivé členské státy.

Právě řešení střetu neharmonizovaného stavebního práva a jednotných požadavků na ochranu životního prostředí je zásadní pro splnění požadavků unijních směrnic. SDEU tak musel zejména vyložit nároky na posuzování vlivů záměrů tak, že pokud se povolovací řízení skládá z několika fází, je nutné posouzení provést co nejdříve, aby mohly být identifikovány a vyhodnoceny všechny vlivy.<sup>65</sup> Zároveň je za povolení záměru nutné považovat veškerá rozhodnutí, která

<sup>62</sup> Výrok rozsudku.

<sup>63</sup> Ve vztahu ke směrnici EIA viz zejm. rozsudky SDEU ze dne 28. 2. 2008, *Abraham a další* (C-2/07, ECLI:EU:C:2008:133), ze dne 25. 7. 2008, *Ecologistas en Acción-CODA* (C-142/07, ECLI:EU:C:2008:445), ze dne 17. 3. 2011, *Brussels Hoofdstedelijke Gewest a další* (C-275/09, ECLI:EU:C:2011:154), ze dne 19. 4. 2012, *Pro-Braine a další* (C-121/11, ECLI:EU:C:2012:225).

<sup>64</sup> Viz např. rozsudky SDEU ze dne 4. 5. 2006, *Barkeer – Crystal Palace* (C-290/03, ECLI:EU:C:2006:286), body 40–41; ze dne 16. 3. 2006, *Komise vs. Španělsko* (C-332/04, ECLI:EU:C:2006:180), bod 53.

<sup>65</sup> Viz rozsudek SDEU ze dne 7. 1. 2004, *Wells* (C-201/02, ECLI:EU:C:2004:12), bod 52: „Accordingly, where national law provides that the consent procedure is to be carried out in several stages, one involving a principal decision and the other involving an implementing decision which cannot extend beyond the parameters set by the principal decision, the effects which the project may have on the environment must be identified and assessed at the time of the procedure relating to the principal decision. It is only if those effects are not identifiable until the time of the procedure relating to the implementing decision that the assessment should be carried out in the course of that procedure.

umožňují stavebníkovi provést kroky nutné k realizaci záměru.<sup>66</sup> Jestliže vnitrostátní právo stanoví povolovací řízení v několika fázích, přičemž jednou z nich je hlavní rozhodnutí a další prováděcí rozhodnutí, které nemůže jít nad rámec parametrů stanovených hlavním rozhodnutím, musejí být vlivy, které může mít záměr na životní prostředí, identifikovány a posuzovány během řízení týkajícího se hlavního rozhodnutí. Pouze tehdy, kdy tyto vlivy nejsou identifikovatelné, by mělo být posouzení provedeno během řízení týkajícího se prováděcího rozhodnutí.<sup>67</sup> Podání žádosti o vydání prvního rozhodnutí v řadě pak logicky musí být považováno za podání žádosti o povolení projektu.<sup>68</sup>

Fragmentace povolovacího režimu pochopitelně vede k různým výkladovým problémům: Například nemusí být zřejmé, jak postupovat, pokud se až v pokročilé fázi roztržitého povolovacího procesu zjistí, že záměr může mít významné vlivy na životní prostředí (je nutné provést EIA<sup>69</sup>), pokud dojde až po vydání některých povolení k vyhlášení naturové lokality (je nutné provést naturové hodnocení),<sup>70</sup> nebo zda je možné posuzování vlivů rozdělit na „předposouzení“ a „doposouzení“ (není<sup>71</sup>).

<sup>66</sup> Ibid.; Případně viz rozsudek SDEU ze dne 4.5.2006, *Komise vs. Spojené království* (C-508/03, ECLI:EU:C:2006:287), bod 102: „V důsledku toho dvě rozhodnutí stanovená režimem dotčeným v projednávaném případě, a sice stavební povolení k předběžnému záměru a rozhodnutí o schválení vyobrazených bodů, musí být považována ve svém celku za „povolení“ (v několika fázích) ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice 85/337, v pozmeněném znění.“

<sup>67</sup> Ibid., bod 104.

<sup>68</sup> Viz rozsudek SDEU ze dne 15.1.2013, *Križan a další* (C-416/10, ECLI:EU:C:2013:8), bod 103: „...Z toho vyplývá, že v tomto případě je třeba jako datum formálního podání žádosti o povolení záměru stanovit den, kdy oznamovatel podal žádost směřující k zahájení první etapy řízení.“; Ve vztahu k naturovému hodnocení viz rozsudek SDEU ze dne 23.3.2006, *Komise vs. Rakousko* (C-209/04, ECLI:EU:C:2006:195); Shodně viz rozsudek NSS ze dne 28.3.2018, č. j. 2 As 149/2017-164.

<sup>69</sup> Rozsudek SDEU ze dne 4.5.2006, *Barker – Crystal Palace* (C-290/03, ECLI:EU:C:2006:286), bod 49: „S ohledem na všechny předcházející skutečnosti je třeba na druhou a třetí otázku odpovědět tak, že čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 směrnice 85/337 musejí být vykládány v tom smyslu, že vyžadují, aby bylo provedeno posouzení vlivů na životní prostředí, pokud se v případě povolení v několika fázích během druhé fáze ukáže, že záměr může mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění.“

<sup>70</sup> Rozsudek SDEU ze dne 4.5.2006, *Barker – Crystal Palace* (C-290/03, ECLI:EU:C:2006:286), bod 49: „S ohledem na všechny předcházející skutečnosti je třeba na druhou a třetí otázku odpovědět tak, že čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 směrnice 85/337 musejí být vykládány v tom smyslu, že vyžadují, aby bylo provedeno posouzení vlivů na životní prostředí, pokud se v případě povolení v několika fázích během druhé fáze ukáže, že záměr může mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění.“

<sup>71</sup> Ve vztahu k naturovému hodnocení viz rozsudek SDEU ze dne 16.7.2020, *WWF Italia Onlus a další* (C-411/19, ECLI:EU:C:2020:580), bod 50: „...v posouzení stanoveném v čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích nelze pokračovat na základě analýz a studií provedených později. Pokud se tedy považuje za nezbytné posouzení důsledků plánu nebo projektu pro zvláštní oblast ochrany doplnit nebo prohloubit, nelze toto posouzení považovat za posouzení ve smyslu tohoto ustanovení.“

V součtu se dokonce může složitý systém povolovacích režimů dostat až do rozporu s požadavky unijního práva. To je patrné zejména ze závěrů, ve kterých SDEU vymezuje hranice uvážení členských států pro implementaci směrnice EIA. Zároveň totiž naznačuje, že toto uvážení není neomezené, neboť výsledná volba musí zaručovat plné dodržování jí stanovených cílů směrnice.

Viz zejm. rozsudek SDEU ve věci **Komise vs. Irsko (C-50/09)**:<sup>72</sup> „Článek 2 odst. 2 směrnice 85/337 doplňuje, že posuzování vlivů na životní prostředí může být zahrnuto do již existujících povolovacích řízení, nebo v případě, že taková řízení neexistují, do jiných řízení nebo do řízení, jež mají být zavedena pro dosažení souladu s cíli této směrnice. Toto ustanovení znamená, že volnost ponechaná členským státům zahrnuje určení procesních pravidel a podmínek poskytování dotčeného povolení. Tato volnost však může být uplatňována pouze v mezích daných uvedenou směrnicí a pouze do té míry, do jaké volba členských států zaručuje plné dodržování jí stanovených cílů.“<sup>73</sup>

Logickým krokem, ke kterému přistupuje velká část členských států, je **spojení územního a stavebního řízení do jediného procesu**,<sup>74</sup> ideálně doprovázené digitalizací povolovacího procesu, která sama dokáže tento proces urychlit a zpřehlednit.<sup>75</sup> Komise si v roce 2011 nechala připravit studii k povolování záměrů energetické infrastruktury, která jednoznačně doporučuje koncepci jednoho povolovacího místa (*one-stop-shop*), které by se mělo účinněji vypořádat s vysokými nároky právními, technickými i environmentálními, a zmiňuje úpravu v Nizozemsku, Anglii a Walesu.<sup>76</sup> Pokud není možné vytvořit jednotné povolovací místo důsledným přenosem kompetencí – jako např. u některých spolkových států – mělo by být zvaženo alespoň vytvoření koordinovaného

<sup>72</sup> Rozsudek SDEU ze dne 3. 3. 2011, *Komise vs. Irsko* (C-50/09, ECLI:EU:C:2011:109).

<sup>73</sup> Body 73–75.

<sup>74</sup> V roce 2011 šlo zhruba o polovinu členských států, konkrétně Rakousko, Belgie, Bulharsko, Dánsko, Estonsko, Finsko, Francii, Německo, Itálii, Maltu, Nizozemí, Portugalsko a Slovinsko. Viz BRANCO, J., F. MEIJER a H. VISSCHER. *Comparison of building permit procedures in European Union Countries*. OTB Research Institute for the Built Environment, Delft University of Technology, 2011. Dostupné z: [http://www.irbnet.de/daten/iconda/CIB\\_DC24512.pdf](http://www.irbnet.de/daten/iconda/CIB_DC24512.pdf) [cit. 20. 9. 2020].

<sup>75</sup> Viz např. JOVANOVIĆ, T., A. ARISTOVNIK a T. ROGIĆ LUGARIĆ. A Comparative Analysis of Building Permits Procedures in Slovenia and Croatia: Development of a Simplification Model. *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management*, 2016, č. 2, s. 21.

<sup>76</sup> Permitting procedures for energy infrastructure projects in the EU: evaluation and legal recommendations. *Evropská komise* [online]. Berlín/Brusel, 31. 7. 2011 [cit. 20. 9. 2020]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2011\\_ten\\_e\\_permitting\\_report.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2011_ten_e_permitting_report.pdf)

systému *one-stop-shop*.<sup>77</sup> Nejvíce efektivní povolovací režimy se podle studie skládají z malého počtu procesů (ideálně z jednoho), které vede jediný příslušný správní orgán.<sup>78</sup> V tomto hledu je velký prostor pro zlepšení, zvláště v případech, kdy žadatel musí podstupovat řadu oddělených postupů, aby obstaral veškeré potřebné správní akty.<sup>79</sup> Uvedená studie se stala podkladem úpravy projektů společného zájmu<sup>80</sup> a konceptu **komplexního rozhodnutí** ve smyslu čl. 2 odst. 2 nařízení, kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě.<sup>81</sup>

Vedle toho přistupují členské státy i ke spojování zejména provozních povolení vydávaných podle různých složkových předpisů (provádějících jednotlivé ujednání směrnice) z oblasti ochrany životního prostředí. Určitá forma jednotného environmentálního povolení se objevila ve Švédsku v roce 1969, v Dánsku v roce 1972 a ve Spojeném království v roce 1990, než se stala východiskem pro přijetí směrnice IPPC v roce 1996.<sup>82</sup> Základy IPPC podpořilo i zvláštní doporučení OECD z roku 1991.<sup>83</sup> Protože však integrovanému povolení podléhají především významná průmyslová zařízení, objevily se i snahy o podporu důslednější integrace environmentálního povolení ve vztahu k malým a středním provozům, například právě ze strany OECD – s tím, že tyto provozy by měly podléhat zjednodušenému jednotnému povolení v rámci modelu státní/regionální úřad pro velká zařízení a regionální/lokální úřad pro menší zařízení.<sup>84</sup>

V naznačených intencích by se jednalo především o **spojení různých provozních povolení**. Jednotné environmentální povolení však může i přesahovat

<sup>77</sup> Permitting procedures for energy infrastructure projects in the EU: evaluation and legal recommendations. *Evropská komise* [online]. Berlín/Brusel, 31. 7. 2011 [cit. 20. 9. 2020]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2011\\_ten\\_e\\_permitting\\_report.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2011_ten_e_permitting_report.pdf)

<sup>78</sup> *Ibid.*, s. 8.

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> Viz <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/infrastructure/projects-common-interest>

<sup>81</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 347/2013 ze dne 17. 4. 2013, kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě a kterým se zrušuje rozhodnutí č. 1364/2006/ES a mění nařízení (ES) č. 713/2009, (ES) č. 714/2009 a (ES) č. 715/2009. Úř. věst. L 115, 25. 4. 2013, s. 39–75.

<sup>82</sup> OECD. *Guiding Principles of Effective Environmental Permitting Systems*. 2007, s. 9.

<sup>83</sup> OECD. *OECD Council Recommendation on Integrated Pollution Prevention and Control*. 1991, C(90)164.

<sup>84</sup> OECD. *Guiding Principles of Effective Environmental Permitting Systems*. 2007, s. 10–11.

prostý provoz zařízení. Dokonce může vtělit i vyžadované akty z oblasti památkové ochrany, což je příklad italské úpravy.<sup>85</sup>

Tomuto širšímu pojetí ostatně odpovídalo i původní pojetí integrovaného povolení podle zákona č. 76/2002 Sb., které do sebe vtělilo i některé akty vydávané na úseku ochrany zemědělského půdního fondu, ochrany lesa nebo ochrany přírody a krajiny. Ani tehdy se však nejednalo o jednotné environmentální povolení, jehož zavedení bylo jedním z cílů kodexu životního prostředí připravovaného v roce 2004.<sup>86</sup> Kodex se dostal až do mezirezortním připomínkovým řízení, ale pro rozpor s Ministerstvem zemědělství byl před jednáním vlády stažen. Odborná studie k věcnému záměru koncentrovaného environmentálního povoloovacího řízení zpracovaná Českou společností pro právo životního prostředí přiznává motivaci k integraci environmentálních procesů v podobě směrnice IPPC z roku 1996.<sup>87</sup> Jednalo se ovšem o – bohužel promarněnou – příležitost kvalitního provedení celé řady dalších unijních předpisů. Což bylo a stále je více než žádoucí, protože, slovy Kružíkové, „[k]omunitární právo se tak do našeho právního řádu začlenilo do značné míry chaoticky, bez dlouhodobé vize vývoje tohoto právního oboru a jeho provázanosti s ostatními oblastmi českého právního řádu (s nově připravovaným stavebním zákonem, s novým správním řádem i s novým zákonem o soudním řízení správním).“<sup>88</sup> Doprovodné komentáře i zmíněná odborná studie nicméně přináší v hodnocení možností integrace závěry využitelné i dnes, např. ke vztahu integrovaného povolení a postupů podle stavebního zákona: „Integrované povolení může mít ve vztahu k postupům podle stavebního zákona trojí pozici: může být podmínkou či nezbytným podkladem pro stavební povolení nebo může být podmínkou či nezbytným

<sup>85</sup> Podle čl. 27 zákonného nařízení č. 152/2006.

<sup>86</sup> Kodex za zvláštní povolování podle druhé části považoval „soubor postupů při povolování umístění zařízení a stanoví některé podmínky jeho provozu ke zajištění technické ochrany životního prostředí. Těmito správními akty jsou závěr zjišťovacího řízení nebo stanovisko ke posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, územní rozhodnutí o umístění stavby a integrované povolení.“

<sup>87</sup> ČESKÁ SPOLEČNOST PRO PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Věcný záměr koncentrovaného environmentálního povoloovacího řízení (odborná studie). In: KRUŽÍKOVÁ, E. a P. PETRŽÍLEK. *Kodex životního prostředí – zdroj polemik a nadějí aneb návrh věcného záměru zákona o životním prostředí s polemickým komentářem*. MŽP, 2005, s. 110.

<sup>88</sup> KRUŽÍKOVÁ, E. Jaký zákon o životním prostředí potřebujeme? In: KRUŽÍKOVÁ, E. a P. PETRŽÍLEK. *Kodex životního prostředí – zdroj polemik a nadějí aneb návrh věcného záměru zákona o životním prostředí s polemickým komentářem*. MŽP, 2005, s. 110.

*podkladem pro vydání kolaudačního rozhodnutí nebo může stát nezávisle na těchto aktech. S ohledem na výše uvedené může též dojít k časovému oddělení požadavků IPPC.*<sup>89</sup>

Jak zpětně hodnotí Petržílek, „[n]a přelomu tisíciletí, kdy se schvaloval věcný záměr nového zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, jsme stáli před příležitostí, kterou jsme bobužel promarnili. Již tehdy jsme uvažovali o integraci povolovacích procesů dle vzoru západních demokracií, šlo např. o tzv. environmentální povolování dle rakouského modelu. A už tehdy nám v tom zabránily kompetenční spor s MMR, tlak vlády na co nejrychlejší transpozici směrnice (tzn. co nejjednodušší cestou) a obecně stav legislativní bouře před vstupem do EU, kdy nebyl čas na koncepční přístupy. Již tehdy bylo jasné, že šlo o obrovskou chybu. Nicméně měl jsem za to, že půjde vše napravit. Částečně jsme uspěli v rámci zákona o integrované prevenci. Zcela jsme selhali, když se koncentrované povolovací řízení nepodařilo prosadit v rámci obecné části Kodexu životního prostředí, a to už na úrovni jeho věcného záměru.“<sup>90</sup>

Lze se setkat i s přímým požadavkem na **spojení stavebních i provozních řízení**, a to ve směrnici o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů z roku 2018,<sup>91</sup> podle které členské státy musí zřídit nebo určit kontaktní místa, která „na žádost žadatele poskytnou vedení a usnadní celé řízení o žádosti o správní povolení a udělení tohoto povolení. Žadatel nebude muset kontaktovat více než jedno kontaktní místo pro celé řízení. Povolovací řízení pokryje příslušná správní povolení k výstavbě, modernizaci a provozu zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů a nezbytné vybavení pro jejich připojení k síti.“<sup>92</sup> Aniž jsou dotčeny povinnosti vyplývající z platného práva EU v oblasti životního prostředí, délka povolovacího řízení nemá přesáhnout 1 nebo 2 roky podle druhu zařízení.<sup>93</sup> Členské státy také

<sup>89</sup> ČESKÁ SPOLEČNOST PRO PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Věcný záměr koncentrovaného environmentálního povolovacího řízení (odborná studie). In: KRUŽÍKOVÁ, E. a P. PETRŽÍLEK. *Kodex životního prostředí – zdroj polemik a nadějí aneb návrh věcného záměru zákona o životním prostředí s polemickým komentářem*. MŽP, 2005, s. 175; Viz také KRUŽÍKOVÁ, op. cit., s. 116: „Možností, která se zatím zdá být optimální jak z hlediska racionálnosti správních řízení, tak i z hlediska role IPPC v ochraně životního prostředí, je spojit řízení o integrovaném povolení s řízením stavebním, jak to umožňuje nový správní řád.“

<sup>90</sup> PETRŽÍLEK, P. Nový stavební zákon aneb zvednutá rukavička. *Advokátní deník* [online]. 26. 5. 2020 [cit. 20. 9. 2020]. Dostupné z: <https://advokatidenik.cz/2020/05/26/novy-stavebni-zakon-aneb-zvednuta-rukavicka/>

<sup>91</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 ze dne 11. 12. 2018 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů. Úř. věst. L 328, 21. 12. 2018, s. 82–209.

<sup>92</sup> Čl. 16 odst. 1.

<sup>93</sup> Čl. 16 odst. 4–7.

musí ve svých stavebních předpisech zavést vhodná opatření s cílem zvýšit podíl všech druhů energie z obnovitelných zdrojů ve stavebnictví.<sup>94</sup>

Integrační tendence se nicméně neprojevují toliko apelem na spojení či koordinaci procesů, ale také podporou **sdílení a širokého využití získaných informací**, aby i v případě oddělených procesů nebylo nutné pořizovat stejné informace znovu, se stejným výsledkem, ale se zbytečně vyššími finančními náklady a s časovou prodlevou. Příkladem je bod 11 preambule směrnice o integrované prevenci, který uvádí, že „[p]ři podávání žádostí o povolení by měli provozovatelé mít možnost využít informace, které vyplývají z uplatňování směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí a směrnice Rady 96/82/ES ze dne 9. prosince 1996 o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek.“

Podobně čl. 4 odst. 3 směrnice SEA reaguje na praktickou potřebu, aby se zamezilo opakovanému (zbytečnému) posuzování koncepcí, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, na rozdílné úrovni regulace. Směrnice nezjednodušuje plánovací procesy v tom, že by bylo možné například neprovést posouzení vlivů některého stupně územně plánovací dokumentace, ovšem umožňuje vyjít z informací o provedeném posouzení (využití informace) a již zbytečně neposuzovat stejné aspekty v rámci přípravy jiné koncepce (viz kapitola 2.4).

## 2.2 Zjednodušené a automatické rozhodování

Jednotlivé směrnice stanoví dílčí podmínky podstatné z hlediska vymezení obsahových náležitostí povolení záměru i jeho platnosti. Samozřejmě záleží na tom, jak důsledně povolovací režim integruje další procesy – a tedy i které požadavky se uplatní. Obecně je však možné konstatovat, že unijní právo výrazně omezuje možnost vydávání povolení na neomezenou dobu, se zjednodušeným odůvodněním nebo dokonce automaticky.

Takové omezení lze pochopitelně dovodit i z vnitrostátního práva: z ústavních základů ochrany životního prostředí i z obecných požadavků na poměrování veřejných a soukromých zájmů, které jsou vtěleny do zásad výkonu veřejné správy i do cílů a úkolů plánovacích a povolovacích stavebních

<sup>94</sup> Čl. 15 odst. 4.



procesů. Jde o vyjádření zásady proporcionality, která předpokládá, že dojde k posouzení nezbytnosti zásahu i jeho konkrétního provedení, a to i tehdy, pokud to zákonná úprava výslovně nevyžaduje.<sup>95</sup> Výběr optimálního řešení je *a priori* úkolem odborných správních orgánů, přičemž podstatné úvahy v tomto ohledu by měly být z vydaného povolení zřejmé. Proto úprava, která zjednodušuje rozhodování natolik, že možnost tohoto uvážení oslabuje či upozaduje, se může jednoduše dostat do střetu s dílčími cíli i se samotnou podstatou ochranného režimu právní úpravy. Typicky může jít o povolení hlukové výjimky, u kterého svědčí orgánu ochrany veřejného zdraví široké uvážení ohledně nastavení konkrétních podmínek – a v důsledku vydaného povolení může dojít k významnému zásahu do práv dalších osob. Nebo o vynětí půdy ze ZPF, které nepodléhá unijní regulaci, ovšem z hlediska důležitosti veřejného zájmu (výrazné ekologické hodnotě) a zároveň nízké ekonomické hodnotě zemědělské půdy plní rozhodovací činnost orgánů ZPF roli důležité pojistky proti zabírání cenné půdy. Dále může jít o záměry, u kterých se počítá s účastí dotčené veřejnosti (zejm. ekologických spolků). Ta by v případě automaticky generovaného rozhodnutí probíhala v podstatě v podobě kontroly zákonitosti (uplatnění odvolání), což se nemusí jevit jako dostatečné (protože podle soudů je jejím smyslem i uplatňování různých připomínek a námitek, které mohou přispět k vydání kvalitnějšího, nikoli jen zákonného rozhodnutí).

Co se týče délky **platnosti povolení**, některé unijní předpisy vyžadují vydání povolení na omezenou dobu, což se týká především provozních povolení.

Jak např. uvádí bod 22 preambule směrnice IED, „*ve zvláštních případech, v nichž z přezkoumání a aktualizace povolení vybyhne, že ke zavedení nových nejlepších dostupných technik může být po zveřejnění rozhodnutí týkající se závěru o BAT zapotřebí delšího období než čtyř let, mohou příslušné orgány stanovit v podmínkách povolení delší období, pokud je to řádně odůvodněno na základě kritérií stanovených touto směrnicí.*“ Podle navazujícího čl. 21 odst. 1 směrnice IED pak platí, že „*členské státy přijmou nezbytná opatření zajišťující, aby příslušný orgán v souladu s odstavci 2 až 5 pravidelně přezkoumával všechny podmínky povolení a v případě, že je to nutné pro zajištění souladu s touto směrnicí, tyto podmínky aktualizoval.*“

<sup>95</sup> Viz např. k vytváření ÚSES rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 Ao 3/2010-25, nebo k zásahům do významných krajinných prvků rozsudek NSS ze dne 26. 9. 2012, č. j. 9 As 74/2012-39, k zásahu do krajinného rázu rozsudek NSS ze dne 9. 11. 2007, č. j. 2 As 35/2007-75.



Podobných ustanovení lze najít více, nicméně většinou bez relevance pro stavební procesy. Nicméně jak připomíná generální advokátka ve stanovisku ve věci *Friends of the Irish Environment (C-254/19)*,<sup>96</sup> „také ve stavební fázi platí, že se relevantní okolnosti a právní předpisy mohou po uplynutí stanovené lhůty lišit od situace při prvním povolení.“<sup>97</sup> Důležité tedy je, aby nebylo možné obcházet smysl ochranného režimu tím, že povolení záměru, které provádí například požadavky EIA, umožní realizaci záměru i po uplynutí takové doby, během které se změní poměry v území nebo vědecké nároky na posuzování vlivů. Pokud dokonce povolení záměru integruje provozní povolení, pak je přinejmenším nutné k této *provozní* složce povolení přistupovat odděleně.

Vydávání zjednodušeného či automatického povolení brání různé směrnice z různých důvodů. Především v důsledku tohoto postupu nemusí být splněny požadavky na obsah rozhodnutí a také nemusí být zajištěna účast veřejnosti na rozhodování:

- Pokud záměr **vyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí (EIA)**, dostává se rozhodnutí o povolení záměru do rozporu s požadavky směrnice EIA, pokud před jeho vydáním není provedeno posouzení vlivů na životní prostředí (čl. 2 odst. 1), nejsou vzaty v úvahu výsledky jednání a informace shromážděné podle čl. 5, 6, 7 (čl. 8), rozhodnutí neobsahuje požadované informace: odůvodněný závěr podle čl. 1 odst. 2 písm. g) bodu iv) a veškeré environmentální podmínky připojené k rozhodnutí a popis prvků záměru nebo zamýšlených opatření k vyloučení, prevenci nebo snížení a pokud možno vyrovnání významných negativních vlivů na životní prostředí, jakož případně i popis opatření pro monitorování (čl. 8a), rozhodnutí neobsahuje požadované informace: hlavní důvody a úvahy, na kterých je založeno, včetně informací o procesu účasti veřejnosti a shrnutí výsledků projednávání [čl. 9 odst. 1 písm. b)], není zajištěna účast dotčené veřejnosti na rozhodování.
- Pokud záměr **vyžaduje posouzení vlivů na oblast v soustavě Natura 2000**, dostává se rozhodnutí o povolení záměru do rozporu s požadavky směrnice o stanovištích, pokud není provedeno odpovídajícímu posouzení důsledků záměru pro lokalitu z hlediska cílů

<sup>96</sup> Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 30. 4. 2020, *Friends of the Irish Environment (C-254/19)*, ECLI:EU:C:2020:320).

<sup>97</sup> Bod 41.

její ochrany (čl. 6 odst. 3), v případě negativního výsledku posouzení nejsou vyhodnoceny podmínky odchylného režimu, nejsou přijata kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany celkové soudržnosti sítě Natura 2000 a o přijatých kompenzačních opatřeních není uvědomena Komise (čl. 6 odst. 4), jestliže se na dotčené lokalitě vyskytují prioritní typy přírodních stanovišť a/nebo prioritní druhy, pak mohou být uplatněny pouze důvody související s ochranou lidského zdraví a veřejné bezpečnosti s nesporně příznivými důsledky mimořádného významu pro životní prostředí nebo jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu podle stanoviska Komise<sup>98</sup> (čl. 6 odst. 4), není zajištěna účast dotčené veřejnosti na rozhodování.

- Pokud záměr **vyžaduje výjimku z ochrany ohrožených druhů živočichů a rostlin** chráněných unijním právem, dostává se rozhodnutí o povolení záměru do rozporu s požadavky směrnice o stanovištích, pokud v něm nejsou vyhodnoceny podmínky odchylného režimu, tedy existence specifikovaného veřejného či soukromého zájmu, neexistence žádného jiného uspokojivého řešení a populace příslušného druhu přetrvávají navzdory udělené odchylce ve svém přirozeném areálu rozšíření bez negativního ovlivnění v dobrém stavu z hlediska jejich ochrany (čl. 16 odst. 1). Nadto v návaznosti na automaticky udělené výjimky nemůže zpráva Komisi, kterou musí ČR každé dva roky předkládat, obsahovat požadované informace, zejména informace o povaze rizika odchylky, s případným odkazem na odmítnuté alternativy a použité vědecké údaje (čl. 16 odst. 3).
- Pokud záměr **vyžaduje odchylný postup při ochraně ptáků** nebo výjimku z ochrany ohroženého ptačího druhu, dostává se rozhodnutí o povolení záměru do rozporu s požadavky směrnice o ochraně volně žijících ptáků, pokud v něm nejsou vyhodnoceny podmínky odchylného režimu, tedy existence specifikovaného veřejného zájmu a neexistence žádného jiného uspokojivého řešení, případně podmínky odchytu v malém množství, který vyžaduje posouzení rozumnosti využívání ptáků (čl. 9 odst. 1).

Podobným způsobem je možné pokračovat. Podstatou je, že požadované aspekty rozhodnutí (i rozhodování) jen těžko vymezí stavebník ve své žádosti

<sup>98</sup> Toto stanovisko není závazné, ale členské státy jsou o něj povinny zažádat a v případě, že se od něj povolení odchyluje, mělo by uvést důvody.

o povolení záměru, natož aby z této žádosti bylo možné automaticky vygenerovat rozhodnutí, které vyhoví unijním směrnici. Tímto způsobem nelze ani dost dobře vyhovět požadavkům na vymezení podmínek rozhodnutí, tedy např. podmínek realizace odchylného postupu v ochraně živočichů či rostlin. V případě živočichů může orgán ochrany přírody v rozhodnutí o výjimce stanovit i povinnost označení živočicha zvláště chráněného druhu nezaměnitelnou a trvalou značkou a rovněž podmínky pro výkon povolované činnosti. Výjimka z ochrany ptáků by vedle vymezení druhů a způsobu odchytu měla obsahovat i mimo jiné upřesnění charakteru rizika a časových a místních okolností provádění odchytu a upřesnění kontrol, které budou prováděny.<sup>99</sup> Není přitom pochyb, že ke stanovení těchto podmínek jsou nezbytné i znalosti širších poměrů v území, které mohou dokonce přesahovat až na území jiných států.

Např. v rozsudku ve věci *Komise vs. Finsko (C-217/19)*<sup>100</sup> SDEU dovedl, že pokud správní orgány povolují výjimku z ochrany ptáků, která je podle směrnice ohraničena podmínkou malého množství, neznamená to, že může využít celou dostupnou kvótu, ale „je třeba se hypoteticky zamyslet nad tím, které další členské státy by mohly chtít této kvóty využít a každému z nich vybrat její příslušnou část“.<sup>101</sup>

Právě **nezbytnost stanovit podmínky povolení** s přihlédnutím k poměrům v území a také k **dalším již vydaným rozhodnutím** je důvodem, proč z pohledu unijních směrnic těžko obstojí automaticky generované povolení, které obsahuje podmínky provozu – a pokud záměr vyžaduje např. povolení k provozování stacionárního zdroje znečištění, povolení k nakládání s vodami nebo souhlas k provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů. Je sice možné změnit požadavky na obsah žádosti o vydání povolení tak, aby žadatel uvedl i návrh dalších podmínek povolení k provozu, ale nezdá se, že by žadatel mohl být vždy schopný tyto podmínky řádně vymezit.

Pokud záměr **vyžaduje vydání integrovaného povolení** (a jedná se o integrovaný proces do povolování záměru), dostává se rozhodnutí o povolení záměru do rozporu s požadavky směrnice IED, neboť nelze vyhovět požadavkům, které souhrnně popisuje bod 12 preambule směrnice: „*Součástí povolení by měla být všechna nezbytná opatření, aby byla zajištěna vysoká úroveň ochrany životního*

<sup>99</sup> Viz čl. 9 odst. 2 směrnice o ochraně volně žijících ptáků.

<sup>100</sup> Rozsudek SDEU ze dne 23. 4. 2020, *Komise vs. Finsko, Chasse printanière à l'eider à duvet mâle* (C-217/19, ECLI:EU:C:2020:291).

<sup>101</sup> Bod 93.

*prostředí jako celku a aby bylo zajištěno, že je zařízení provozováno v souladu s obecnými zásadami, kterými se řídí hlavní povinnosti provozovatele. Povolení by mělo rovněž zahrnovat mezní hodnoty emisí pro znečišťující látky nebo ekvivalentní parametry nebo technická opatření, odpovídající požadavky na ochranu půdy a podzemních vod a požadavky na monitorování. Podmínky povolení je třeba stanovit na základě nejlepších dostupných technik.“* Žádost o povolení sice obsahuje např. popis zařízení a zamýšlených činností, zdrojů emisí, navrhovaných technologií, opatření k předcházení vzniku odpadů apod. (čl. 12), ovšem úkolem správních orgánů je vymezení podmínek provozu, které splňují obecné zásady provozu i normy kvality životního prostředí vyžadující dodatečná opatření nad rámec nejlepších dostupných technik (čl. 11 a 18). Minimální požadavky na obsah ukládaných opatření obsahuje čl. 14 směrnice. Pokud se na zamýšlené činnosti nevztahují žádné závěry BAT, podle čl. 14 odst. 6 „*stanoví příslušný orgán po předchozí konzultaci s provozovatelem podmínky povolení na základě nejlepších dostupných technik, které určí pro dotyčné činnosti nebo procesy*“: Vydání povolení bez této konzultace je v rozporu se směrnicí. Rovněž musí být zajištěna účast dotčené veřejnosti na rozhodování v nutném rozsahu dle čl. 25 odst. 1 směrnice.

Pokud povolení záměru integruje rovněž **povolení k provozování stacionárního zdroje znečištění, brání patrně** unijní úprava vydávání automaticky generovaného rozhodnutí, protože při povolování stacionárních zdrojů zvažují orgány ochrany ovzduší celou řadu aspektů, které samotný žadatel těžko posoudí. Samotná možnost vydání automaticky generovaného rozhodnutí by se tak mohla dostat do střetu s unijními směrnicemi, i pokud by došlo k upřesnění a rozšíření rejstříku informací předkládaných žadatelem o povolení provozu stacionárního zdroje. V případě **záměru vyžadujícího povolení k nakládání s vodami** vyžaduje rámcová směrnice o vodách zejména dosažení a zachování dobrého stavu vod. Podstatným cílem je environmentální udržitelnost dotčených vodních systémů (bod 41 preambule). V případě, že by nakládání s vodami mělo představovat porušení směrnice, pak by měl orgán ochrany vod povolení udělit jedině při splnění podmínek vymezených v čl. 4 odst. 7 směrnice (především existence nadřazeného veřejného zájmu nebo převažujících přínosů pro životní prostředí).

Pokud povolení záměru integruje rovněž **souhlasy k nakládání s odpady**, automaticky generované povolení může splnit obsahové požadavky dle čl. 23

odst. 1 rámcové směrnice o odpadech, podle kterého musí všechna zařízení nebo podniky, které plánují provádět zpracování odpadů, získat povolení, které stanoví přinejmenším: a) druhy a množství odpadů, které je možné zpracovávat; b) technické a jiné požadavky týkající se dotyčného místa, a to pro každý druh povolené činnosti; c) bezpečnostní a preventivní opatření, jež je třeba přijmout; d) postup, jenž je třeba použít pro každý druh činnosti; e) nezbytné činnosti v oblasti sledování a kontroly; f) nezbytná ustanovení o ukončení provozu a následné péči. Tyto požadavky lze relativně jednoduše „překlopit“ z žádosti o povolení. Podle čl. 23 odst. 3 směrnice nicméně platí, že pokud se správný orgán domnívá, že předpokládaný postup zpracování odpadu je z hlediska ochrany životního prostředí nepřijatelný, zejména pokud není v souladu s článkem 13 (ochrana lidského zdraví a životního prostředí), odmítne povolení vydat. Předpokládá se tudíž posouzení souladu provozu s opatřeními, která mají zajistit, že nedochází k ohrožení vod, ovzduší, půdy, rostlin nebo živočichů, krajiny a míst zvláštního zájmu, obtěžování hlukem nebo zápachem. Opět se jedná o širší kontext poměrů v území (jako je tomu v případě emisních stropů či vodních poměrů), který dost dobře nemůže být žadateli znám (ani se nejedná o informace uváděné v žádosti o vydání povolení).

Nad rámec uvedeného je nutné upozornit, že automaticky vydávané rozhodnutí se může lehce dostat do rozporu s požadavky na zajištění účasti dotčené veřejnosti na rozhodování a také zajištění širokého přístupu k soudní ochraně, protože bude zpravidla velmi obtížné spolehlivě vymezit okruh účastníků řízení (případně dalších osob), kterým bude oznámeno zahájení řízení a doručeno rozhodnutí. Je-li prvně doručováno teprve vydané rozhodnutí, a to navíc způsobem, který nutí dotčenou veřejnost, aby preventivně sledovala úřední desku či zvláštní internetové stránky, může takový postup fakticky znemožňovat uplatňování participativních práv (viz kap. 5.2).

### 2.3 Přijímání regulace nad rámec unijních požadavků

Přijímání regulace nad rámec unijních požadavků označované jako *gold-plating* unijní právo nedefinuje. Slovy Komise se jedná o „*přidávání dalších požadavků nad rámec právních předpisů EU při provádění směrnic do vnitrostátního práva*“.<sup>102</sup>

<sup>102</sup> Evropská komise. Sdělení Evropskému parlamentu, Radě, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Přezkum iniciativy „Small Business Act“ pro Evropu. COM(2011)0078 final.

Členské státy by se obecně měly tohoto postupu vyvarovat, neboť představuje zátěž pro podniky.<sup>103</sup> Odborná literatura proto na *gold-plating* nahlíží v zásadě kriticky.<sup>104</sup>

V oblasti ochrany životního prostředí se ovšem s možností přijímání vnitrostátní úpravy nad rámec unijní regulace počítá, jak je patrné z 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 přijetí harmonizačního opatření 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.<sup>105</sup>

Zároveň se předpokládá, že půjde o opatření *přísnější*, takže vnitrostátní opatření z principu nemohou být méně ambiciózní než unijní úprava.<sup>106</sup>

<sup>103</sup> Ibid.

<sup>104</sup> Viz např. KRÁL, R., H. Ch. SCHEU, M. KULDA, M. MATYSOVÁ, P. NAVRÁTIL a A. VONDRÁČKOVÁ. *Zbytečné zatěžující transpozice – neodůvodněný gold-plating směrnic EU v České republice*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2014, 99 s.

<sup>105</sup> Blíže k odlišnostem ve využití těchto ustanovení viz JANCÁŘOVÁ, I. „Goldplating“ v právu životního prostředí. In: BEJČEK, J. a J. KOŽIAK. *Pocita Petru Hajnovi k 75. narozeninám*. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 143–150.

<sup>106</sup> K tomu viz např. rozsudek SDEU ze dne 29. 4. 2004, *Komise vs. Rakousko* (C-194/01, ECLI:EU:C:2004:248), bod 39: „*The obligation to ensure the full effectiveness of the directive, in accordance with its objective, cannot be interpreted as meaning that the Member States are released from adopting transposing measures where they consider that their national provisions are better than the Community provisions concerned and that the national provisions are therefore better able to ensure that the objective pursued by the directive is achieved. According to the Court's case-law, the existence of national rules may render transposition by specific legislative or regulatory measures superfluous only if those rules actually ensure the full application of the directive by the national authorities; and, where the relevant provision of the directive seeks to create rights for individuals, the legal situation arising from those national rules is sufficiently precise and clear and the persons concerned are in a position to know the full extent of their rights and obligations and, where appropriate, to rely on them before the national courts.*“

Byť SFEU neupřesňuje, co lze považovat *za přísnější ochranné opatření*, je zřejmé, že se může jednat nejen o různé limity znečištění, ale také o přísnější postupy ve smyslu různých nástrojů kontroly a dozoru. Podmínkou aplikace čl. 193 SFEU pochopitelně je, aby členský stát provedl požadavky unijního práva, nad jejichž rámec se dalšími opatřeními vydává.<sup>107</sup>

Ochrana životního prostředí a lidského zdraví je přitom legitimním důvodem, který může omezit volný pohyb zboží či služeb, a to při dodržení dalších podmínek: Zejména musí přísnější opatření vyhovět požadavkům vyplývajícím z čl. 36 SFEU.<sup>108</sup> V tomto ohledu SDEU zejména posuzuje, zda opatření přijaté nad rámec unijních požadavků přispívá k zajištění vysoké úrovně ochrany lidského zdraví a životního prostředí.<sup>109</sup>

Zásada proporcionality unijního práva se v případě těchto přísnějších vnitrostátních ochranných opatření v zásadě 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 členskými státy.<sup>110</sup>

Přísnější ochranná opatření však zároveň nemohou porušovat základní práva, jak zdůraznila generální advokátka ve stanovisku k věci **Tallinna Vesi (C-60/18)**:<sup>111</sup>

*„Článek 193 SFEU na těchto mezích nic zásadního nemění, jelikož i přísnější opatření musí*

<sup>107</sup> Viz rozsudek SDEU ze dne 19. 12. 2013, *Komise vs. Polsko* (C-281/11, ECLI:EU:C:2013:855), bod 115: „Co se konečně týče argumentu Polské republiky vycházejícího z použití článku 193 SFEU, postačí zjištění, že jak bylo konstatováno v bodech 111 a 112 tohoto rozsudku, nejen se, že by článek 7 a čl. 8 odst. 2 směrnice 2009/41 byly, byl jen částečně, provedeny do vnitrostátního práva, takže nelze provést srovnání ustanovení této směrnice s ustanoveními představujícími přísnější ochranné opatření. Použití článku 193 SFEU se proto v projednávané věci nelze dovolávat.“

<sup>108</sup> Viz např. rozsudek SDEU ze dne 15. 4. 2010, *Komise vs. Francie* (C-64/09, ECLI:EU:C:2010:197), bod 35: „Taková opatření však musí být slučitelná s ustanoveními Smlouvy o ES a nesmí zejména narušovat skutečné cíle, který tato směrnice sleduje na druhém místě, a to dosažení řádného fungování vnitřního trhu a zamezení narušení hospodářské soutěže v Unii.“

<sup>109</sup> Viz např. rozsudek SDEU ze dne 17. 3. 2016, *Canadian Oil Company Sweden a Rantén* (C-472/14, ECLI:EU:C:2016:171), bod 41.

<sup>110</sup> Viz např. rozsudek SDEU ze dne 14. 4. 2005, *Deponiezweckverband Eiterköpfje* (C-6/03, ECLI:EU:C:2005:222), bod 61.

<sup>111</sup> Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 29. 11. 2018, *Tallinna Vesi* (C-60/18, ECLI:EU:C:2018:969).



*jednak být v souladu s cíli příslušného opatření Unie a jednak dodržovat unijní právo, zejména jeho obecné zásady, které zahrnují základní práva.*<sup>112</sup>

Některé předpisy unijního práva 1) výslovně zakotvují možnost přijmout přísnější ochranná opatření, případně 2) tuto možnost alespoň zmiňují v preambuli.<sup>113</sup> Jde přitom i o předpisy související s výstavbou a povolováním provozu průmyslových zařízení. Příkladem první skupiny je směrnice o ochraně volně žijících ptáků, příkladem druhé skupiny směrnice o omezení emisí některých znečišťujících látek do ovzduší ze středních spalovacích zařízení.<sup>114</sup>

Absence výslovného odkazu však neznámá, že je aplikace čl. 193 SFEU vyloučena, což lze jednoduše vysvětlit právě na jednom z uvedených příkladů: Podle čl. 14 směrnice o ochraně volně žijících ptáků mohou členské státy zavést přísnější ochranná opatření, než stanoví tato směrnice. Směrnice o stanovištích, která doplňuje a navazuje na úpravu ve jmenované směrnici, podobně ustanovení neobsahuje. Avšak vzhledem k tomu, že tato směrnice byla přijata na základě článku 192 SFEU, spadá bez dalšího pod čl. 193 SFEU.

<sup>112</sup> Bod 45; Srov. rovněž odkaz na obecné zásady práva EU v rozsudku SDEU ze dne 13. 7. 2017, *Türkevei Tejtermelő Kft.* (C-129/16, ECLI:EU:C:2017:547), bod 63: „...ustanovení směrnice 2004/35, ve spojení s články 191 a 193 SFEU, musí být vykládána v tom smyslu, že pokud situace dotčená ve věci v původním řízení spadá do působnosti směrnice 2004/35, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu, nebrání uvedená ustanovení vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která kromě provozovatelů působících na pozemcích, na kterých došlo ke protiprávnímu znečištění, určuje další kategorii osob solidárně odpovědných za takové znečištění, tedy vlastníky uvedených pozemků, aniž je požadováno prokázání příčinné souvislosti mezi jednáním uvedených vlastníků a zjištěnou škodou, za podmínky, že taková právní úprava je v souladu s obecnými zásadami unijního práva, jakož i se všemi relevantními ustanoveními Smlouvy o EU a Smlouvy o FEU a s akty unijního sekundárního práva.“

<sup>113</sup> Vedle dále uvedených např. směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/802 ze dne 11. 5. 2016 o snižování obsahu síry v některých kapalných palivech. Úř. věst. L 132, 21. 5. 2016, s. 58–78.

<sup>114</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2193 ze dne 25. 11. 2015 o omezení emisí některých znečišťujících látek do ovzduší ze středních spalovacích zařízení. Úř. věst. L 313, 28. 11. 2015, s. 1–19, bod 24 preambule: „Tato směrnice v souladu s článkem 193 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „Smlouva o fungování EU“) není překážkou tomu, aby členské státy ponechaly v platnosti či zaváděly přísnější ochranná opatření. Tato opatření mohou být potřebná například v zónách nespĺňujících normy kvality životního prostředí. V těchto případech by měly členské státy posoudit, zda je třeba uplatňovat přísnější mezni hodnoty emisí, než jsou požadavky stanovené v této směrnici jako součást rozvoje plánů kvality ovzduší podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES (8). Tato posouzení by měla zohlednit výsledek výměny informací o nejlepších výsledcích snižování emisí, jichž může být dosaženo za použití nejdostupnějších a nových technologií. Komise by měla tuto výměnu informací koordinovat mezi členskými státy, příslušnými průmyslovými odvětvími, včetně provozovatelů a poskytovatelů technologií, a nevládními organizacemi, včetně organizací na ochranu životního prostředí.“



Soudní dvůr k tomu konstatoval (ještě ke starší úpravě v čl. 176 ES), že „*pokud v rámci politiky Společenství v oblasti životního prostředí sleduje vnitrostátní opatření stejné cíle jako směrnice, překročení minimálních požadavků zavedených touto směrnicí je upraveno a povoleno článkem 176 ES za jím stanovených podmínek*“.<sup>115</sup>

Na základě uvedeného východiska SDEU např. v rozsudku ve věci **Azienda Agro-Zootecnica Franchini a Eolica di Altamura (C-2/10)**<sup>116</sup> dovedl, že „*směrnice o ochraně ptáků a směrnice o stanovištích, a zejména čl. 6 odst. 3 poslední uvedené směrnice, nebrání přísnějšímu vnitrostátním ochrannému opatření, které stanoví absolutní zákaz výstavby větrných elektráren, které nejsou určeny pro vlastní spotřebu, v oblastech patřících do sítě Natura 2000 bez jakéhokoli posouzení důsledků konkrétního plánu nebo projektu na životní prostředí v dotčené oblasti, jež patří do uvedené sítě*“.<sup>117</sup> Podle SDEU dokonce úplný zákaz výstavby nových větrných turbín v oblastech patřících do sítě Natura 2000 není ani v rozporu s cíli zjednodušení a snížení administrativních překážek a představuje v principu dostatečně průhledný a objektivní postup.<sup>118</sup> Není ani v rozporu s unijními požadavky na podporu elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů. Nicméně stále je třeba posoudit, zda takový zákaz není diskriminační zejména ve srovnání se záměry jiných průmyslových činností navrhovaných v lokalitách, jež patří do sítě Natura 2000.<sup>119</sup>

<sup>115</sup> Rozsudek SDEU ze dne 14. 4. 2005, *Deponiezwackverband Eiterköpfe (C-6/03, ECLI:EU:C:2005:222)*, bod 58.

<sup>116</sup> Rozsudek SDEU ze dne 21. 7. 2011, *Azienda Agro-Zootecnica Franchini a Eolica di Altamura (C-2/10, ECLI:EU:C:2011:502)*.

<sup>117</sup> Bod 58.

<sup>118</sup> Bod 63.

<sup>119</sup> Takové rozdíly mohou podle SDEU vyplývat z objektivních rozdílů mezi typy projektů: „*V této souvislosti musí předkládající soud zohlednit specifika větrných elektráren související zejména s riziky, která mohou představovat pro ptáky, jako je riziko kolize, rušení a přemístění, bariérový účinek nutící ptáky změnit směr nebo ztráta či degradace stanovišť*“ (bod 66). Srov. např. rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011-127: „*Závěrem Nejvyšší správní soud opakovaně zdůrazňuje, že právní názor vyjádřený v tomto rozsudku nebrání odpůrci stanovit pravidla pro umístování větrných elektráren a rovněž mu nebrání, aby tato pravidla byla nastavena tak, že budou chránit pohledové či jiné hodnoty krajiny, takže mimo jiné v určitých případech či v určitých typech lokalit nebude možno větrné elektrárny stavět. Taková pravidla však zásadně nemohou být kategorická, nepodmíněná a neumožňující v určitých případech dát přednost jiným hodnotám než ochraně vizuálních hodnot krajiny. Konkrétních lokalit se regulace musí týkat pro jejich specifický charakter, který je v poměrech české a středoevropské krajiny (zpravidla osídlené a v určité míře protkané stavbami nejrůznějšího druhu) při uvážení konkurujících si legitimních zájmů natolik hodnotný, že kvůli němu je proporcionální takovým způsobem omezit vlastnická práva osob, na jejichž pozemcích by jinak větrné elektrárny mohly být vybudovány. Míra přisostnosti regulace pak musí u konkrétních lokalit odpovídat cennosti hodnot, které mají být regulací chráněny. Důvodem pro stanovení omezujících pravidel pro stavbu větrných elektráren zkrátka nemůže být jen to, že je vůči aktuální většiny v zastupitelnost dané politické jednotky (Moravskoslezského kraje) větrné elektrárny na území kraje v zásadě nepřipustit.*“

SDEU pod přísnější ochranná opatření řadí i takovou vnitrostátní úpravu, u které se může na první pohled zdát, že pouze provádí unijní požadavky – jen v tomto ohledu zachází daleko. Příkladem je možnost upravená v čl. 8 odst. 2 nařízení CITES,<sup>120</sup> aby členské státy zakázaly držení exemplářů, zejména živých zvířat druhů zařazených do přílohy A nařízení, a na ni navazující vnitrostátní opatření, které „obráceně“ stanovuje exempláře, které lze držet.<sup>121</sup>

Nemusí být vždy zřejmé, k jakému účelu vnitrostátní opatření slouží, a tedy zda vůbec představuje přísnější ochranné opatření ve smyslu čl. 193 SFEU. Např. v rozsudku ve věci **ŠKO-ENERGO (C-43/14)**<sup>122</sup> SDEU dospěl k závěru, že vnitrostátní opatření, jehož cílem bylo získat dodatečné příjmy pro provozovatele solárních elektráren, sleduje jiné cíle než směrnice o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami.<sup>123</sup> Nelze jej proto považovat ani za přísnější ochranné opatření ve smyslu článku 193 SFEU.<sup>124</sup> Pochopitelně platí, že je-li vnitrostátní regulace příliš tvrdá, může dosažení cílů směrnice omezit. Zároveň však unijní politika ochrany životního prostředí, přestože „je zaměřena na vysokou úroveň ochrany“,<sup>125</sup> není základem pro komplexní právní regulaci,<sup>126</sup> natož aby stanovila nejpřísnější technicky

<sup>120</sup> Nařízení Rady (ES) č. 338/97 ze dne 9. 12. 1996 o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi. Úř. věst. L 61, 3. 3. 1997, s. 1–69.

<sup>121</sup> Viz rozsudek SDEU ze dne 19. 6. 2008, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers a Andibel* (C-219/07, ECLI:EU:C:2008:353), body 14–15: „Úvodem je třeba uvést, že podle třetího bodu odůvodnění nařízení č. 338/97 nebrání ustanovení tohoto nařízení tomu, aby členské státy v souladu se Smlouvou případně přijaly nebo zachovaly jakákoli přísnější opatření, zejména pokud jde o držení exemplářů druhů podle tohoto nařízení. Článek 176 ES ostatně stanoví, že ochranná opatření přijatá, jako nařízení č. 338/97, podle článku 175 ES, nejsou překážkou tomu, aby každý členský stát zachovával nebo zaváděl přísnější ochranná opatření, která musí být slučitelná se Smlouvou“.

<sup>122</sup> Rozsudek SDEU ze dne 26. 2. 2015, *ŠKO-ENERGO* (C-43/14, ECLI:EU:C:2015:120).

<sup>123</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES. Úř. věst. L 275, 25. 10. 2003, s. 32–46.

<sup>124</sup> Bod 25.

<sup>125</sup> Čl. 191 odst. 2 SFEU.

<sup>126</sup> Viz rozsudek SDEU ze dne 22. 6. 2000, *Fornasar a další* (C-318/98, ECLI:EU:C:2000:337), bod 46: „In that connection, it must be observed that the Community rules do not seek to effect complete harmonisation in the area of the environment. Even though Article 130r of the Treaty refers to certain Community objectives to be attained, both Article 130t of the EC Treaty (now Article 176 EC) and Directive 91/689 allow the Member States to introduce more stringent protective measures. Under Article 130r of the Treaty, Community policy on the environment is to aim at a high level of protection, taking into account the diversity of situations in the various regions of the Community.“

dosažitelné cíle.<sup>127</sup> Přísnější vnitrostátní úprava tak může za jistých okolností vhodně doplnit unijní požadavky, případně zohlednit národní nebo regionální environmentální specifika. Zátěž pro podnikatele je tak jen jedním z možných, a nikoliv nutným, důsledkem přísnějších opatření, přičemž v oblasti ochrany životního prostředí je třeba zohledňovat i aspekty environmentální.

Jans *et al.*<sup>128</sup> 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, Nizozemsko, 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 *et al.* kritizují,<sup>129</sup> protože poškozuje 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.

Sama Komise přitom prisuzuje účinné aplikaci unijního práva životního prostředí výrazné ekonomické výhody.<sup>130</sup> Náklady, jež vyplývají z nedostatečného provádění stávajících právních předpisů, se odhadují přibližně na 50 miliard eur ročně.<sup>131</sup> Podle odhadů má environmentální průmysl Evropské unie roční

<sup>127</sup> Viz např. rozsudek SDEU ze dne 21. 12. 2016, *Associazione Italia Nostra Onlus* (C-444/15, ECLI:EU:C:2016:978), bod 44: „I když je nesporné, že čl. 191 odst. 2 SFEU vyžaduje, aby politika Unie v oblasti životního prostředí byla zaměřena na vysokou úroveň ochrany, taková úroveň ochrany, aby byla slučitelná s tímto ustanovením, nemusí být nutně nejvyšší možná z technického hlediska.“

<sup>128</sup> JANS, J. H., L. SQUINTANI, A. ARAGAO a R. MACRORY. ‘Gold Plating’ of European Environmental Measures? *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2009, č. 4, s. 418.

<sup>129</sup> JANS, J. H., L. SQUINTANI, A. ARAGAO a R. MACRORY. ‘Gold Plating’ of European Environmental Measures? *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2009, č. 4, s. 419–434.

<sup>130</sup> 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.

<sup>131</sup> COWI. The costs of not implementing the environmental acquis. Závěrečná zpráva. *Evropská komise* [online]. 2011 [cit. 13. 2. 2020]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/environment/enveco/economics\\_policy/pdf/report\\_sept2011.pdf](http://ec.europa.eu/environment/enveco/economics_policy/pdf/report_sept2011.pdf)

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.<sup>132</sup> Podle dalšího odhadu například plné provedení unijních právních předpisů o odpadech vytvoří 400 000 pracovních míst a jeho čisté náklady budou o 72 miliard eur ročně nižší než u alternativního scénáře, kdy k jeho provedení nedojde.<sup>133</sup>

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 nepřípustnosti *gold-plating* přitom Komise neposkytuje. Argument zvýšené ekonomické zátěže jen tak jen těžko udržitelný, jak ostatně rozsáhle rozebírá Squintani.<sup>134</sup> Odpor k přijímání odůvodněných přísnějších pravidel (který nazývá *green-plating*) podle něj spíše vyplývá z politického neporozumění povaze a fungování konkrétní regulace, které je však mnohdy podpořeno i nedostatečnou podporou unijních předpisů ze strany unijních institucí.<sup>135</sup> Nelze pominout ani případy, kdy je *gold-plating* výsledkem přetrvávající přísnější praxe zavedené členským státem ještě před přijetím unijní regulace. Důvody zavedení této přísnější úpravy jsou často racionálním kompromisem, výsledkem dlouhodobého vyjednávání různých subjektů včetně zástupců podnikatelů (průmyslu).

Snížení ochrany životního prostředí na minimální úroveň požadovanou unijním právem také pozitivní závazky členských států v ochraně životního prostředí, zpravidla vtělené do ústavních listin. Tyto zapovídají snižování ochrany pod úroveň *základního poslání*, které většinou nelze omezovat na ochranu zcela nezbytnou.<sup>136</sup> Jedná se tak o vyjádření východiska, které je blízké zahraničním

<sup>132</sup> Ibid.

<sup>133</sup> Bio Intelligence Service. Implementing EU Waste Legislation for Green Growth. Závěrečná zpráva. *Evropská komise* [online]. 2011 [cit. 13. 2. 2020]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/pdf/study%2012%20FINAL%20REPORT.pdf>

<sup>134</sup> SQUINTANI, L. *Beyond Minimum Harmonisation. Gold-plating and Green-Plating of European Environmental Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019, 296 s.

<sup>135</sup> Ibid.

<sup>136</sup> Viz např. náleží ÚS ze dne 15. 3. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 30/15, k osvobození státu od placení odvodu za trvalé odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu pro stavby pozemních komunikací. Vzhledem k tomu, že stěžovatelé navrhovali toliko zrušení napadeného ustanovení ve slovech „ve vlastnictví státu“, nikoli komplexní vypuštění výjimky z placení odvodů pro pozemní komunikace, nemohl jim Ústavní soud vyhovět.

...

úpravám v podobě zapovězení snížení úrovně ochrany životního prostředí (typicky něm. *Verschlechterungsverbot*). V české<sup>137</sup> i zahraniční odborné literatuře se lze setkat s prvními pokusy o formulaci podobného principu.<sup>138</sup>

---

...  
 Bod 31: „Vyhovění návrhu by představovalo významný zásah do základního poslání zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, stávajícího na tom, že zemědělský půdní fond je základním přírodním bohatstvím naší země, nenabratelným výrobním prostředkem umožňujícím zemědělskou výrobu a jednou z hlavních složek životního prostředí (§ 1 odst. 1 věta první zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu). Podle věty druhé téhož ustanovení jsou jeho ochrana, zvelebování a racionální využívání činnostmi, kterými je zajišťována ochrana a zlepšování životního prostředí, čímž zákon významně přispívá k plnění závazku státu na úseku ochrany přírodního bohatství podle čl. 7 Ústavy. Pokud by Ústavní soud návrhu vyhověl, ve svém důsledku by jednal v rozporu s požadavkem čl. 7 Ústavy a rovněž se svým základním úkolem a postavením soudního orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy).“

<sup>137</sup> Viz MÜLLEROVÁ, H. Perspektivy práva na příznivé životní prostředí: vzor přezkumu socioekonomických práv a test racionality. *Právník*, 2019, č. 6, s. 548–549.

<sup>138</sup> Viz MITCHELL, A. D. a J. MUNRO. No Retreat: An Emerging Principle of Non-Regression from Environmental Protections in International Investment Law. *Georgetown Journal of International Law*, 2019, s. 625–708.



---

## 3 OPTIMALIZACE POSUZOVÁNÍ Vlivů NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí vyplývá z hned několika unijních směrnic. Nejde o stejná posouzení; liší se předmětem i obsahem. Zároveň však vychází ze stejných východisek a řídí se stejnými zásadami. Proto je vhodné uvažovat o jejich spojení nebo optimalizaci ve společných bodech.

V praxi na sebe navíc jednotlivá posouzení mohou navazovat, navzájem se nevyklučují. Např. v rozsudku ve věci *Terre wallonne (C-321/18)*<sup>139</sup> SDEU zdůraznil, že „skutečnost, že v souvislosti se směrnicí o přírodních stanovištích unijní normotvůrce nepovažoval za nezbytné přijmout ustanovení o posuzování vlivů na životní prostředí a účasti veřejnosti v souvislosti s péčí o lokality Natura 2000, ještě neznamená, že chtěl tuto péči vyloučit při pozdějším přijímání obecných pravidel posuzování vlivů na životní prostředí. Posouzení prováděná prostřednictvím jiných nástrojů na ochranu životního prostředí totiž koexistují a jsou užitečným doplňkem pravidel směrnice o stanovištích, pokud jde o posuzování možných dopadů na životní prostředí a o účast veřejnosti.“<sup>140</sup>

### 3.1 Styčné body povinnosti provést posouzení podle jednotlivých směrnic

Mezi podstatnými prvky směrnic EIA a SEA a požadavky některých dalších právních předpisů EU v oblasti životního prostředí existují významné synergie. Je možné, že předchozí posouzení záměrů nebo koncepcí bude muset vyhovět i povinnostem vyplývajícím ze směrnice o stanovištích, rámcové směrnice o vodách nebo dokonce obojího. V praxi může navrhovaný záměr, který se nachází uvnitř nebo v blízkosti lokality v soustavě Natura 2000 a ovlivňující stav vod vyžadovat nejen posouzení ke splnění podmínek

---

<sup>139</sup> Rozsudek SDEU ze dne 12. 6. 2019, *Terre wallone (C-321/18, ECLI:EU:C:2019:484)*.

<sup>140</sup> Bod 32.

odchylného režimu upraveného v čl. 4 odst. 7 rámcové směrnice o vodách,<sup>141</sup> ale také naturové hodnocení podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích. V případě směrnice o stanovištích je provedení naturového hodnocení podmínkou odchylného režimu upraveného v čl. 6 odst. 4 směrnice.<sup>142</sup>

Řada ustanovení směrnice SEA, především čl. 11, předpokládá a doporučuje koordinovaný postup v tom smyslu, že se využijí již existující procesy – a to nikoliv jen ve smyslu propojení s naturovým hodnocením koncepcí, ale i s „obyčejnou“ EIA. Výše uvedené potvrdil v roce 2011 SDEU a zároveň dodal, že se nejedná o povinnost.

Viz závěry rozsudku ve věci *Valčiukienė a další (C-295/10)*:<sup>143</sup> „Článek 11 odst. 1 a 2 směrnice 2001/42 musí být vykládán v tom smyslu, že posouzení vlivů na životní prostředí provedené podle směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Rady 97/11/ES ze dne 3. března 1997, nezprostřuje povinnosti provést takové posouzení podle směrnice 2001/42. Přísluší však předkládajícímu soudu, aby ověřil, zda posouzení, které bylo provedeno podle směrnice 85/337 ve znění pozdějších předpisů, lze považovat za výraz

<sup>141</sup> Podle tohoto ustanovení členské státy neporuší tuto směrnici, pokud 1) nedosažení dobrého stavu podzemních vod, dobrého ekologického stavu nebo případně dobrého ekologického potenciálu nebo neúspěch při předcházení zhoršování stavu útvaru povrchové nebo podzemní vody jsou důsledkem nových změn fyzikálních poměrů v útvaru povrchové vody nebo změn hladin útvarů podzemních vod, nebo 2) neúspěch při zamezení zhoršování stavu útvaru povrchové vody z velmi dobrého na dobrý je důsledkem nových trvalých činností, které souvisejí s lidským rozvojem, a zároveň jsou v případě 1) i 2) splněné všechny následující podmínky: a) jsou učiněny všechny schůdné kroky k omezení nepříznivých vlivů na stav vodního útvaru; b) důvody těchto změn nebo úprav jsou výslovně uvedeny a vysvětleny v plánu povodí požadovaném podle čl. 13 směrnice a dané cíle se každých šest let přezkoumávají; c) důvody těchto změn nebo úprav vyplývají z nadřazeného veřejného zájmu nebo pokud jsou přínosy pro životní prostředí a společnost při dosahování cílů stanovených v odstavci 1 převáženy přínosy nových změn pro lidské zdraví, udržení ochrany obyvatel nebo udržitelný rozvoj, a d) prospěšné cíle, které z těchto změn nebo úprav vodního útvaru vyplývají, nelze z důvodů technické neproveditelnosti nebo pro neúměrné náklady dosáhnout jinými prostředky, jež by byly z hlediska životního prostředí významně lepší.

<sup>142</sup> „Pokud navzdory negativnímu výsledku posouzení důsledků pro lokalitu musí být určitý plán nebo projekt z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru, přesto uskutečněn a není-li k dispozici žádné alternativní řešení, zajistí členský stát veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany celkové soudržnosti sítě NATURA 2000. O přijatých kompenzačních opatřeních uvědomí Komisi. Jestliže se na dotyčné lokalitě vyskytují prioritní typy přírodních stanovišť a/ nebo prioritní druhy, pak mohou být uplatněny pouze důvody související s ochranou lidského zdraví a veřejné bezpečnosti s nesporně příznivými důsledky mimořádného významu pro životní prostředí nebo jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu podle stanoviska Komise.“

<sup>143</sup> Rozsudek SDEU ze dne 22. 9. 2011, *Valčiukienė a další (C-295/10)*, ECLI:EU:C:2011:608.



*koordinovaného nebo společného postupu a zda tento postup již pokrývá všechny požadavky směrnice 2001/42. Pokud by se ukázalo, že tomu tak je, nebyla by již dána povinnost provést nové posouzení podle poslední uvedené směrnice. Článek 11 odst. 2 směrnice 2001/42 musí být vykládán v tom smyslu, že nezavazuje členské státy, aby ve svých vnitrostátních právních rádech stanovily koordinované nebo společné postupy, které splňují požadavky směrnice 2001/42 a směrnice 85/337 ve znění pozdějších předpisů.*<sup>144</sup>

Řada členských států přistupovala k procesu SEA stejně jako k procesu EIA, pouze na úrovni přípravy koncepcí, což spolu s popsanou pobídkou ke koordinaci obou procesů může stírat některé zásadní rozdíly, které jsou patrné v požadavcích na provádění samotného posuzování. Ale na druhou stranu je zjevné, že oba procesy je možné za určitých podmínek spojit (v praxi to není tak jednoduché, pokud je např. územní plánování rozděleno do několika úrovní).

Každý režim posuzování předpokládá určité rozdíly v postupu i obsahu posouzení, v součtu však směrnice nabízí možnost zefektivnění souvisejícího shromažďování údajů a jejich hodnocení. Například provedení EIA nezaručuje bez dalšího splnění čl. 4 odst. 7 rámcové směrnice o vodách, ale může k němu výrazně přispět, pokud je posouzení propojeno a v tomto duchu zjednodušeno. Koordinace s procesem EIA/SEA je nejen doporučena, ale často i levnější a efektivnější. Pochopitelně však platí, že záměr musí vyhovět požadavkům všech relevantních směrnic, aby bylo možné jeho realizaci povolit.<sup>145</sup>

Uvedené platí i pro požadavky na účast dotčené veřejnosti na rozhodování. SDEU například v nedávném rozsudku ve věci **Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18)**<sup>146</sup> na půdorysu povolení výstavby úseku dálnice, kterým bylo zároveň povoleno odvádět srážkovou vodu tekoucí po povrchu vozovek do tří útvarů povrchové vody nebo do podzemních vod, dovodil, že informace poskytnuté veřejnosti před rozhodnutím nemusí mít formu jednoho

<sup>144</sup> Výrok rozsudku.

<sup>145</sup> Viz např. rozsudek SDEU ze dne 11. 9. 2012, *Nomarchiakí Aftodioikiási Aitolokarnanias a další* (C-43/10, ECLI:EU:C:2012:560), ve kterém se předkládající soud mimo jiné tázal, zda spadá do působnosti směrnice SEA plán na odklonění řeky, který: a) zahrnuje výstavbu přehrad a odklonění vody z oblasti povodí západní Řecko a Epirus do oblasti Thesálie; b) spadá do oblasti působnosti rámcové směrnice o vodách; c) se týká děl podléhajících EIA, a d) může mít vliv na životní prostředí v oblastech podle směrnice o stanovištích. SDEU odpověděl otázku kladně.

<sup>146</sup> Rozsudek SDEU ze dne 28. 5. 2020, *Land Nordrhein-Westfalen* (C-535/18, ECLI:EU:C:2020:391).

dokumentu, ale musí poskytovat přesný přehled o dopadu dotčeného záměru na životní prostředí. Rovněž konstatoval, že není možné kontrolovat dodržení povinností, mezi něž patří povinnost zamezit zhoršení stavu útvarů jak povrchových, tak podzemních vod, až poté, co byl záměr povolen.

Jak již bylo uvedeno, pravidla provádění koordinovaných nebo společných postupů upravuje čl. 2 odst. 3 směrnice EIA, a to ve vztahu k záměrům, u nichž je povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí dána současně touto směrnicí a jinými právními předpisy Unie. Uvedený apel se následně promítá ve znění čl. 2 odst. 3 směrnice EIA, který nabádá k 1) zajištění koordinovaných nebo společných postupů pro naturové hodnocení a proces EIA, 2) stanovení koordinovaných nebo společných postupů v případě, že je povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí dána současně směrnicí EIA a jinými právními předpisy Unie. Koordinací by měl být pověřen zvláštní orgán a posouzení vlivů konkrétního záměru na životní prostředí by mělo být vypracováno jako jednotné.<sup>147</sup>

Krok procesu podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, ve kterém se stanoví, zda je pravděpodobné, že koncepce nebo záměr bude mít významné účinky na lokalitu Natura 2000, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými záměry či koncepcemi, odpovídá zjišťovacímu řízení v užším pojetí (**screening**). Ačkoliv směrnice o stanovištích nevyžaduje **scoping**, je tento považován osvědčený postup s cílem přesně identifikovat potenciální problémy, které by mělo hodnocení zahrnovat, a také vhodné informace, které je třeba shromáždit. Zvažování **zmírňujících opatření**, která jsou zaměřena na odstranění, zabránění nebo snížení potenciálních dopadů na dané lokality Natura 2000, je rovněž součástí běžné praxe – a dochází k němu v rámci naturového

<sup>147</sup> „V případě záměrů, u nichž je povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí dána současně touto směrnicí a směrnicí Rady 92/43/EHS nebo směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES, členské státy případně zajišťují koordinované nebo společné postupy, které splňují požadavky uvedených právních předpisů Unie. V případě záměrů, u nichž je povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí dána současně touto směrnicí a jinými právními předpisy Unie, než jsou směrnice uvedené v prvním pododstavci, mohou členské státy stanovit koordinované nebo společné postupy. V rámci koordinovaného postupu podle prvního a druhého pododstavce členské státy usilují o koordinaci různých individuálních posouzení vlivů konkrétního záměru na životní prostředí vyžadovaných příslušnými právními předpisy Unie tím, že určí orgán ke tomuto účelu, aniž jsou dotčena ustanovení obsažená v jiných příslušných právních předpisech Unie. V rámci společného postupu podle prvního a druhého pododstavce členské státy usilují o vypracování jednotného posouzení vlivů konkrétního záměru na životní prostředí vyžadovaného příslušnými právními předpisy Unie, aniž jsou dotčena ustanovení obsažená v jiných příslušných právních předpisech Unie.“

hodnocení. Přijetí **kompensačních opatření**, která směřují na zachování celkové ekologické soudržnosti sítě Natura 2000, je jednou z podmínek povolení záměru nebo koncepce podle čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích.

Zmírňující opatření jsou zvláště důležitá i při posuzování alternativ záměru podle směrnice EIA, a to jak s cílem posílit proveditelnost projektů, tak zlepšit design záměru. Směrnice EIA nedefinuje ani výslovně nerozlišuje mezi zmírněním a kompenzací. Při zvažování různých typů zmírňujících opatření v rámci EIA je nicméně zřejmá výhodnost zavádění osvědčených postupů, které upřednostňují určitý typ mitigační strategie a opatření přijatá na místě (u zdroje, *on-site*) před opatřeními vnějšími, realizovanými mimo záměr (*off-site*).

Jak bylo naznačeno, čl. 4 odst. 7 rámcové směrnice o vodách stanoví podrobnosti odchylného režimu od obecné povinnosti zabránit zhoršení stavu vod, přičemž prvním krokem k udělení výjimky je posouzení, které zhodnotí, že navrhovaný projekt ovlivní environmentální cíle dotčených vodních útvarů. Jde tedy o **posouzení použitelnosti** ve smyslu zjištění, zda je nutné zvažovat odchylný postup a také jaký je dopad naplňování kolidujících zájmů na veřejný zájem spočívající v ochraně vod a vodních zdrojů. Toto posouzení nabízí řadu styčných ploch s procesem EIA, ostatně řada členských států oba postupy sjednocuje. Zejména se nabízí rozšíření EIA i na záměry, které nespádají pod přílohy I a II směrnice EIA, nicméně mohou ohrozit dobrý stav vod, podobně jako je tomu v případě naturového hodnocení: Součástí posouzení faktoru vody<sup>148</sup> může být posouzení, zda projekt může vést ke zhoršení stavu povrchových podzemních vod nebo zhoršování stavu útvaru povrchové vody; sběr dat pro takové hodnocení může být společný či koordinovaný, zmírňující opatření ke snížení negativních účinků mohou být posouzena společně, podobně je možné i společné řešení alternativ ve smyslu čl. 5 odst. 1 písm. d) směrnice EIA<sup>149</sup> a čl. 4 odst. 7 písm. d) rámcové směrnice o vodách.<sup>150</sup> A konečně lze koordinovanými postupy splnit

<sup>148</sup> Čl. 3 písm. b) směrnice EIA.

<sup>149</sup> Podle tohoto ustanovení musí oznamovatel v oznámení uvést mimo jiné popis vhodných alternativ týkajících se záměru a jeho zvláštní povahy, které oznamovatel zvažoval, a uvedení hlavních důvodů, které vedly k volbě dané varianty při zohlednění vlivů záměru na životní prostředí.

<sup>150</sup> „... *prospěšné cíle, které z těchto změn nebo úprav vodního útvaru vyplývají, nelze z důvodů technické neproveditelnosti nebo pro neúměrné náklady dosáhnout jinými prostředky, jež by byly z hlediska životního prostředí významně lepší.*“

i požadavky na zapojení veřejnosti, tedy konzultace ve smyslu čl. 6 odst. 5 a 7 směrnice EIA a čl. 14 rámcové směrnice o vodách.

Existují také určité rozdíly: Zejména může být úroveň podrobnosti stanoviska EIA nižší, než jakou požaduje posouzení pro účely odchylného režimu podle čl. 4 odst. 7 rámcové směrnice o vodách. EIA dále nevyžaduje (ale také nebrání) hodnocení na úrovni kvalitativních prvků, ale soustředí se spíše na pravděpodobný významný dopad záměru na vody a vodní zdroje.

## 3.2 Věcná působnost směrnic – pojem záměr

Obsah pojmů záměr (*projekt*) a koncepce (*plán a program*) podle jednotlivých směrnic není totožný. To je podstatné z hlediska optimalizace posuzování vlivů proto, že při vytváření nových pravidel plánovacích a povolovacích procesů nemusí být zřejmé, které konkrétní akty a v jakém rozsahu musí být posouzeny. Především v případě různých zvláštních povolení nebo hybridních aktů typu regulačního plánu nebo úpravy obecných technických požadavků se nejedná o banální otázku, podobně jako u specifických činností jako je odstraňování staveb.<sup>151</sup> Příliš široký záběr posuzování vlivů přitom zbytečně zatěžuje správní orgány i stavebníky, úzce vymezení působnosti se naopak může dostat do střetu s unijními požadavky – a v důsledku zmařit rozvoj území na dlouhou dobu.

Co se týče věcného zaměření posuzování, zejména platí, že naturové posuzování je z hlediska širě hodnocení užší než *standardní* SEA/EIA, protože se zaměřuje na cíle ochrany dané lokality. Dopadá ovšem na širší okruh koncepcí a záměrů, protože zásadním kritériem pro určení koncepcí či záměrů podléhajícím naturovému hodnocení je jejich možný vliv na naturovou lokalitu.

<sup>151</sup> Např. Konečná s Hanákem zmiňují, že v praxi způsobuje nejasnosti překryv procesů SEA a EIA u průmyslových zón, což ilustrují na rozsudku KS v Brně ze dne 28. 5. 2014, č. j. 62 A 1/2013-140, který se týkal Investiční přípravy průmyslové zóny Holešov. Investor požadoval její posouzení jako koncepce, zatímco příslušný úřad ji považoval správně za záměr, protože již byly navrženy konkrétní stavby (průmyslová zóna byla přitom předtím nevyhnutelně posouzena jako plocha nadmístního významu při projednávání Zásad územního rozvoje Zlínského kraje). Viz KONEČNÁ, M. a J. HANÁK. § 16. In: VOMÁČKA, V., J. KNOTEK, M. KONEČNÁ, J. HANÁK, F. DIENSTBIER a I. PRŮCHOVÁ. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 171.

Podle SDEU především platí, že pokud činnost spadá pod vymezení záměru podle směrnice EIA, tím spíše spadat pod směrnici o stanovištích.<sup>152</sup> Ovšem nemusí tomu tak být vždy.

Jak dovodil SDEU v rozsudku ve věci *Coöperatie Mobilisation for the Environment a další (C-293/17)*<sup>153</sup> doplnil, že „pokud je určitá činnost považována za ‚záměr‘ ve smyslu směrnice o EIA, může představovat ‚projekt‘ ve smyslu směrnice o stanovištích. Nicméně pouhá skutečnost, že činnost nemůže být kvalifikována jako ‚záměr‘ ve smyslu směrnice o EIA, nestačí sama o sobě k tomu, aby z toho bylo možné dovodit, že nemůže spadat pod pojem ‚projekt‘ ve smyslu směrnice o stanovištích.“<sup>154</sup> Rozhodující je tedy možný negativní vliv na naturovou oblast, takže podle stejného rozsudku může být záměrem ve smyslu směrnice o stanovištích i pastva dobytka nebo aplikace hnoje do půdy.

Směrnice SEA při vymezení působnosti přímo v čl. 3 odst. 2 písm. b) odkazuje na koncepcie, u kterých je vyžadováno posouzení podle článků 6 a 7 směrnice o stanovištích s ohledem na možný vliv na území.

Ohledně výkladu tohoto ustanovení SDEU již v rozsudku ve věci *Syllogos Ellinon Poleodomon kai chorotakton (C-177/11)*<sup>155</sup> dovodil, že musí být vykládáno „v tom smyslu, že činí povinnost podrobit určitý plán posouzení vlivů na životní prostředí závislou na splnění podmínek, v souvislosti s tímto plánem, pro provedení posouzení vlivů na životní prostředí ve smyslu směrnice o stanovištích, a to včetně podmínek, podle níž může plán významně ovlivnit dotýčnou lokalitu. Posouzení provedené za účelem ověření, zda je poslední uvedená podmínka splněna, se nutně omezuje na otázku, zda lze na základě objektivních skutečností vyloučit, že uvedený plán či projekt významně ovlivní dotýčnou lokalitu.“<sup>156</sup>

Záměrem ve smyslu směrnice o stanovištích tak může být i záměr, který není uveden v přílohách I a II směrnice EIA. Koncepcí ve smyslu směrnice

<sup>152</sup> Viz rozsudek SDEU ze dne 7.9.2004, *Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482)*, body 26 a 27: „Takový pojem ‚záměr‘ je rozhodný pro vymezení pojmu plán nebo projekt ve smyslu směrnice o stanovištích, která, jak vyplývá z výše uvedeného, má za cíl, stejně jako směrnice 85/337, vyloučit, aby činnosti, které mohou mít vliv na životní prostředí, byly povoleny bez předběžného posouzení jejich vlivů na životní prostředí. Pojem plán nebo projekt uvedený v čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích se tudíž vztahuje na takovou činnost, jakou je mechanický lov srdcovky jedlé.“

<sup>153</sup> Rozsudek SDEU ze dne 7.11.2018, *Coöperatie Mobilisation for the Environment a další (C-293/17 a C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882)*.

<sup>154</sup> Bod 66.

<sup>155</sup> Rozsudek SDEU ze dne 21.6.2012, *Syllogos Ellinon Poleodomon kai chorotakton (C-177/11, ECLI:EU:C:2012:378)*.

<sup>156</sup> Bod 24, podtržení doplněno.

o stanovištích mohou být i jiné koncepce než ty, které stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice EIA. Rozlišování na základě možného vlivu na naturovou lokalitu je podstatné pro vymezení rozdílů mezi směrnicemi, ale neodpovídá na otázku, *co všechno* je záměrem nebo koncepcí – a tedy jaké konkrétní činnosti nebo koncepční dokumenty musí být posouzeny.

Co se týče **pojmu záměr** podle směrnice EIA, rozhodujícím kritériem je provedení fyzických prací.<sup>157</sup> Jak stanoví čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice EIA, jedná se o provádění stavebních prací nebo výstavba jiných zařízení nebo děl nebo jiné zásahy do přírodního prostředí a krajiny včetně těch, které se týkají těžby nerostných surovin.

Povolením záměru je pak rozhodnutí příslušného orgánu opravňující k uskutečnění záměru, které lze v případě stavebních záměrů ztotožnit s umístěním nebo provedením stavby.

V rozsudku ve věci **Komise vs. Irsko (C-215/06)**<sup>158</sup> k tomu 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.“<sup>159</sup> V rozsudku ve věci **Pro-Braine a další (C-121/11)**<sup>160</sup> pak SDEU doplnil ve vztahu ke konkrétnímu rozhodnutí, že „[k]onečně 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 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“.<sup>161</sup>

<sup>157</sup> Viz např. rozsudek SDEU ze dne 28.2.2008, *Abraham a další (C-2/07, ECLI:EU:C:2008:133)*, bod 23: „Ze samotného znění čl. 1 odst. 2 směrnice 85/337 totiž vyplývá, že pojem ‚záměr‘ se týká stavebních prací nebo zásahů“.

<sup>158</sup> Rozsudek SDEU ze dne 3.7.2008, *Komise vs. Irsko (C-215/06, ECLI:EU:C:2008:380)*.

<sup>159</sup> Bod 51.

<sup>160</sup> Rozsudek SDEU ze dne 19.4.2012, *Pro-Braine a další (C-121/11, ECLI:EU:C:2012:225)*.

<sup>161</sup> Bod 38.

Provozní rozhodnutí tedy vyžadují EIA v zásadě tehdy, pokud jsou spojená s provedením stavebních úprav, což dobře ilustruje rozsudek ve věci **Inter-Environnement Wallonie et Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17)**,<sup>162</sup> ve kterém SDEU dospěl k závěru, že rozhodnutí o prodloužení provozu reaktorů belgické jaderné elektrárny Doel 1 a Doel 2 podléhá posuzování vlivů na životní prostředí.<sup>163</sup> Jedná se totiž o záměr podle směrnice EIA i směrnice o stanovištích. Podstatné je, že prodloužení provozu bylo v tomto případě spojené s provedením rozsáhlých modernizačních a renovačních prací, které zahrnovaly i stavební práce mající vliv na fyzický stav místa. Stanovisko generální advokátky<sup>164</sup> naznačuje možnosti překlenutí výkladu směrnice EIA za situace, kdy povinnost k posouzení vlivů vyplývá nikoli z této směrnice, ale z úmluvy z Espoo a z Aarhuské úmluvy: „*Vzhledem ke tomu, že směrnice EIA má z velké části provést výše uvedené úmluvy, je však žádoucí vykládat ji v souladu s výše uvedenými úmluvami. I ujnijní pravomoci totiž musí být vykonávány v souladu s mezinárodním právem, takže sekundární právo Unie musí být zásadně vykládáno v souladu s jejími mezinárodněprávními závazky. Článek 1 odst. 2 písm. a) směrnice EIA ponechává prostor pro výklad, který odpovídá požadavkům obou úmluv, jelikož prodloužení platnosti povolení lze považovat za jiný zásah do přírodního prostředí a krajiny.*“<sup>165</sup>

Naopak záměrem není prodloužení provozu letiště, pokud s ním nejsou spojeny žádné práce nebo zásady měnící fyzický stav lokality, jak dovodil SDEU v rozsudku ve věci **Brussels Hoofdstedelijk Gewest a další (C-275/09)**.<sup>166</sup> Ovšem povolením záměru se může stát i takové rozhodnutí, které by jím za normálních okolností nebylo.

<sup>162</sup> Rozsudek SDEU ze dne 29. 7. 2019, *Inter-Environnement Wallonie a Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17)*, ECLI:EU:C:2019:622).

<sup>163</sup> Srov. se závěry Výboru ve věcech *Netherlands*, ACCC/C/2014/104 a *Slovakia*, ACCC/C/2009/41.

<sup>164</sup> Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 29. 11. 2018, *Inter-Environnement Wallonie a Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17)*, ECLI:EU:C:2018:972).

<sup>165</sup> Body 105–106.

<sup>166</sup> Viz rozsudek SDEU ze dne 17. 3. 2011, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest a další (C-275/09)*, ECLI:EU:C:2011:154), body 20–21: „*ze samotného znění čl. 1 odst. 2 směrnice 85/337 vyplývá, že se pojem „záměr“ týká fyzických prací nebo zásahů. V předkládacím rozhodnutí se přitom výslovně uvádí, že se opatření, které je předmětem sporu v původním řízení, omezuje na prodloužení platnosti stávajícího povolení k provozu letiště Bruxelles-National, s nímž nejsou spojeny žádné práce či zásahy měnící fyzický stav této lokality.*“



Ve stejném rozsudku totiž dospěl SDEU k závěru, že „[k]dyby 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 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.“<sup>167</sup>

**Záměr ve smyslu směrnice o stanovištích** nemusí spočívat v provedení fyzických prací.

K tomu je možné odkázat na již citovaný rozsudek SDEU ve věci **C-293/17**, podle kterého „čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích musí být vykládán v tom smyslu, že činnosti spočívající v pastvě dobytka a aplikaci hnoje do půdy nebo na její povrch v blízkosti oblastí sítě Natura 2000 mohou být kvalifikovány jako ‚projekty‘ ve smyslu uvedené ustanovení i v případě, že tyto činnosti tím, že nepředstavují fyzický zásah do přírodního prostředí, nejsou ‚záměrem‘ ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice o EIA.“<sup>168</sup>

Fyzické práce ve smyslu směrnice EIA pochopitelně může představovat i **odstraňování staveb**. Za záměr je proto třeba považovat i stavbu, která zaniká, a závazné stanovisko EIA musí být, pokud nelze vyloučit závažné vlivy na životní prostředí, vydáno se závažnými účinky i pro řízení, kterým se povoluje nebo nařizuje odstranění stavby. Rovněž SDEU potvrzuje, že demoliční práce spadají do působnosti směrnice EIA a mohou tak představovat záměr ve smyslu jejího čl. 1 odst. 2. Přílohy směrnice se totiž týkají spíše odvětvových kategorií záměrů, aniž popisují přesnou povahu zamýšlených prací.

Viz zejm. rozsudek SDEU ve věci **Komise vs. Irsko (C-50/09)**:<sup>169</sup> „Co se týče otázek, zda demoliční práce spadají do působnosti směrnice 85/337, jak Komise tvrdí ve svých písemnostech, nebo jsou z ní vyloučeny, jak tvrdí Irsko, je třeba bez dalšího uvést, že z definice výrazu ‚záměr‘ uvedeného v čl. 1 odst. 2 této směrnice nelze vyvodit, že by demoliční práce nemohly splňovat její kritéria. Takové práce totiž mohou být kvalifikovány jako ‚jiné zásahy do přírodního prostředí nebo krajiny‘.“<sup>170</sup>

<sup>167</sup> Bod 37.

<sup>168</sup> Rozsudek SDEU ze dne 7. 11. 2018, *Coöperatie Mobilisation for the Environment a další (C-293/17 a C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882)*, bod 73, podtržení doplněno.

<sup>169</sup> Rozsudek SDEU ze dne 3. 3. 2011, *Komise vs. Irsko (C-50/09, ECLI:EU:C:2011:109)*.

<sup>170</sup> Bod 97, podtržení doplněno.



Rovněž **prodloužení povolení** je v zásadě nutné považovat za povolení záměru ve smyslu směrnice EIA a směrnice o stanovištích, pokud původní povolení zaniklo a přestalo vyvolávat právní účinky po uplynutí lhůty pro výkon stavebních prací. Opačný přístup připadá v úvahu tehdy, pokud prodloužení s původním povolením představuje jediné opatření, a to s ohledem zejména na opakovanost, povahu nebo na podmínky provádění činnosti<sup>171</sup> – v takovém případě by přicházelo do úvahy u záměrů podle směrnice o stanovištích pouze uplatnění zákazu poškození podle čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích,<sup>172</sup> který pouze za určitých okolností požaduje posouzení slavitelnosti s cíli ochrany chráněných lokalit.<sup>173</sup>

V rozsudku ve věci **Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02)**<sup>174</sup> SDEU ke směrnici o stanovištích dovodil: „*Skutečnost, že zmíněná činnost je vykonávána pravidelně již mnoho let v dotčené lokalitě a že pro její výkon je nutné obdržet každý rok koncesi, jejíž vydání pokaždé vyžaduje nové posouzení jak možnosti vykonávat tuto činnost, tak i lokality, kde může být vykonávána, nepředstavuje sama o sobě překážku, aby tato činnost mohla být při každé žádosti považována za odlišný plán nebo projekt ve smyslu směrnice o stanovištích.*“<sup>175</sup>

Ke směrnici EIA lze odkázat zejm. na závěry rozsudku ve věci **Wells (C-201/02)**,<sup>176</sup> ze kterých vyplývá, že rozhodnutí, které je nezbytné k tomu, aby se zamezilo zániku stávajícího povolení, je považováno za nové povolení ve smyslu směrnice EIA, které vyžaduje posouzení: „*Without new decisions such as those referred to in the previous paragraph, there would no longer have been ‘consent’, within the meaning of Article 2(1) of Directive 85/337, to work the quarry. It would undermine the effectiveness of that directive to regard as mere modification of an existing ‘consent’ the adoption of decisions which, in circumstances such as those of the main proceedings, replace not only the terms but the very substance of a prior consent, such as the old mining permission. Accordingly, decisions such as the decision determining new conditions and the decision approving matters reserved*

<sup>171</sup> Viz rozsudky SDEU ze dne 14. 1. 2010, *Stadt Papenburg* (C-226/08, ECLI:EU:C:2010:10), bod 48, a ze dne 7. 11. 2018, *Coöperatie Mobilisation for the Environment a další* (C-293/17 a C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882), bod 80.

<sup>172</sup> Viz rozsudek SDEU ze dne 14. 1. 2010, *Stadt Papenburg* (C-226/08, ECLI:EU:C:2010:10), bod 49.

<sup>173</sup> Viz rozsudek SDEU ze dne 14. 1. 2016, *Grüne Liga Sachsen a další* (C-399/14, ECLI:EU:C:2016:10), bod 44.

<sup>174</sup> Rozsudek SDEU ze dne 7. 9. 2004, *Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging* (C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482).

<sup>175</sup> Bod 28, podtržení doplněno.

<sup>176</sup> Rozsudek SDEU ze dne 7. 1. 2004, *Wells* (C-201/02, ECLI:EU:C:2004:12).

*by the new conditions for the working of Conygar Quarry must be considered to constitute, as a whole, a new 'consent' within the meaning of Article 2(1) of Directive 85/337, read in conjunction with Article 1(2) thereof.*<sup>177</sup>

Citované závěry reflektují ustálený interpretační přístup, podle kterého by neměly opakující se činnosti trvale unikat posouzení.<sup>178</sup> Není přitom podstatné, že v případě stavebních záměrů neomezuje unijní právo platnost jejich povolení, jak činí v případě různých provozních povolení

Generální advokátka ve stanovisku ve věci **Friends of the Irish Environment (C-254/19)**<sup>179</sup> zdůraznila: „*Uplynutí lhůty zpravdila umožňuje a vyžaduje kontrolu, zda jsou i nadále zachovány podmínky povolení. Z tohoto důvodu například směrnice o průmyslových emisích a nařízení o přípravcích na ochranu rostlin stanoví, že povolení jsou vydávána pouze na dobu určitou a před jejich prodloužením musí být znovu přezkoumána. Předmětem těchto povolení sice není stavební fáze záměru, nýbrž fáze provozní, příp. fáze užívání. Ale také ve stavební fázi platí, že se relevantní okolnosti a právní předpisy mohou po uplynutí stanovené lhůty lišit od situace při prvním povolení.*“<sup>180</sup>

Uvedené neznamená, že není možné zohlednit původní povolení, nebo ve velké míře vyjít z původního posouzení. Byť tedy ze znění směrnic výslovně neplyne povinnost zohlednit též případné změny v dotčeném území a v dostupných metodách posuzování, je možné je dovodit.

V rozsudku ve věci **Friends of the Irish Environment (C-254/19)**<sup>181</sup> SDEU doplnil, že „*zohlednění takovýchto starších posouzení při přijímání rozhodnutí o takovém povolení, jímž se prodloužuje doba výstavby projektu, jako je povolení dotčené ve věci v původním řízení, může vyloučit nebezpečí významného dopadu na chráněnou lokalitu pouze tehdy, pokud tato posouzení obsahují úplně, přesné a konečné závěry umožňující odstranit jakoukoli*

<sup>177</sup> Body 45–47, podtržení doplněno.

<sup>178</sup> Vedle rozsudků SDEU citovaných v této podkapitole viz rovněž rozsudek ze dne 29. 7. 2019, *Inter-Environnement Wallonie a Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622)*, bod 127: „*Konečně je třeba připomenout, že skutečnost, že opakující se činnost byla povolena podle vnitrostátního práva před vstupem směrnice o stanovíštích v platnost, sama o sobě nepředstavuje překážku, aby tato činnost mohla být při každém pozdějším zásahu považována za odlišný projekt ve smyslu této směrnice, protože v opačném případě by hrozilo, že tato činnost bude trvale nepodléhat jakémukoli předchozímu posouzení svých vlivů na danou lokalitu...“.*

<sup>179</sup> Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 30. 4. 2020, *Friends of the Irish Environment (C-254/19, ECLI:EU:C:2020:320)*.

<sup>180</sup> Bod 41; Srov. např. rozsudek NSS ze dne 11. 10. 2019, č. j. 4 As 202/2019-87: „*Pokud praxe mezi dobou, kdy proběhl proces ELA, a dobou, kdy správní orgány rozhodují v navazujícím řízení, uplyne delší doba, může se stát, že dojde k podstatné změně okolností, která bude mít za následek nutnost doplnit skutkový stav zjištěný v procesu ELA, popř. některé závěry přehodnotit.*“

<sup>181</sup> Rozsudek SDEU ze dne 9. 9. 2020, *Friends of the Irish Environment (C-254/19, ECLI:EU:C:2020:320)*.

*důvodnou vědeckou pochybnost o účinných prací, a pod podmínkou, že nedošlo k vývoji relevantních environmentálních a vědeckých poznatků, projekt nebyl změněn a neexistují jiné plány nebo projekty, které by bylo třeba vzít v potaz.“<sup>182</sup>*

### 3.3 Věcná působnost směrnic – pojem koncepce<sup>183</sup>

Co se týče **pojmu koncepce** podle směrnice SEA, judikatura SDEU se zejména vyrovnává se skutečností, že směrnice SEA neobsahuje přesnější vymezení koncepcí podléhajících posuzování vlivů.

SDEU obecně vychází ze základního cíle směrnice, podle kterého plány a programy, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, mají podléhat posouzení vlivů. Jedná se o zásadu, kterou prvně vymezil SDEU ve vztahu ke směrnici EIA,<sup>184</sup> aby ji následně potvrdil i pro účely posuzování koncepcí.<sup>185</sup> Tato zásada slouží jako interpretační vodítko v obecné rovině při výkladu ustanovení definujících opatření, která jsou zamýšlena směrnicí SEA,<sup>186</sup> nebo konkrétně např. při výkladu působnosti čl. 3 odst. 3 směrnice SEA, který se týká posuzování koncepcí regulujících využití menších oblastí na místní úrovni a také menších změn koncepcí.

V rozsudku ve věci *Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15)*<sup>187</sup> SDEU uvedl, že „*jelikož čl. 3 odst. 3 směrnice 2001/42 nevylučuje posouzení vlivů na životní prostředí podle této směrnice žádný plán nebo program, který může mít významný vliv na životní prostředí, je v souladu s cílem sledovaným uvedenou směrnicí, kterým je zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí*“.<sup>188</sup>

<sup>182</sup> Bod 55, podtržení doplněno.

<sup>183</sup> Kapitola částečně vychází z VOMÁČKA, V. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (SEA) – rozsah a integrace. *České právo životního prostředí*, 2019, č. 51, s. 136–157.

<sup>184</sup> Viz zejm. rozsudky SDEU ze dne 24. 10. 1996, *Kraaijeveld a další (C-72/95, ECLI:EU:C:1996:404)*, bod 61, ze dne 16. 9. 1999, *WWF a další (C-435/97, ECLI:EU:C:1999:418)*, bod 70, nebo ze dne 7. 1. 2004, *Wells (C-201/02, ECLI:EU:C:2004:12)*, bod 65.

<sup>185</sup> Viz zejm. rozsudky SDEU ze dne 17. 6. 2010, *Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 a C-110/09, ECLI:EU:C:2010:355)*, bod 32: „...základním cílem směrnice 2001/42 je, jak vyplývá z jejího článku 1, aby plány a programy, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, byly při přípravě a před přijetím podrobeny posouzení vlivů na životní prostředí“; a ze dne 22. 9. 2011, *Valčiukienė a další (C-295/10)*, bod 37.

<sup>186</sup> Viz rozsudek SDEU ze dne 27. 10. 2016, *D'Oultremont a další (C-290/15, ECLI:EU:C:2016:816)*, bod 40: „s ohledem na účel této směrnice, kterým je zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí, musí být ustanovení vymezující její oblast působnosti, a zejména ustanovení definující opatření, která jsou zamýšlena touto směrnicí, vykládána široce“.

<sup>187</sup> Rozsudek SDEU ze dne 21. 12. 2016, *Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, ECLI:EU:C:2016:978)*.

<sup>188</sup> Bod 56.

Zásadní pro identifikaci koncepcí je hledisko kvalitativní, a nikoli kvantitativní, tedy zda se jedná o 1) podstatný, 2) soubor kritérií a podmínek, 3) které mohou mít významný vliv na životní prostředí. Kvantitativní hledisko slouží k odlišení typů koncepcí, např. již zmíněných koncepcí pro menší oblasti.<sup>189</sup>

Podle závěrů SDEU ve věci *D'Oultremont a další (C-290/15)*<sup>190</sup> se dvojice pojmů „plány a programy“ „*býká veškerých aktů, kterými se stanovením pravidel a kontrolních postupů, které se použijí v dotčeném odvětví, vymezuje podstatný soubor kritérií a podmínek pro schvalování a provádění jednoho nebo více z projektů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí.*“<sup>191</sup>

Tento výklad má na jedné straně zajistit v hierarchii právních úprav posouzení vlivů na životní prostředí u předpisů, které mají významný vliv na životní prostředí. Na druhé straně však má také ve smyslu pravidla *de minimis* zabránit tomu, aby již samostatné stanovení jednotlivých kritérií nebo podmínek vyvolalo nutnost provést posouzení vlivů na životní prostředí. Tím pádem je možné odlišit od koncepcí různé dílčí *ad hoc* normativní zásady nebo podmínky, které mají ve skutečnosti povahu povolení záměru, jak to učinil SDEU např. v rozsudku ve věci *Komise vs. Řecko (C-387/97)*<sup>192</sup> nebo *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a další (C-43/10)*.<sup>193</sup>

<sup>189</sup> Ibid., body 71–72: „*Aby tedy plán nebo program mohl být kvalifikován jako opatření, které stanoví využití menší oblasti, na místní úrovni ve smyslu čl. 3 odst. 3 směrnice 2001/42, tento plán nebo tento program musí být připraven nebo přijat orgánem na místní úrovni, a nikoli orgánem na regionální nebo národní úrovni. Pokud jde o pojem „menší oblast“, přívlastek „menší“ podle obvyklého významu přisuzovaného tomuto slovu v běžném jazyce odkazuje na velikost oblasti. Jak uvedla generální advokátka v bodě 59 svého stanoviska, toto kritérium pro velikost oblasti může být chápáno vylučně tak, že je tvořeno čistě kvantitativním prvkem, a sice plochou oblasti dotčené plánem nebo programem uvedeným v čl. 3 odst. 3 směrnice 2001/42, bez ohledu na vlivy na životní prostředí.*“

<sup>190</sup> Rozsudek SDEU ze dne 27. 10. 2016, *D'Oultremont a další (C-290/15)*, ECLI:EU:C:2016:816).

<sup>191</sup> Bod 49, potvrzení doplněno.

<sup>192</sup> Rozsudek SDEU ze dne 4. 7. 2000, *Komise vs. Řecko (C-387/97)*, ECLI:EU:C:2000:356), bod 76: „*Contrary to the claims of the Greek Government, legislation or specific measures amounting only to a series of ad hoc normative interventions that are incapable of constituting an organised and coordinated system for the disposal of waste and toxic and dangerous waste cannot be regarded as plans which the Member States are required to adopt.*“

<sup>193</sup> Viz k tomu rovněž rozsudek SDEU ze dne 11. 9. 2012, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a další (C-43/10)*, ECLI:EU:C:2012:560), bod 95, k záměru částečného odklonění toku řeky: „*Není však zjevné, že by byl uvedený záměr aktem, který stanoví kritéria a podmínky územního plánu a pravidla a kontrolní postupy, jimž podléhá provádění jednoho či více projektů.*“

K uvedenému je možné odkázat na stanovisko generální advokátky ve věci *Inter-Environnement Bruxelles a další (C-671/16)*:<sup>194</sup> „Kvantitativní přístup, který se zaměřuje na množství norem, mě však nepřesvědčil. Soudní dvůr totiž rovněž zdůraznil, že je třeba zamezit možným strategiím obcházení povinností stanovených ve směrnici SEA, jež mohou mít podobu rozptýlených opatření, čímž by se snižoval užitečný účinek této směrnice. Konkretizace kritéria ‚podstatného souboru‘ by se tudíž měla kvalitativně řídit cílem uvedeným zejména v článku 1 směrnice SEA, kterým je podrobit plány a programy, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, posouzení vlivů na životní prostředí.“<sup>195</sup>

Co se týče podmínky v citovaném ustanovení, **aby koncepce byly vyžadovány právními a správními předpisy**, z rozsudku ve věci *Inter-Environnement Bruxelles a další (C-567/10)*<sup>196</sup> vyplývá, že se směrnice SEA vztahuje i na koncepce fakultativně přijímané (v daném případě zvláštní územní plány), protože „plány a programy, jejichž přijímání je upraveno ustanoveními vnitrostátního práva, která určí orgány příslušné pro jejich přijímání, jakož i postup jejich přípravy, musí být považovány za ‚vyžadované‘ ve smyslu a za účelem uplatňování směrnice 2001/42, a tudíž podrobeny posuzování jejich vlivů na životní prostředí za podmínek stanovených touto směrnicí.“<sup>197</sup> Není tedy podstatné, zda přijetí koncepce ukládá vnitrostátní úprava jako povinnost, ale že pořizovatel koncepce rozhodne o jejím pořízení (což je fakticky vždy).

Ze stejného rozsudku vyplývá, že za koncepci je možné považovat i **zrušení koncepce**, byť se směrnice SEA výslovně nevztahuje na zrušovací akty, nýbrž pouze na akty, které plány a programy pozměňují: „V tomto ohledu není vyloučeno, že zrušení plánu nebo programu, ať už částečné nebo úplné, může mít významný vliv na životní prostředí, neboť může vést ke změně plánování zamýšleného na dotčeném území. Zrušující akt tedy může mít, jak zdůraznily Komise i generální advokátka v bodech 40 a 41 svého stanoviska, významný dopad na životní prostředí proto, že takové opatření s sebou nutně přináší změnu příslušného právního rámce, a tudíž mění dopady na životní prostředí, které byly eventuálně posouzeny v souladu s postupem stanoveným směrnicí 2001/42.“<sup>198</sup> V dané věci z tohoto závěru vyplynula povinnost

<sup>194</sup> Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 25. 1. 2018, *Inter-Environnement Bruxelles a další (C-671/16)*, ECLI:EU:C:2018:39.

<sup>195</sup> Body 25–26.

<sup>196</sup> Rozsudek SDEU ze dne 22. 3. 2012, *Inter-Environnement Bruxelles a další (C-567/10)*, ECLI:EU:C:2012:159.

<sup>197</sup> Bod 31.

<sup>198</sup> Body 38–39, podtržení doplněno.

provádět posuzování v řízení, jehož předmětem bylo v dané věci úplné nebo částečné zrušení územního plánu.

Klíčový pojem „**rámec**“ nejlépe vykládá generální advokátka Kokott ve stanovisku k věcem *Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie* (C-105/09 a C-110/09).<sup>199</sup>

*„Pojem ‚rámec‘ musí být v souladu s cílem spočívajícím v tom, že mají být zohledněny vlivy každého rozhodnutí obsahujícího pravidla pro pozdější schvalování záměrů na životní prostředí, a to již v souvislosti s tímto rozhodnutím. Jasně však není to, jak intenzivně tato pravidla plánů a programů musí ovlivňovat jednotlivé záměry, aby stanovovala rámec. V rámci legislativního procesu navrhlo Nizozemsko a Rakousko objasnit to, že rámec musí stanovit místo, povahu nebo velikost záměru, u něhož je třeba posoudit jeho vliv na životní prostředí. Bylo by tedy třeba velmi specifických vyčerpávajících pravidel, aby bylo možné zabývat posouzení vlivů na životní prostředí. Jelikož se tento návrh neprosadil, pojem ‚rámec‘ nezahrnuje pouze stanovení těchto parametrů. Z úzkého pojetí stanovení rámce vychází i názor České republiky, která požaduje, aby určité záměry byly explicitně, či implicitně předmětem plánu nebo programu. Plány a programy však mohou zcela rozdílnými způsoby ovlivnit schvalování jednotlivých záměrů a při tom narušit přiměřeně zohlednění vlivů na životní prostředí. V souladu s tím směrnice SEA vychází z velmi širokého pojmu ‚rámec‘. Zvláště jasně je to vidět na kritériu, k němuž členské státy přihlídnou, když podle čl. 3 odst. 5 posuzují možnou závažnost vlivů plánů nebo programů na životní prostředí. Mají totiž zohlednit míru, v jaké plán nebo program stanoví rámec pro záměry a jiné činnosti, buď s ohledem na místo, povahu, velikost a provozní podmínky, nebo přidělením zdrojů (příloha II bod 1 první odrážka). Pojem rámce je tedy třeba chápat pružně. Nevyžaduje žádné vyčerpávající stanovení parametrů, ale vztahuje se také na takové formy vlivů, které ještě poskytují prostor pro uvážení. Oproti názoru Belgie nemá být výčet různých pojmových znaků v příloze II bodu 1 první odrážce chápán jako kumulativní výčet, každopádně ne tak, že by se rámec měl týkat všech těchto znaků. Při posuzování závažnosti vlivů na životní prostředí mají být znaky uvedené ve všech pěti odrážkách prvního bodu přílohy II totiž zohledněny pouze ‚zejména‘. Pokud ale tento celkový katalog není vyčerpávající, pak nemohou být vyčerpávající ani dílčí katalogy. Navíc by taková kumulativní platnost jednotlivých znaků byla v rozporu s používáním pojmu míra uvedeného v příloze II bodu 1. Tato formulace nasvědčuje tomu, že různé znaky mohou být dotčeny různou měrou, tedy eventuálně také vůbec ne. Jen to odpovídá uvedenému cíli podrobit všechna přípravná rozhodnutí směřující ke schválení projektu posouzení vlivů na životní prostředí, pokud mohou mít významný vliv na životní prostředí. Souhrnně je tedy třeba konstatovat, že plán nebo program stanoví rámec,*

<sup>199</sup> Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 4.3.2010, *Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie* (C-105/09 a C-110/09, ECLI:EU:C:2018:39).

*pokud jsou přijímána rozhodnutí, která mají vliv na možné následné schvalování záměrů, zejména s ohledem na místo, povahu, velikost a provozní podmínky nebo přidělením zdrojů.*<sup>200</sup>

SDEU zůstal ve svém odůvodnění rozsudku v této věci<sup>201</sup> strohý a toliko uvedl, že „je třeba posoudit obsah a účel těchto programů a zohlednit rozsah posouzení vlivů záměrů na životní prostředí“.<sup>202</sup> Nicméně z výsledku řízení je jasné, že se ztotožnil s přístupem generální advokátky, protože dovodil, že koncepcí je v zásadě i akční program přijatý podle nitrátové směrnice.<sup>203</sup>

### 3.3.1 Posuzování legislativních opatření a hybridních aktů

Co se týče podmínky vymezené v čl. 2 písm. a) směrnice SEA, aby koncepce podléhaly přípravě nebo přijetí orgánem na národní, regionální nebo místní úrovni nebo byly připravovány úřadem pro legislativní proces tak, aby mohly být přijaty parlamentem nebo vládou, SDEU zamítl kategorické vyloučení **legislativních opatření** z koncepcí podléhajících posuzování, jakož i analogii ke kategoriím vyplývajícím z Aarhuské úmluvy a tzv. Kyjevského protokolu. Legislativní opatření jsou totiž výslovně součástí definice obsažené v první odrážce čl. 2 písm. a) směrnice SEA<sup>204</sup> a směrnice SEA se odlišuje od Aarhuské úmluvy a Kyjevského protokolu v tom, že v ní nejsou obsažena právě zvláštní ustanovení pro politiky nebo obecné předpisy, které by vyžadovaly odlišení od koncepcí.<sup>205</sup> V zásadě nelze vyloučit, že dokonce i zákon navrhovaný vládou členského státu, který je schválen parlamentem, splňuje všechny podmínky stanovené v čl. 2 písm. a) směrnice SEA. Pokud je mi nicméně známo, judikatura belgických soudů potvrzená ústavním soudem (což je podstatné, protože řada věcí před SDEU se týká právě belgické úpravy)

<sup>200</sup> Body 60–67, podtržení doplněno.

<sup>201</sup> Rozsudek SDEU ze dne 17. 6. 2010, *Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie* (C-105/09 a C-110/09, ECLI:EU:C:2010:355).

<sup>202</sup> Bod 45.

<sup>203</sup> Směrnice Rady ze dne 12. 12. 1991 o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů. Úř. věst. L 375, 31. 12. 1991, s. 1–8.

<sup>204</sup> Viz rozsudky SDEU ze dne 17. 6. 2010, *Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie* (C-105/09 a C-110/09, ECLI:EU:C:2010:355), bod 47; a ze dne 27. 10. 2016, *D'Oultremont a další* (C-290/15, ECLI:EU:C:2016:816), bod 52.

<sup>205</sup> Rozsudek SDEU ze dne 27. 10. 2016, *D'Oultremont a další* (C-290/15, ECLI:EU:C:2016:816), bod 52: „K uvedenému je třeba zdůraznit, že ze samotného znění čl. 2 písm. a) první odrážky této směrnice vyplývá, jak potvrzuje judikatura připomenutá v bodě 49 tohoto rozsudku, že se pojem „plány a programy“ může vztahovat na normativní akty přijaté v podobě právního nebo správního předpisu“.



vyklučuje posuzování zákonů v procesu SEA a tuto otázku označuje jako *acte clair*.

Co se týče přímo **posouzení vlivů koncepcí v oblasti územního plánování nebo využívání půdy**, podstatné jsou zejména závěry rozsudků SDEU vydaných ve stejném dni ve věcech *Inter-Environnement Bruxelles a další (C-671/16)*<sup>206</sup> a *Thybaut a další (C-160/17)*.<sup>207</sup>

V rozsudku **C-160/17** se SDEU zabýval povahou vyhlášky valonského ministra pro bydlení, dopravu a územní rozvoj, která vymezila obvod městských pozemkových úprav pro centrum lokality Orp-le-Petit, jež spadá do působnosti menší obce Orp-Jauche (8 tisíc obyvatel, 15 km jihovýchodně od Lovaně). Podle předkládacího soudu bylo účelem koncepce pouze vymezit obvod území, tedy hranice zeměpisné oblasti, v níž by mohl být proveden „urbanistický záměr týkající se přeměny a rozvoje městských funkcí, který vyžaduje výstavbu, změnu, rozšíření, odstranění nebo zvýšení pozemních komunikací a veřejných prostranství“. SDEU dovodil, že koncepce „spadá z důvodu svého definování a zároveň předmětu do oblasti ‚územního plánování nebo využívání půdy‘ ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. a) uvedené směrnice, jelikož umožňuje odchýlit se od požadavků týkajících se staveb a územního plánování.“<sup>208</sup>

Podle SDEU koncepce zároveň stanovila rámec pro budoucí schvalování záměrů, přestože neobsahovala žádnou pozitivní právní úpravu, protože vymezení obvodu napadenou vyhláškou „zabrnjuje principiální akceptaci budoucího urbanistického záměru, který bude moci být uskutečněn prostřednictvím jednoduššího odchýlení se od platných norem v oblasti územního plánování (...) možnost, kterou zavádí a jež spočívá v jednodušším odchýlení se od platných norem územního plánování, pozměňuje právní režim a vede k tomu, že OMPÚ dotčený ve věci v původním řízení spadá do působnosti článku 2 písm. a) a čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice o posuzování vlivů.“<sup>209</sup> Z hlediska svého obsahu a účelu tedy taková koncepce přispívá k provádění záměrů obsažených v příloze směrnice EIA. Stejný závěr by platil i v případě, že by se koncepce týkala výhradně využívání půdy, protože podle SDEU platí, že „výrazy ‚všechny plány a programy, které se připravují pro určitý počet odvětví‘ uvedené ve zmíněném bodě odůvodnění

<sup>206</sup> Rozsudek SDEU ze dne 7. 6. 2018, *Inter-Environnement Bruxelles a další (C-671/16, ECLI:EU:C:2018:403)*.

<sup>207</sup> Rozsudek SDEU ze dne 7. 6. 2018, *Thybaut a další (C-160/17, ECLI:EU:C:2018:401)*, bod 24.

<sup>208</sup> Bod 49.

<sup>209</sup> Body 56 a 58.



*potvrzují, že se čl. 3 odst. 2 písm. a) uvedené směrnice týká všech plánů a programů vypracovaných pro každé z odvětví, které zmiňuje, včetně odvětví územního plánování oddělené, a nikoli pouze plánů a programů připravovaných současně pro několik z těchto odvětví.“<sup>210</sup>*

Ve zmíněném rozsudku ve věci **C-671/16** se pak SDEU zabýval povahou odlišné koncepce: obecného plánu pro evropskou čtvrt' v městě Brusel. Cílem plánu bylo vybudovat koncentrovanou a pestrou čtvrt' kombinující prvky zástavby s různým využitím. SDEU dovedil, že „*takové nařízení o oblastním územním plánování, jako je nařízení o územním plánování, jež je předmětem věci v původním řízení a které stanoví určité požadavky pro realizaci stavebních projektů, spadá pod pojem ‚plány a programy‘, které mohou mít významný vliv na životní prostředí“*“.<sup>211</sup>

Rozsudek především **vyjasňuje smysl vymezení kategorie „územní plánování nebo využívání půdy“**, ve které jsou přijímány jednotlivé koncepce ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA: „*Jak uvádí Evropská komise, okolnost, že toto ustanovení odkazuje jak na ‚územní plánování‘, tak na ‚využívání půdy‘, jasně ukazuje, že dotčené odvětví není omezeno pouze na využívání půdy v úzkém slova smyslu, tj. na rozdělení území na zóny a na vymezení povolených činností v těchto zónách, ale že toto odvětví nezbytně zahrnuje širší oblast. Z článku 88 CoBAT vyplývá, že nařízení o oblastním územním plánování se týká zejména staveb a jejich okolí, kromě jiného plánu silnic, trvanlivosti, bezpečnosti, nezávadnosti, energií, akustičnosti, správy odpadů a estetičnosti. Takový akt tudíž spadá do odvětví ‚územního plánování nebo využívání půdy‘ ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA“*“.<sup>212</sup>

Vedle toho SDEU odkázal k vymezení na závěry rozsudku ve spojených věcech **Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 a C-110/09)**<sup>213</sup> v tom, že „*pro určení, zda nařízení o oblastním územním plánování, jako je nařízení o územním plánování, které je předmětem věci v původním řízení, stanovuje rámec pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice ELA, je třeba posoudit obsah a účel tohoto nařízení a zohlednit rozsah posouzení vlivů záměru na životní prostředí“*“<sup>214</sup> přičemž „*v hlavě 10 poslední uvedené přílohy jsou uvedeny záměry v oblasti infrastruktury, k nimž patří podle bodu b) této hlavy záměry rozvoje měst. Je třeba uvést, že napadený akt obsahuje pravidla použitelná na všechny stavby, tj. budovy jakéhokoli druhu a na jejich okolí, včetně*

<sup>210</sup> Rozsudek SDEU ze dne 22. 9. 2011, *Valciukienė a další* (C-295/10, ECLI:EU:C:2011:608), bod 41.

<sup>211</sup> Výrok rozsudku, podtržení doplněno.

<sup>212</sup> Body 43–45, podtržení doplněno.

<sup>213</sup> Rozsudek SDEU ze dne 17. 6. 2010, *Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie* (C-105/09 a C-110/09, ECLI:EU:C:2010:355).

<sup>214</sup> Bod 46.

*„zón otevřených prostranství“ a „zón tvořených cestami“, ať už jsou soukromé nebo přístupné veřejnosti. V tomto obledu tento akt obsahuje kartografický plán, který nestanoví pouze oblast jeho působnosti, nýbrž vymezuje různé bloky, na něž se uplatní rozdílná pravidla rozmístění a výšky staveb.“<sup>215</sup>*

Narizení posuzované SDEU je velmi podobné české úpravě regulačního plánu, protože „obsahuje zejména ustanovení týkající se územního plánování pro zóny v okolí staveb a pro jiné volné stavební plochy, pro zóny tvořené cestami, zóny tvořené dvory a zabradami, oplocení, připojení staveb k sítím a kanalizacím, sběru srážkové vody a různých stavebních charakteristik, zejména možnosti jejich úprav a dlouhé životnosti, některých jejich vnějších aspektů anebo přístupu vozidel k nim.“<sup>216</sup> Zásadní odlišnost pochopitelně spočívá v tom, že regulační plány mohou nahrazovat územní rozhodnutí, ovšem to se netýká záměrů, které podléhají posuzování vlivů na životní prostředí.<sup>217</sup>

Za koncepci je také nutné považovat opatření (v konkrétním případě narizení předsedy vlády), které určuje celkovou zpracovatelskou kapacitu již existujících spaloven odpadu v provozu, využití těchto kapacit a rovněž vybudování nových spaloven, jak vyplývá z rozsudku ve věci *Associazione „Verdi Ambiente e Società – Aps Onlus“ a další (C-305/18)*.<sup>218</sup>

### 3.3.2 Posuzování vlivů požadavků pro realizaci stavebních záměrů

Závěry citovaného rozsudku ve věci **C-671/16**, které se týkají výkladu kategorií koncepcí a povinnosti posuzovat podstatné soubory kritérií a podmínek, je možné spojit zejména se závěry rozsudku SDEU ve věci *D’Oultermont*

<sup>215</sup> Body 47–49.

<sup>216</sup> Bod 56.

<sup>217</sup> § 61 odst. 2 ve spojení s § 78 odst. 2 StavZ. K tomu viz rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2017, č. j. 4 As 92/2017-37: „Je třeba vzít v úvahu také to, že regulační plán je pořizován v území pouze fakultativně, a pokud absentuje (tak tomu je v drtivé většině případů) je dána pouze souvislost územní plán – územní rozhodnutí. Tomu odpovídá i úprava v zákoně č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů, podle které se SEA (posouzení vlivů koncepce na životní prostředí) provádí pouze u zásad územního rozvoje a územního plánu, zatímco v případě regulačního plánu je prováděna tzv. ELA (posouzení vlivu záměru na životní prostředí), srov. § 10i odst. 1 a 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí v rozhodném znění. S jistým zjednodušením tak lze regulační plán označit za hromadné územní rozhodnutí (srov. Lachmann, M. in: Roztočil, A. a kol.: Stavební zákon. Komentář, Praha, C. H. Beck, 2013, str. 241). Proto krajský soud správně uvedl, že územní plán představuje koncepční nástroj územního plánování, zatímco regulační plán a územní rozhodnutí jsou nástroji realizačními.“

<sup>218</sup> Rozsudek SDEU ze dne 8. 5. 2019, *Associazione „Verdi Ambiente e Società – Aps Onlus“ a další (C-305/18, ECLI:EU:C:2019:384)*.

(C-290/15)<sup>219</sup> tak, že koncepce mohou mít podobu roztržštěných opatření včetně obecných technických požadavků. V této souvislosti lze odkázat i na rozsudek ve věci **A a další (C-24/19)**,<sup>220</sup> ve kterém SDEU dospěl k závěru, že za koncepci pro účely posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (SEA) je možné považovat i **vyhlášku a oběžník** přijaté vládou státu federace, pokud oba předpisy obsahují **různá ustanovení týkající se umístování a provozování** větrných elektráren.

Z uvedených rozsudků vyplývá potřeba provedení SEA u předpisů stanovujících požadavky pro realizaci stavebních záměrů (požadavky na využití území, technické požadavky na stavby), u nichž spočívá vliv na životní prostředí v tom, že soubor stanovených podmínek a kritérií soubor kritérií a podmínek slouží schvalování a provádění jednoho nebo více z projektů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí. Zjednodušeně řečeno, jde o podklad pro povolování záměrů podléhajících EIA.

Nemusí však být zřejmé, nakolik konkrétní musí tento podklad být. Ve věci **C-290/15** se jednalo o podmínky zřízení větrných elektráren stanovené vyhláškou („*odvětvové podmínky se použijí pro větrné parky o celkovém výkonu nejmeně 0,5 MW, které jsou uvedeny v bodech 40.10.01.04.02 a 40.10.01.04.03 přílohy I*“). Sporná vyhláška nevymezovala „úplný rámec“ pro realizaci záměrů, stanovené podmínky spočívaly ve vymezení technických norem, podmínek provozu, předcházení haváriím a požárům, norem v oblasti hluku, navrácení do původního stavu a složení finanční jistoty za provoz větrných elektráren. Zároveň ale byla ustanovení uvedené vyhlášky oddělena od referenčního rámce a mapování oblastí pro umístování větrných elektráren, takže šlo o klasickou technickou vyhlášku. SDEU dospěl k závěru, že vyhláška podléhá posuzování vlivů, protože se obsahově týká odvětví energetiky a přispívá k vymezení rámce pro provádění projektů větrných parků, které patří mezi záměry uvedené v příloze II směrnice EIA.<sup>221</sup>

<sup>219</sup> Rozsudek SDEU ze dne 27.10.2016, *D'Oultremont a další (C-290/15, ECLI:EU:C:2016:816)*.

<sup>220</sup> Rozsudek SDEU ze dne 25.6.2020, *A. a další (C-24/19, ECLI:EU:C:2020:503)*.

<sup>221</sup> Blíže k tomu VOMÁČKA, V. Účast veřejnosti a přístup k soudní ochraně podle naturových směrnic, výklad pojmů „emise týkající se životního prostředí“, „výstavba“, „rychlostní silnice“, „zvláštní vnitrostátní právní předpis“. Česká právo životního prostředí, 2016, č. 42, s. 89–90.

Závěry SDEU je možné zobecnit. Vzhledem k tomu, že směrnice SEA nepočítá s posuzováním koncepcí pro samostatné odvětví „stavebnictví“, je otázkou, zda je možné předpisy obsahující obecné požadavky na výstavbu využívání území považovat za koncepce v odvětví územního plánování a podobné předpisy upravující technické požadavky na stavby považovat za koncepci v jednotlivých odvětvích – anebo již dosahují takové míry abstrakce, že se o koncepcce nejedná. Pokud jsou koncepci technické normy pro větrné elektrárny, tím spíš by jí měly být technické normy pro (všechny) stavby.<sup>222</sup> V případech požadavků na využití území lze vyjít z argumentů SDEU, že podstatné je, aby nemohlo dojít k obcházení cílů směrnice.<sup>223</sup>

Může však nastat situace, kdy ani výše uvedenou vyhlášku patrně nebude možné označit za koncepci ve smyslu směrnice SEA. Předně je možné vyjít z poměrně pragmatického vyjádření generální advokátky ve stejné věci (C-290/15),<sup>224</sup> že by odpověď SDEU měla být odlišná, pokud by koncepce nemohla nijak ovlivnit životní prostředí. Tehdy by sice upravovala závazná kritéria, ale ve vztahu k životnímu prostředí inertní.<sup>225</sup> Dále by patrně nebylo nutné považovat vyhlášku za koncepci ve smyslu směrnice, pokud by proces SEA prováděný při pořizování územně plánovací dokumentace nebo jiných koncepcí šel tak daleko, že by přezkoumával technická kritéria uvedená ve vyhlášce, a to při splnění požadavků na účast veřejnosti.

<sup>222</sup> V zásadě půjde o regulaci, kterou lze zařadit pod „*development criteria*“, což je jeden z příkladů koncepcí, které uvádí příručka UNECE pro aplikaci Protokolu SEA k Úmluvě z Espoo. Viz s. 50 příručky dostupné z: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2011/eia/ece.mp.eia.17.e.pdf>

<sup>223</sup> Rozsudek SDEU ze dne 27.10.2016, *D'Oultremont a další* (C-290/15, ECLI:EU:C:2016:816), bod 48: „*Kromě toho je třeba, jak zdůraznila generální advokátka v bodě 55 svého stanoviska, zamezit možným strategiím obcházení povinností stanovených ve směrnici 2001/42, jež mohou mít podobu rozptýlených opatření, čímž by se snižoval užitečný účinek této směrnice.*“

<sup>224</sup> Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 14.7.2016, *D'Oultremont a další* (C-290/15, ECLI:EU:C:2016:561).

<sup>225</sup> *Ibid.*, bod 82: „*EDORA sice tvrdí, že ustanovení vyhlášky nemohou mít významný vliv na životní prostředí, což ale není přísně vzato podmínkou pro povinnost ke posouzení vlivů na životní prostředí podle čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2001/42/ES. Sice bychom mohli vyčíst opak z rozsudku Dimos Kropias Attikis, avšak v tomto případě by se posuzování možnosti významného vlivu na životní prostředí omezilo na otázku, zda lze na základě objektivních okolností vyloučit, že plán nebo projekt dotčenou oblast významně ovlivní. U stanovení mezních hodnot, zejména pro tvorbu zvuků a periodické vrhání stínů větrnými elektrárnami, se zdá nepravděpodobné, že je to bez dalšího možné.*“

Jak usuzuje i generální advokátka: „*Conseil d'État (státní rada) bude ale možná muset ověřit, zda posouzení vlivů na životní prostředí a účast veřejnosti v souvislosti s jinými valon-skými iniciativami na úpravu užívání větrných elektráren dostatečně posoudilo i vlivy napadené vyhlášky na životní prostředí, jak tvrdí EDORA. Směrnice 2001/42/ES totiž v zásadě žádné dvojí posuzování vlivů na životní prostředí nevyžaduje, takže samostatné posouzení vlivů vyhlášky na životní prostředí by možná bylo zbytečné. Pokud je však správné tvrzení P. D'Oultremonta a dalších, že podání v rámci této účasti veřejnosti nebyla posouzena, nemohlo by to nahradiť specifické posouzení vlivů sporné vyhlášky na životní prostředí.*“<sup>226</sup>

A konečně by odlišná situace rovněž nastala, pokud by stanovená kritéria nebyla závazná a měla pouze podpůrnou povahu, jak dovodil SDEU: „... *taková vyhláška, o jakou se jedná v původním řízení, která obsahuje různá ustanovení týkající se zřizování větrných elektráren, jež je třeba dodržet...*“<sup>227</sup> Neexistoval by tedy závazný rámec, který je předpokladem, aby bylo nezbytné provést proces SEA.

### 3.4 Posuzování víceúrovňových koncepcí

Jak potvrzuje posledně uvedená citace generální advokátky ve věci **C-290/15**, směrnice SEA v zásadě žádné dvojí posuzování vlivů na životní prostředí nevyžaduje. Stejně aspekty koncepčního řešení realizace záměrů by tak neměly být zbytečně posuzovány opakovaně.

Uvedené platí i pro akty územního plánování, ovšem v případě víceúrovňových koncepcí, kterými jsou typicky akty územního plánování (tedy územně plánovací dokumentace, ÚPD), nemusí být situace tak jednoduchá. Především může být sporné, zda se bavíme v případě ÚPD přijímané pro různě velká území a s rozdílnou podrobností o stejných aspektech. Pokud například posouzení vlivů nadřazené ÚPD nesmí obsahovat podrobnosti, které náleží posouzení vlivů navazující ÚPD, pak je problematické neposoudit vlivy navazující ÚPD v plném rozsahu. Podobně je v takovém případě problematické řešit uvedení navazující ÚPD do souladu s nadřazenou ÚPD tak, že se posuzování vlivů nezpracovává.

<sup>226</sup> Ibid., bod 83, podtržení doplněno.

<sup>227</sup> Rozsudek SDEU ze dne 27. 10. 2016, *D'Oultremont a další* (C-290/15, ECLI:EU:C:2016:816), bod 54.

Pro uvedené postupy je možné využít zjednodušený režim posuzování, ale nikoliv neposuzovat vlivy vůbec.

Podle čl. 4 odst. 3 směrnice SEA platí, že „[t]voří-li plány a programy část hierarchie, vezmou členské státy za účelem zamezení opakovaného posuzování v úvahu skutečnost, že posuzování bude v souladu se směrnicí prováděno na různých úrovních hierarchie. Za účelem mimo jiné zamezení opakovaného posuzování uplatňují členské státy čl. 5 odst. 2 a 3.“

Citované ustanovení reaguje na praktickou potřebu, aby se zamezilo opakovanému (zbytečnému) posuzování koncepcí, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, na rozdílné úrovni regulace. Směrnice nezjednodušuje plánovací procesy v tom, že by bylo možné například neprovést posouzení vlivů některého stupně územně plánovací dokumentace, ovšem umožňuje vyjít z informací o provedeném posouzení (využit informace) a již zbytečně neposuzovat stejné aspekty v rámci přípravy jiné koncepce.

I pokud tedy dochází k posouzení vlivů vybraných záměrů v rámci posouzení koncepce pouze na některém z hierarchických stupňů územně plánovací dokumentace, musí se jednat o posouzení, které vyhoví požadavkům směrnice, takže bude dostatečně komplexní, což především znamená, že bude vycházet z dostatečně podrobných a přesných údajů a bude hodnotit vlivy záměrů ve vzájemné synergii i kumulaci – a to i ve vztahu k těm záměrům, které do větší podrobnosti rozpracované nebudou

K ilustraci uvedeného je možné využít i závěry SDEU v rozsudku ve věci **CFE (C-43/18)**<sup>228</sup> k povinnosti posoudit v procesu SEA vyhlášku stanovící opatření, kterými se vyhlášují oblasti ochrany či stanovují cíle ochrany v rámci lokalit sítě Natura 2000. Podle SDEU taková vyhláška nepatří mezi koncepce, u nichž je povinné provést strategické posuzování. Vnitrostátnímu soudu ovšem náleží ověřit, jakým způsobem je dotčený akt začleněn do hierarchie aktů podrobovaných posouzení vlivů na životní prostředí, aby toto nebylo prováděno několikrát, ale zároveň aby byly dostatečně chráněny zájmy podle uvedené směrnice. Z pojmu koncepce je totiž vyloučen akt, který je součástí hierarchie aktů podrobovaných posouzení svých vlivů na životní prostředí, za podmínky, že posouzení již bylo provedeno, a pokud lze mít důvodně za to, že v tomto kontextu byly dostatečně zohledněny zájmy, které mají být

<sup>228</sup> Rozsudek SDEU ze dne 12. 6. 2019, *CFE (C-43/18)*, ECLI:EU:C:2019:483).

chráněny podle uvedené směrnice.<sup>229</sup> K podobnému závěru dospěl SDEU i v rozsudku ve věci *Terre wallonne (C-321/18)*.<sup>230</sup> Konstatoval, že vyhláška, kterou orgán členského státu stanoví na regionální úrovni cíle ochrany pro síť Natura 2000, které mají orientační povahu, zatímco na úrovni lokalit mají cíle ochrany normativní povahu, nepatří mezi koncepce, u nichž je povinné provést strategické posuzování.

Již zmíněný rozsudek ve věci *Inter-Environnement Bruxelles a další (C-671/16)*<sup>231</sup> pak vyjasňuje vztah mezi posuzováním vlivů v procesech SEA a EIA a také nároky na posuzování vlivů v případě víceúrovňového plánování. Podle SDEU: „V tomto ohledu z čl. 6 odst. 2 této směrnice vyplývá, že posuzování vlivů na životní prostředí má být provedeno co nejdříve, aby závěry vyplývající z tohoto posuzování mohly ještě ovlivnit případná rozhodnutí. Právě v tomto stadiu lze analyzovat různé alternativy a činit strategické volby. Kromě toho, ačkoli čl. 5 odst. 3 směrnice SEA stanoví možnost použít příslušné informace, které byly získány na jiných úrovních rozhodování nebo prostřednictvím jiných právních nástrojů Unie, čl. 11 odst. 1 této směrnice upřesňuje, že posuzováním vlivů na životní prostředí prováděným podle této směrnice nejsou požadavky směrnice EIA.“<sup>232</sup>

Z uvedeného vyplývá, že konkrétní vlivy na životní prostředí by měly být při vytváření víceúrovňových koncepcí posouzeny na té úrovni, kdy je možné je prvně dostatečně posoudit. Zároveň posouzení koncepcí nemůže ani při největší podrobnosti nahradit posouzení EIA, byť je při posouzení záměru

<sup>229</sup> K tomu viz rozsudky SDEU ze dne 22. 3. 2012, *Inter Environnement Bruxelles a další (C-567/10, ECLI:EU:C:2012:159)*, bod 42, ze dne 10. 9. 2015, *Dimos Kropias Attikis (C-473/14, ECLI:EU:C:2015:582)*, bod 55. Lze doplnit, že generální advokátka šla ve svém stanovisku proti názoru Komise o vztahu posuzování vlivů podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích a podle směrnice SEA (ohledně správy lokalit v soustavě Natura 2000) a dovozuje, že „stanovení lokality Natura 2000, resp. určité změny cílů její ochrany nebo jejího rozsahu, musí v zásadě podléhat posouzení vlivů na životní prostředí, pokud mohou mít významný vliv na životní prostředí“, neboť „[s]kutečnost, že zákonodárce nepovažoval v souvislosti se směrnicí o přírodních stanovištích ustanovení o posouzení vlivů na životní prostředí a účasti veřejnosti v souvislosti se správou lokality za nezbytné, ještě neznamená, že při pozdějším přijímání obecných pravidel pro posouzení vlivů na životní prostředí chtěl správu lokalit Natura 2000 vyloučit“. Viz stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 24. 1. 2016, *Terre Wallonne (C-43/18 a C-321/18, ECLI:EU:C:2019:56)*, body 64 a 101.

<sup>230</sup> Rozsudek SDEU ze dne 12. 6. 2019, *Terre wallonne (C-321/18, ECLI:EU:C:2019:484)*.

<sup>231</sup> Rozsudek SDEU ze dne 7. 6. 2018, *Inter-Environnement Bruxelles a další (C-671/16, ECLI:EU:C:2018:403)*.

<sup>232</sup> Body 63–64. Podobně rozsudek SDEU ze dne 7. 6. 2018, *Thybaud a další (C-160/17, ECLI:EU:C:2018:401)*, body 62–64.



možné vyjít z informací získaných v procesu SEA, a výrazně tak posouzení zjednodušit.

### 3.5 Výjimky a alternativy posuzování vlivů podle jednotlivých směrnic

Unijní právo nevyklučuje ani určité alternativní způsoby posouzení vlivů na životní prostředí, pokud při nich nedochází k porušování cílů směrnic. Jednotlivé směrnice také umožňují uplatnění výjimek v případě zvláštních záměrů nebo specifických situací. Nejedná se však o výjimky bezbřehé, neboť je SDEU vykládá restriktivně a jejich uplatnění podmiňuje řadou podmínek. Jako výjimečný režim nelze užívat ani možnost stanovení prahových hodnot nebo kritérií. Tu omezuje zákaz fakticky vyjímat z posouzení celé skupiny záměrů, u kterých není možné vliv na životní prostředí zcela vyloučit.<sup>233</sup> Přitom i menší záměry mohou mít významný vliv na životní prostředí.<sup>234</sup> Dále platí, že využití odchylného postupu či uplatnění výjimek v zásadě nevyklučuje soudní přezkum (viz kap. 6.7).

Záměry určené pro účely obrany nebo reagující na mimořádné civilní události je možné **vyjmout z procesu EIA** po zohlednění konkrétních okolností vyjemaného záměru, jehož účelem musí být obrana státu nebo reakce na mimořádnou civilní událost. Tento účel přitom musí být primární a převažující, jak je patrné z judikatury SDEU.<sup>235</sup> Členské státy se mohou rozhodnout, zda odchylný režim aplikovat, ovšem nepřisluší jim plně uvážení o tom, zda konkrétní záměr slouží cílům národní obrany nebo je reakcí na mimořádné civilní události. Z tohoto důvodu také došlo v návaznosti na závěry judikatury

<sup>233</sup> Viz např. rozsudek SDEU ze dne 30. 4. 2009, *Mellor* (C-75/08, ECLI:EU:C:2009:279), bod 50: „...*záměry, které jsou uvedené v příloze II směrnice 85/337, podléhají takovému posouzení pouze tehdy, mohou-li mít významný vliv na životní prostředí, přičemž směrnice 85/337 ponechává v tomto ohledu členským státům určitý prostor pro uvážení. Jeho hranice jsou nicméně tvořeny povinností států, upravenou v čl. 2 odst. 1 směrnice 85/337, podrobit takovému posouzení záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí zejména v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění...*“.

<sup>234</sup> Viz např. rozsudek SDEU ze dne 21. 9. 1999, *Komise vs. Irsko* (C-392/96, ECLI:EU:C:1999:431), body 66–67: „*Even a small-scale project can have significant effects on the environment if it is in a location where the environmental factors set out in Article 3 of the Directive, such as fauna and flora, soil, water, climate or cultural heritage, are sensitive to the slightest alteration. Similarly, a project is likely to have significant effects where, by reason of its nature, there is a risk that it will cause a substantial or irreversible change in those environmental factors, irrespective of its size.*“

<sup>235</sup> Viz zejm. rozsudek SDEU ze dne 16. 9. 1999, *WWF a další* (C-435/97, ECLI:EU:C:1999:418), body 65–67.



SDEU<sup>236</sup> k upřesnění ustanovení čl. 1 odst. 3 směrnice EIA tak, že „*záměry sloužící cílům národní obrany*“ byly směrnicí 2014/52/EU změněny za „*záměry nebo části záměrů určené výhradně pro účely obrany*“. V tomto směru se uplatní také judikatura SDEU i pokyny vydané Komisí k původní směrnici EIA z roku, ovšem se zohledněním pozdějších změn právní úpravy. Např. v důsledku přijetí zmíněné směrnice 2014/52/EU došlo k rozšíření množiny záměrů v čl. 1 odst. 3 směrnice EIA i na záměry nebo části záměrů určené výhradně pro účely obrany nebo na záměry, jejichž jediným účelem je reakce na mimořádné civilní události, a to z důvodu, aby tyto záměry nemusely být řazeny pod výjimečné případy ve smyslu čl. 2 odst. 4 směrnice, protože většinou nesplňují podmínky výjimečnosti.

Podobně **směrnice SEA** ze své působnosti přímo vylučuje koncepcie určené výhradně pro účely národní obrany nebo civilní ochrany a finanční nebo rozpočtové plány a programy.<sup>237</sup>

Výjimečnost záměru, která jej umožňuje vyjmout z posouzení vlivů dle čl. 2 odst. 4 směrnice EIA, nesmí být pouze hypotetická a souvisí s časovým tlakem a ztížením či nemožností realizace záměru, pokud by bylo posouzení vlivů na životní prostředí provedeno (typicky protipovodňové opatření). Čl. 2 odst. 4 spojuje s výjimečným vynětím záměru z působnosti směrnice EIA několik povinností členských států: a) zvážit, zda by nevyhovovala jiná forma posouzení; b) zpřístupnit dotčené veřejnosti informace získané jinými formami posouzení ve smyslu písmene a), informace vztahující se k tomuto rozhodnutí o vynětí a důvody, proč tato výjimka byla udělena; c) uvědomit Komisi před vydáním povolení o důvodech tohoto vynětí a poskytnout jí informace, které dají členské státy případně k dispozici vlastním státním příslušníkům. Z případů posuzovaných SDEU je přinejmenším zřejmé, že výjimečné okolnosti konkrétního případu musí být prokázány.

Viz rozsudek SDEU ve věci **Komise vs. Irsko (C-215/06)**:<sup>238</sup> „*Z výše uvedeného plyne, že Irsko tím, že poskytlo dodatečnému povolení, které může být vydáno zcela mimo rámec jakýchkoliv prokázaných výjimečných okolností, tytéž účinky, jaké jsou svázané s povolením vydaným v územním a stavebním řízení předcházejícím provedení prací a územního rozvoje, zatímco záměry, pro které je vyžadováno posouzení vlivů na životní prostředí, musejí být podle*

<sup>236</sup> Ibid.

<sup>237</sup> Čl. 3 odst. 8 směrnice SEA.

<sup>238</sup> Rozsudek SDEU ze dne 3. 7. 2008, *Komise vs. Irsko* (C-215/06, ECLI:EU:C:2008:380).

*čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice 85/337 v pozměněném znění určeny a poté podrobeny žádosti o povolení a uvedenému posouzení před vydáním povolení, a v důsledku toho nezbytně před svým provedením, nesplnilo požadavky této směrnice.“<sup>239</sup>*

V případě přijetí záměru zvláštním legislativním aktem podle judikatury Soudního dvora nezaručuje zákonodárny proces automaticky dosažení cílů směrnice EIA. Spíše než o úplnou výjimku z procesu EIA se jedná o zvláštní postup posouzení, ve kterém musí být přijetí záměru prováděno na základě přiměřených informací poskytnutých oznamovatelem a případně doplněných správními orgány a veřejností, kterých se uvažovaný záměr může týkat. V rozsudcích ve věcech **WWF a další (C-435/97)**<sup>240</sup> a **Linster (C-287/98)**<sup>241</sup> stanovil SDEU dvě podmínky, které musí být splněny současně, aby se na právní předpis vztahovalo vyloučení uvedené v čl. 2 odst. 5, a tedy aby byl vyloučen z rozsahu působnosti směrnice EIA. Zaprvé, jednotlivé části záměru musí být přijaty zvláštním vnitrostátním právním předpisem, který obsahuje dostatečně přesně a konkrétně všechny prvky záměru, které jsou relevantní pro posouzení vlivů na životní prostředí. Zadruhé, za účelem splnění cílů ochrany životního prostředí, které sleduje směrnice EIA, musí zákonodárce mít k dispozici – a v zákonodárném procesu musí zohlednit – informace srovnatelné s těmi, které by byly předloženy příslušnému orgánu v rámci řádného řízení o povolení záměru tak, aby mohl provést vyžadované posouzení vlivů záměru na životní prostředí.

Tyto dvě podmínky označila generální advokátka ve svém stanovisku k věci **Boxus a další (C-128/09)**<sup>242</sup> za „dvojitě kritérium legislativní účinnosti“ s tím, že se zdá, že „*toto dvojitě kritérium jasně hovoří ve prospěch výkladu, podle něhož čl. 1 odst. 5 obsahuje předběžnou podmínku, která stanoví, že cíle směrnice EIA musí být dosaženy zákonodárným procesem, nikoli předpoklad, že tyto cíle jsou tímto způsobem dosaženy. Soudní dvůr uvedl, že mu jde o to, zda cíl týkající se účasti veřejnosti, o jehož dosažení směrnice EIA usiluje, byl zákonodárným procesem skutečně dosažen.*“<sup>243</sup>

<sup>239</sup> Bod 61.

<sup>240</sup> Rozsudek SDEU ze dne 16. 9. 1999, *WWF a další (C-435/97)*, ECLI:EU:C:1999:418).

<sup>241</sup> Rozsudek SDEU ze dne 19. 9. 2000, *Linster (C-287/98)*, ECLI:EU:C:2000:468).

<sup>242</sup> Stanovisko generální advokátky E. Sharpston ze dne 19. 5. 2011, *Boxus a další (C-128/09)*, ECLI:EU:C:2011:319).

<sup>243</sup> Bod 72.

Soudní dvůr uvedl, že mu jde o to, zda cílů, o jejichž dosažení směrnice EIA usiluje, bylo zákonodárným procesem skutečně dosaženo, a to včetně obstarání informací od veřejnosti:

*„V tomto ohledu zákon, který pouze ‚schvaluje‘ předchozí správní akt a pouze uvádí naléhavé důvody obecného zájmu, aniž byl předtím zabíjen zákonodárný proces týkající se meritorní stránky věci, který by umožnil splnit uvedené podmínky, nelze považovat za zvláštní zákon ve smyslu tohoto ustanovení, a nepostačuje tedy k tomu, aby byl záměr vyloučen z působnosti směrnice 85/337, ve znění směrnice 2003/35.“<sup>244</sup>*

V pozdější judikatuře SDEU tento výklad následoval,<sup>245</sup> takže je zřejmé, že zákonodárný proces automaticky nezaručuje dosažení cílů směrnice EIA. Vnitrostátní zákonodárce musí mít k dispozici v okamžiku přijetí záměru dostatečné informace, jejichž rozsah je dán čl. 5 a Přílohou IV směrnice. Může využít informace získané v rámci předchozího správního řízení a v rámci posouzení vlivu na životní prostředí provedeného v této souvislosti, zakládá-li se toto posouzení na informacích a poznacích, které jsou nadále aktuální.

Není přitom rozhodné, zda posouzení vlivů na životní prostředí bylo uskutečněno v rámci správního řízení, které vedlo k vydání rozhodnutí zrušeného nakonec v soudním řízení. Legislativní akt, kterým má dojít k přijetí záměru, musí být dostatečně podrobný. Nesplní podmínky čl. 2 odst. 5 směrnice EIA, pokud neobsahuje prvky, které jsou nezbytné pro posouzení vlivů tohoto záměru na životní prostředí nebo pokud vyžaduje přijetí jiných aktů k tomu, aby oznamovatel byl oprávněn uskutečnit záměr.<sup>246</sup>

Přijetím směrnice 2014/52/EU byla do ustanovení čl. 2 odst. 5 směrnice EIA doplněna výslovná možnost neprojednat záměr s veřejností, ovšem cílem

<sup>244</sup> Výrok 1.

<sup>245</sup> Viz především rozsudek SDEU ze dne 16. 2. 2012, *Sohay a další* (C-182/10, ECLI:EU:C:2012:82), bod 43: „...z působnosti těchto předpisů jsou vyloučeny pouze záměry, jejichž jednotlivé části byly přijaty zvláštním zákonem tak, že cílů uvedených předpisů bylo dosaženo prostřednictvím zákonodárného procesu.“

<sup>246</sup> Rozsudek SDEU ze dne 16. 9. 1999, *WWF a další* (C-435/97, ECLI:EU:C:1999:418), bod 58, vlastní překlad: „Co se týče první podmínky, lze mít za to, že článek 1 odst. 2 směrnice odkazuje nikoliv na právní předpisy, ale na povolení, za které označuje rozhodnutí příslušného orgánu nebo orgánů, které opravňuje oznamovatele k uskutečnění záměru. Z toho důvodu, co se týče právního předpisu, který nabývá povolení vydané příslušným správním orgánem, a umožňuje oznamovateli provedení záměru, musí být takový právní předpis dostatečně určitý a jevit stejné vlastnosti jako povolení definované v čl. 1 odst. 2 směrnice“.

zvolené formulace je vyjasnit, že je možné omezit účast veřejnosti „pouze“ v projednání záměru, aby bylo zřejmé, že všechny ostatní povinnosti vůči veřejnosti zůstávají zachovány a odpovídají judikatuře SDEU.

Viz stanovisko generálního advokáta ve věci **Linster (C-287/98)**:<sup>247</sup> „[s]tanovením výjimky v případech, kdy je záměr přijat právním předpisem, neměl zákonodárce Společenství v úmyslu stanovit formální kritérium, které umožňuje členským státům, aby vyloučily takové záměry z posouzení jejich vlivů na životní prostředí a osvobodily od povinnosti informovat a konzultovat dotčenou veřejnost, pouze kvůli povaze dotčeného aktu a postavení orgánu, který jej přijal. Z působnosti směrnice jsou vyloučeny pouze právní předpisy, které poskytují stejné záruky jako záruky, které by byly vyžadovány na základě této směrnice.“<sup>248</sup>

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

V rozsudku ve věci **Linster (C-287/98)**<sup>249</sup> SDEU dospěl k závěru, že za určitých okolností dojde ke splnění cílů směrnice i tehdy, pokud vnitrostátní legislativní akt nestanoví přesnou trasu silnice, a to například pokud bylo dostatečně prozkoumáno několik variant alternativních tras na základě informací poskytnutých oznamovatelem a případně doplněných správními orgány a veřejností se závěrem, že všechny tyto posuzované trasy mají srovnatelný dopad na životní prostředí. Konkrétní záměr pak přijalo v návaznosti na obecnější zákonnou formulaci prováděcí parlamentní opatření po veřejné parlamentní rozpravě (*a measure adopted by a parliament after public parliamentary debate*). Uvážení, zda lucemburský zákonodárce plně vyhověl požadavkům směrnice, ponechal SDEU vnitrostátním soudům.<sup>250</sup>

Zejména poslední zmíněná možnost směřuje na situace, kdy urgentní potřeba uspokojení jiného veřejného zájmu upozadí ochranná opatření a fakticky

<sup>247</sup> Stanovisko generálního advokáta P. Légera ze dne 11. 1. 2000, *Linster (C-287/98, ECLI:EU:C:2000:3)*.

<sup>248</sup> Bod 114, vlastní překlad.

<sup>249</sup> Rozsudek SDEU ze dne 19. 9. 2000, *Linster (C-287/98, ECLI:EU:C:2000:468)*.

<sup>250</sup> Bod 58: „In certain specific circumstances, it is possible for the objectives of the Directive to have been met where the route of a planned motorway has not been laid down in the legislative act, for example where several alternative routes were studied in detail, on the basis of information supplied by the developer and possibly supplemented by the authorities and members of the public liable to be concerned by the project, and those alternatives were recognised by the legislature as having an equivalent environmental impact. It is for the national court to determine whether that was so in the present case.“

umožní realizaci záměru s negativními vlivy na okolí, podobně jako úprava odchýlného režimu upraveného v čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích. Základní rozdíl mezi oběma režimy tak spočívá v podmínce výjimečnosti (směrnice EIA) a v podmínce naléhavosti (směrnice o stanovištích). Tím, že je podmínka výjimečnosti doplněna o dodatek, že by uplatňování směrnice nepříznivě ovlivnilo účel záměru, je zřejmé, že určitá naléhavost, kvůli které nesnese realizace záměru odkladu, je vyžadována i směrnicí EIA. Jen těžko si pak lze představit soukromý záměr, jehož realizace bude i z pohledu státu výjimečná a nesnese odkladu. K uplatňování odchýlného režimu podle směrnice EIA by tak nemělo docházet z důvodu soukromých zájmů, a proto je možné dovést, že odchýlné režimy podle obou směrnic jsou velmi blízké a jejich podmínkám zpravidla vyhoví podobné záměry.

K ilustraci lze odkázat na závěry rozsudku SDEU ve věci *Inter-Environnement Wallonie et Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17)*.<sup>251</sup> Překládající soud se mimo jiné ptal, zda směrnice EIA umožňuje vyjmout z požadavků na posouzení odklad vyřazení jaderné elektrárny z provozu z naléhavých důvodů obecného zájmu souvisejících se zabezpečením dodávek elektřiny v zemi a zda lze tytéž důvody považovat za naléhavý důvod převažujícího veřejného zájmu ve smyslu čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích. SDEU dovedl, že „čl. 2 odst. 4 směrnice o EIA musí být vykládán v tom smyslu, že umožňuje členskému státu vyjmout záměr, jakým je záměr dotčený ve věci v původním řízení, z posouzení vlivů na životní prostředí, s cílem zajistit bezpečnost jeho zásobování elektřinou, pouze v případě, že tento členský stát prokáže, že riziko pro bezpečnost tohoto zásobování je rozumně pravděpodobné a dotčený záměr má naléhavou povahu, která může odůvodnit neprovedení takového posouzení, pokud jsou splněny povinnosti stanovené v čl. 2 odst. 4 druhém pododstavci písm. a) až c) této směrnice. Taková možnost osvobození však není dotčena povinnostmi, které jsou uloženy dotčenému členskému státu podle článku 7 uvedené směrnice.“<sup>252</sup> A že „čl. 6 odst. 4 první pododstavec směrnice o stanovištích musí být vykládán v tom smyslu, že cíl zajistit za všech okolností bezpečnost dodávek elektřiny členského státu představuje naléhavý důvod převažujícího veřejného zájmu ve smyslu tohoto ustanovení. Článek 6 odst. 4 druhý pododstavec této směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že v případě, že se v chráněné lokalitě, která může být ovlivněna projektem, vyskytují prioritní typy přírodních stanovišť nebo prioritní druhy, což musí ověřit předkládající soud, může jen nutnost odvrátit skutečnou a vážnou hrozbu přerušení dodávek elektřiny dotčeného členského

<sup>251</sup> Rozsudek SDEU ze dne 29. 7. 2019, *Inter-Environnement Wallonie a Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622)*.

<sup>252</sup> Bod 102, podtržení doplněno.

*státu představovat za okolností, jakými jsou okolnosti dotčené ve věci v původním řízení, důvod veřejné bezpečnosti, ve smyslu tohoto ustanovení.*<sup>253</sup>

**Směrnice o stanovištích** nepočítá s alternativními způsoby posuzování vlivů, ani s případy, kdy by bylo možné prosouzení z určitých důvodů zcela neprovést. Požadavek čl. 6 odst. 3, aby došlo k posouzení záměrů a koncepcí s možným vlivem na životní prostředí je tedy v zásadě bezpodmínečný a realizace záměru či koncepce spojených s negativním vlivem na naturovou oblast, je podle čl. 6 odst. 4 podmíněna nejen existencí naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, ale právě i provedením posouzení.

Podobně je koncipovaná úprava odchýlného režimu v **rámcové směrnici o vodách**. V praxi proto dochází k přebírání obecných závěrů, ke kterým SDEU dospěl ve vztahu k úpravě odchýlného režimu v této směrnici i pro účely výkladu zejm. čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích.<sup>254</sup> Rámcová směrnice nicméně již v preambuli avizuje, že „[v]e specifických podmínkách mohou existovat důvody pro výjimky z požadavku na zamezení dalšího zhoršování nebo dosažení dobrého stavu, pokud je neúspěch výsledkem neočekávaných nebo výjimečných okolností, zejména povodní nebo suchých období, nebo z důvodů nadřazeného veřejného zájmu, nově změněných fyzikálních poměrů v útvaru povrchové vody nebo změn hladin u útvarů podzemní vody, za předpokladu, že se podstoupí všechny dostupné kroky ke zmírnění nepříznivých vlivů na stav vodního útvaru.“<sup>255</sup> Rozvinutí tohoto východiska obsahuje čl. 4 odst. 6 směrnice ve vztahu k dočasnému zhoršení stavu vodních útvarů v důsledku mimořádných okolností a čl. 4 odst. 7 směrnice, který stanoví podmínky, při jejichž splnění členské státy neporuší požadavky směrnice. TA v tomto ohledu rozlišuje situace, kdy důvod odchýlného postupu představuje veřejný zájem, který je nadřazený (*overriding public interest*), a kdy jde o veřejný zájem specifikovaný jako ochrana lidského zdraví, ochrana obyvatel nebo udržitelný rozvoj, který však nemusí být v nadřazené pozici vůči zájmu na dosažení a udržení příznivého stavu vodních útvarů.

<sup>253</sup> Bod 159, podtržení doplněno.

<sup>254</sup> Viz např. stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 13.10.2011, *Nomarchiaki Aiftoioikisi Aitoloakarnanias a další* (C-43/10, ECLI:EU:C:2011:651), bod 222.

<sup>255</sup> Bod 32 preambule.

Van Hooydonk<sup>256</sup> poznamenává, že není jasné, zda jsou koncepty převažujícího (nadřazeného) zájmu podle rámcové směrnice o vodách a podle směrnice o stanovištích shodné – a zda lze například analogicky využít judikatury Soudního dvora k čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích i v případě ochrany vod. Není však důvodu, aby tomu tak nebylo, pochopitelně při zohlednění specifik a cílů dané oblasti, zejména co se týče dočasnosti přijímaných opatření a možností nápravy jejich následků.

Tento závěr potvrzuje také analýza vydaná pod patronací Komise v roce 2011,<sup>257</sup> která uvádí, že obě směrnice umožňují odchylné postupy z důvodů socio-ekonomických, byť se liší jejich procesní zajištění.<sup>258</sup> Nadřazený veřejný zájem se bude podle analýzy lišit „v závislosti na velikosti záměru, předpokládaných dopadech a přínosech (zda jsou relevantní na místní, regionální či celostátní úrovni). Vymezení obsahu nadřazeného veřejného zájmu je v první řadě úkolem členských států a je nutné jej provést v každém konkrétním případě. Obecné důvody nadřazeného veřejného zájmu odpovídají situaci, kdy jsou koncepce či záměry nezbytné v rámci opatření zaměřených na ochranu základních hodnot života obyvatel (zdraví, bezpečnost, životní prostředí), základní politiky státu a společnosti, provádění ekonomických a sociálních činností, které plní specifické potřeby veřejných služeb.“<sup>259</sup>

Na druhu stranu postrádá citované ustanovení směrnice o vodách požadavek, aby se jednalo o naléhavé důvody (*imperative reasons*) převažujícího veřejného zájmu, jak je tomu v případě čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích. Tudíž lze dovodit, že zakotvuje méně přísné podmínky odchylného režimu v porovnání se směrnicí o stanovištích.<sup>260</sup>

K výkladu podmínek odchylného režimu podle rámcové směrnice o vodách se Soudní dvůr přímo nevyjádřil, ovšem poskytl určitá vodítka v rozsudku

<sup>256</sup> HOOYDONK, E. van. *The Impact of EU Environmental Law on Ports and Waterways and Ports: Including a Proposal for the Creation of Portus 2010, a Coherent EU Network of Strategic Port Development Areas*. Antverpy: Maklu, 2006, s. 242–243.

<sup>257</sup> Links between the Water Framework Directive (WFD 2000/60/EC) and Nature Directives (Birds Directive 2009/147/EC and Habitats Directive 92/43/EEC). *evropská komise* [online]. 2011 [cit. 11. 11. 2018]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/FAQ-WFD%20final.pdf>

<sup>258</sup> S. 26.

<sup>259</sup> Ibid., vlastní překlad.

<sup>260</sup> Shodně např. GRIMEAUD, D. The EC Water Framework Directive – An instrument for integrating water policy. *Review of European community and International Environmental Law*, 2004, č. 1, s. 33–34; Nebo MARDSEN, S. *Strategic Environmental Assessment in International and European Law: A Practitioner's Guide*. Londýn: Routledge, 2012, s. 265.



ve věci *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a další (C-43/10)*,<sup>261</sup> ve kterém dovodil, že záměr může být povolen přinejmenším tehdy, jsou-li splněny podmínky uvedené v čl. 4 odst. 7 písm. a) až d) směrnice.<sup>262</sup> Z toho lze dovodit, že uvedená kritéria musí být splněna kumulativně, což dovodila i pozdější judikatura.<sup>263</sup> V rozsudku ve věci *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13)*,<sup>264</sup> který se týkal úprav ke zprůchodnění německé řeky Vezery pro kontejnerovou dopravu, Soudní dvůr potvrdil závaznost cílů upravených v čl. 4 odst. 1 směrnice, kterou podporuje právě režim výjimek upravený v čl. 4 odst. 7 směrnice s tím, že „*struktura kategorií výjimek stanovených v čl. 4 odst. 7 směrnice 2000/60 umožňuje mít za to, že článek 4 této směrnice neobsahuje pouze základní povinnosti, ale týká se rovněž konkrétních projektů.*“<sup>265</sup>

Vedle toho z rozsudku Soudního dvora ve věci *Folk (C-529/15)*<sup>266</sup> vyplývá, že toto ustanovení se netýká jen projektů podléhajících povolení, ale každého případu zhoršení vodního útvaru, ať už bylo způsobeno zařízením, či nikoli.<sup>267</sup> Podobný důvod zřejmě vedl k absenci definice záměru ve směrnici o stanovištích, aby bylo možné postihnout i činnosti nebo změny záměrů, které nevyžadují povolení podle vnitrostátní úpravy. Lze dovodit, že povinnosti vyplývající z obou směrnic (a související podmínky pro uplatňování odchýlných režimů) se uplatní i v případě starých, již povolených záměrů.<sup>268</sup>

Podstatné je, že v případě uplatnění odchýlného režimu podle rámcové směrnice o vodách je potřeba stejně jako v případě záměrů a koncepcí posuzovaných podle jiných směrnic vyjít z aktuálních odborných informací.<sup>269</sup>

<sup>261</sup> Rozsudek SDEU ze dne 11. 9. 2012, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a další (C-43/10, EU:C:2012:560)*.

<sup>262</sup> Body 67, 69.

<sup>263</sup> Rozsudek SDEU ze dne 1. 6. 2017, *Folk (C-529/15, ECLI:EU:C:2017:419)*, bod 33.

<sup>264</sup> Rozsudek SDEU ze dne 1. 7. 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, ECLI:EU:C:2015:433)*.

<sup>265</sup> Body 44, 47.

<sup>266</sup> Rozsudek SDEU ze dne 1. 6. 2017, *Folk (C-529/15, ECLI:EU:C:2017:419)*.

<sup>267</sup> Bod 32.

<sup>268</sup> Vedle citovaného rozsudku viz stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 28. 6. 2011, *Komise vs. Španělsko (C-404/09, ECLI:EU:C:2011:425)*, bod 111: „*V důsledku toho je v případě starých záměrů třeba rovněž podle čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích připustit poškozování nebo významná vyrušování chráněných území, jestliže jsou dány hmotněprávní podmínky čl. 6 odst. 4, tj. naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru, není-li k dispozici žádná alternativní řešení, za účelem zajištění ochrany celkové soudržnosti sítě NATURA 2000.*“

<sup>269</sup> Viz zejm. rozsudek SDEU ze dne 4. 5. 2016, *Komise vs. Rakousko (C-346/14, ECLI:EU:C:2016:322)*, bod 82.



### 3.6 Požadavky na odborné posouzení v procesu EIA

Směrnice EIA stanoví poměrně detailní požadavky na průběh procesu a zároveň předpokládá, že odborné *posouzení* bude zejména úkolem příslušného orgánu.

V kontextu české úpravy je za jednu ze zásad procesu EIA považovaná zásada účasti odborníků, která znamená, že dokumentaci a posudek na ni mohou vypracovávat pouze fyzické osoby po udělení autorizace. Odborné posouzení je tak v podstatě dvojí – to druhé zadává příslušný správní orgán před vydáváním závazného stanoviska. Tato zásada vychází ze skutečnosti, že záměry podléhající posuzování jsou většinou soukromé a jejich investoři nesou náklady spojené s posouzením. Takže by těžiště odborné zátěže (získání a zpracování informací) nemělo ležet na státní správě, ale na druhou stranu je nutné zajistit odbornost a relativní nezávislost osob, které se na odborné části budou podílet (k tomu slouží autorizace).

Ze směrnice EIA ovšem úplně nevyplývá, že by měl žadatel vypracovávat (nechat vypracovat) celou dokumentaci; jen je zřejmé, že musí shromáždit a předložit požadované informace. Toto upřesnily až směrnice 2014/52/EU, která směrnici EIA novelizovala tak, že do čl. 1 odst. 2 písm. g) se dostaly všechny kroky procesu EIA<sup>270</sup> (předtím se ve směrnici vůbec nevyskytoval termín „dokumentace“): *„posuzováním vlivů na životní prostředí“ proces sestávající z: i) vypracování dokumentace vlivů záměru na životní prostředí oznamovatelem podle čl. 5 odst. 1 a 2, ii) projednávání podle článku 6 a případně článku 7, iii) přezkoumání informací uvedených v dokumentaci vlivů záměru na životní prostředí a jakýchkoli dalších doplňujících informací, které v případě potřeby poskytne oznamovatel v souladu s čl. 5 odst. 3, a jakýchkoli jiných významných informací získaných při projednávání podle článků 6 a 7, provedené příslušným orgánem, iv) odůvodněný závěr příslušného orgánu o významných vlivech záměru na životní prostředí, v němž přibližně k výsledkům přezkoumání uvedeného v bodě iii) a případně svého vlastního doplňujícího přezkoumání, v) zařazení odůvodněného závěru příslušného orgánu do kteréhokoli rozhodnutí uvedeného v článku 8a.“*

Rovněž se počítá s tím, že dokumentaci připraví nezávislí odborníci, čemuž nasvědčuje nový bod 33 preambule směrnice EIA („Odborníci zapojení

<sup>270</sup> Především v návaznosti na rozsudek SDEU ze dne 3. 3. 2011, *Komise vs. Irsko* (C-50/09, ECLI:EU:C:2011:109).

do vypracovávání dokumentace vlivů záměru na životní prostředí by měli být kvalifikováni a kompetentní. K tomu, aby mohly příslušné orgány dotčený záměr posoudit, jsou nezbytné dostatečné odborné znalosti v dané oblasti, které zajišťují úplnost a vysokou kvalitu informací poskytovaných oznamovatelem.“) a také čl. 5 odst. 3 směrnice (viz níže).

Směrnice EIA nicméně již nepočítá s tím, že posudek (přezkoumání dokumentace) bude zpracovávat někdo jiný než příslušný správní orgán, takže směrnice nezmiňuje „odborníky zapojené do posuzování dokumentace“. Naopak, jde primárně o úkol správního orgánu (srov. výše uvedené „posouzení... provedené příslušným orgánem“). Není samozřejmě vyloučeno, aby tento úkol příslušný orgán zadal jinému subjektu.

Uvedené lze dovodit z nového čl. 5 odst. 3 směrnice:

„Za účelem zajištění úplnosti a kvality dokumentace vlivů záměru na životní prostředí:

a) oznamovatel zajišťuje, aby dokumentaci vlivů záměru na životní prostředí vypracovali kvalifikovaní odborníci;

b) příslušný orgán zajišťuje, že má k dispozici dostatečné odborné zázemí pro posouzení dokumentace vlivů záměru na životní prostředí, nebo že má k takovému odbornému zázemí potřebný přístup, a

c) příslušný orgán si v případě potřeby od oznamovatele vyžádá další informace podle přílohy IV, které přímo souvisejí s učiněním odůvodněného závěru o významných vlivech na životní prostředí.“

Směrnice si také všímá toho, že některé záměry mohou být i „státní“ a mohlo by docházet ke střetu zájmů, z čehož vyplývá zásadní role příslušného orgánu při posuzování záměrů.<sup>271</sup>

### 3.7 Požadavky na odborné posouzení v procesu SEA

Co se týče požadavků na odborné posouzení v procesu SEA, směrnice SEA se liší v několika podstatných ohledech od směrnice EIA. Tyto odlišnosti vyplývají ze samotné koncepce procesu SEA, ale i z konkrétních ustanovení směrnice SEA.<sup>272</sup> Ta výslovně nepočítá se zapojením externích posuzovatelů.<sup>273</sup>

<sup>271</sup> Viz bod 25 preambule: „Je nezbytné zajistit objektivitu příslušných orgánů. Střetu zájmů by šlo předejít mimo jiné funkčním oddělením příslušného orgánu od oznamovatele. V případě, že příslušný orgán je současně oznamovatelem, by členské státy měly alespoň rozdělit pravomoci v rámci své správy tak, aby zajišťily, že u orgánů vykonávajících povinnosti podle směrnice 2011/92/EU budou funkce, u nichž by mohlo dojít ke střetu zájmů, náležitě odděleny.“

<sup>272</sup> Viz zejm. body 8 a 17 preambule a definice posuzování v čl. 2 písm. b) směrnice SEA.

<sup>273</sup> Srov. čl. 5 směrnice SEA.

a v čl. 6 odst. 3 uvádí, že „[č]lenské státy jmenují orgány, které je třeba konzultovat a kterých se z důvodu jejich zvláštní působnosti v oblasti životního prostředí mohou týkat vlivy na životní prostředí vyplývající z provádění plánů a programů.“ Jak konstatoval Říha již v roce 2003, směrnice SEA „neříká, že SEA proceduru musí vést vždy orgány péče o životní prostředí. Přípouští, aby si ‚své‘ koncepce posuzovaly i jiné ústřední správní úřady nebo orgány územní samosprávy.“<sup>274</sup>

SDEU se nicméně až v roce 2011 zabýval případem, ze kterého je patrné, že některé členské státy mají jednodušší úpravu, než je ta česká – a podle které posuzování provádí odpovědný orgán sám (nebo pověří další osobu) po konzultaci s určeným orgánem pro konzultaci.

V rozsudku ve věci **Seaport (NI) a další (C-474/10)**<sup>275</sup> a popsal SDEU irskou vnitrostátní úpravu následovně: „Článek 11 odst. 1 a 5 nařízení z roku 2004 stanoví, že jestliže je třeba provést posouzení vlivů na životní prostředí, ‚odpovědný orgán‘ vypracuje nebo zajistí vypracování zprávy o vlivech na životní prostředí a že ‚rozhoduje-li o rozsahu a stupni přesnosti informací, které zpráva musí obsahovat, odpovědný orgán konzultuje orgán pro konzultaci‘.“<sup>276</sup> Zásadní otázka, kterou se SDEU zabýval, směřovala na situaci, „kdy orgán, který byl jmenován jakožto orgán, který je třeba konzultovat ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice 2001/42, je sám pověřený vypracováním plánu ve smyslu směrnice, musí být toto ustanovení vykládáno v tom smyslu, že ukládá, aby byl jmenován jiný orgán, který musí být konzultován zejména v rámci přípravy zprávy o vlivech na životní prostředí, jakož i přijetí tohoto plánu.“<sup>277</sup> To znamená, že předkládající soud řešil, zda je možné proces SEA zjednodušit do formy „udělám si sám“, což je představitelné na úrovni ministerstva, kraje i obce (nechme stranou přenesenou a samostatnou působnost).

Zajímavé je, že Komise se s několika členskými státy vyjádřila, že uvedený postup je možný. Výklad Komise je většinou podstatný z pohledu, jak vyhodnotí úpravu členského státu, o které mohou být pochybnosti z hlediska souladu s unijním právem: „V tomto ohledu vláda Spojeného království a dánská vláda, jakož i Evropská komise uvádějí, že za takových okolností čl. 6 odst. 3 směrnice 2001/42 členskými státním neukládá, aby jmenovaly či za tímto účelem zřizovaly jiný orgán, který musí nést odpovědnost a mít výsady, které obvykle připadají orgánu, který byl

<sup>274</sup> ŘÍHA, M. Aktuální stav příprav nové právní úpravy pro posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí v kontextu s přípravou nového stavebního zákona. *České právo životního prostředí*, 2003, č. 7, s. 44.

<sup>275</sup> Rozsudek SDEU ze dne 20. 10. 2011, *Seaport (NI) a další (C-474/10)*, ECLI:EU:C:2011:681).

<sup>276</sup> Bod 13.

<sup>277</sup> Bod 32.

*jmenován jako orgán, který má být obvykle konzultován. Zejména uvádějí, že jmenování nebo zřízení takového jiného orgánu je nadbytečné, jelikož orgány působícími v oblasti životního prostředí, které tedy mají know-how a odborné znalosti v dané oblasti, jsou z podstaty věci právě orgány, které musejí být, a tudíž jsou členskými státy jmenovány jakožto orgány pro konzultaci ve smyslu této směrnice.*<sup>278</sup>

Citované argumenty objasňuje stanovisko generálního advokáta:<sup>279</sup> „Komise upozorňuje na existující odlišnosti v rámci administrativního uspořádání členských států. Některé státy jsou schopny jmenovat několik orgánů pro účely postupu konzultace. Naproti tomu pro jiné členské státy, jako je Lucemburské velkovévodství nebo Maltská republika, je obtížné jmenovat nový orgán odpovídající požadavkům uloženým v čl. 6 odst. 3 směrnice, a to s ohledem na jejich velikost. Komise dále uvádí, že žádná skutečnost ve znění směrnice nenavědčuje tomu, že by v takovém případě, jako je případ dotčený v původním řízení, musel členský stát jmenovat nový orgán. Pokud by tomu tak bylo, Komise poznamenává, že by takto uměle vytvořená entita nebyla schopna poskytovat užitečné informace.“<sup>280</sup>

**Podle Komise tedy svědčí členským státům široké uvážení, jaké podmínky pro proces SEA po administrativní stránce stanoví.** Podstatné je především, aby posouzení vycházelo z dostatečných informací. SDEU tento přístup posvětil s drobnou výhradou (viz dále).

Závěry rozsudku jsou každopádně návodné z hlediska toho, co musí být zajištěno, aby posouzení i konzultaci mohl provést tentýž správní orgán. Proto je vhodné je uvést v obsáhlejší citaci: „*Jak vyplývá z patnáctého bodu odůvodnění směrnice 2001/42, povinnost stanovená v čl. 6 odst. 3 této směrnice jmenovat takové orgány za účelem jejich konzultace v rámci přijetí plánu nebo programu, který může mít vliv na životní prostředí ve smyslu této směrnice, má přispět k průhlednějšímu rozhodování a zajistit, že v případě, kdy určitý orgán, který nemá nezbytné odborné znalosti či nepůsobí v oblasti životního prostředí, zamýšlí přijmout takový plán či program, zpráva o vlivech na životní prostředí, která musí být připojena k tomuto plánu či programu, jakož i uvedený plán či program řádně zohlední takové vlivy a že jsou objektivně stanovena rozumná náhradní řešení téhož plánu nebo programu. Orgán jmenovaný na základě čl. 6 odst. 3 uvedené směrnice tak pokaždé, když musí být konzultován nebo informován v jednotlivých fázích procesu přípravy, přijímání a provádění plánu nebo programu, napomáhá tomu, aby orgán, který připravuje tento plán či program, pojal správně vlivy uvedeného plánu či programu na životní prostředí na základě spolehlivých a úplných informací. Je nesporné, že takový veřejný orgán, jako je ve věci v původním řízení ministerstvo*

<sup>278</sup> Bod 33.

<sup>279</sup> Stanovisko generálního advokáta Y. Bota ze dne 14. 7. 2011, *Seaport (NI) a další* (C-474/10, ECLI:EU:C:2011:490).

<sup>280</sup> Bod 24.

*působící v oblasti životního prostředí na části území členského státu, má specifickou působnost v oblasti životního prostředí, a může tak být ‚dotčen‘ vlivy provádění plánů nebo programů na životní prostředí ve smyslu směrnice 2001/42, jelikož má odborné znalosti v oblasti životního prostředí v této části členského státu. Tedy za takových okolností, jako jsou okolnosti dotčené ve věci v původním řízení, kdy je veřejný orgán na úrovni ministerstva pověřen otázkami souvisejícími s životním prostředím, je třeba uvést, že jestliže byl takový orgán z důvodu zvláštní působnosti v oblasti životního prostředí, která je mu přiznána, jakož i odbornosti, kterou má v dané oblasti, jmenován podle čl. 6 odst. 3 uvedené směrnice, je v zásadě dotčený a je schopen pojmout vlivy plánu nebo programu na životní prostředí.*<sup>281</sup>

Možno dodat, že generální advokát zastával odlišný názor, tedy že „se členský stát v takové situaci, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení, nemůže zprostit povinností, které mu přísluší na základě čl. 6 odst. 3 směrnice z důvodu, že orgán odpovědný za přípravu plánu je rovněž orgánem, který vnitrostátní právní předpisy jmenují pro účely postupu konzultace. V takové situaci se domnívám, že věrohodné a užitečné uplatnění směrnice vyžaduje, aby tento členský stát jmenoval nový orgán pro konzultaci, který je od prvně uvedeného orgánu odlišný a je na něm nezávislý.“<sup>282</sup>

Neobstojí proto závěr generálního advokáta, že „[t]ímto orgánem tedy může být pouze entita odlišná od orgánu plánování a na něm nezávislá, což je jediná záruka věrohodnosti a účinnosti postupu konzultace. Jak uvádí Komise ve svém vyjádření, ‚orgán zřejmě nemůže provádět konzultaci se sebou samým‘. Stejně tak jako jednotlivec nemůže být soudcem a účastníkem řízení, veřejný orgán nemůže být konzultován ohledně vlivů plánu, jehož je sám původcem.“<sup>283</sup>

Naopak další závěry generálního advokáta obstojí, mohou doplnit závěry soudu a stát se vodítkem ke smyslu úpravy směrnice SEA.<sup>284</sup>

Je třeba doplnit podmínku, kterou SDEU dovedil nad rámec uvedeného a která vychází z toho, že čl. 6 odst. 3 směrnice hovoří o orgánech se „zvláštní působností“: *Ustanovení směrnice 2001/42 by však byla zbavena užitečného účinku, kdyby v případě, že by orgán jmenovaný podle čl. 6 odst. 3 této směrnice musel rovněž sám připravit či přijmout plán nebo program, v administrativní struktuře dotčeného členského státu neexistoval žádný jiný orgán, který by byl oprávněn vykonávat tuto konzultační funkci. Za takových okolností, kdy je pro část území členského státu mající decentralizované pravomoci jmenován jediný orgán na základě čl. 6 odst. 3 směrnice 2001/42 a tento*

<sup>281</sup> Body 35–38, podtržení doplněno.

<sup>282</sup> Bod 25.

<sup>283</sup> Stanovisko generálního advokáta Y. Bota ze dne 14. 7. 2011, *Seaport (NI) a další* (C-474/10, ECLI:EU:C:2011:490), bod 32.

<sup>284</sup> *Ibid.*, zejm. body 30–31 a 34.

*orgán je v konkrétním případě pověřen vypracováním plánu nebo programu, toto ustanovení neukládá, aby byl zřízen či jmenován jiný orgán nacházející se v tomto členském státě nebo v této části členského státu, aby byl schopen provést konzultace stanovené v uvedeném ustanovení. V takové situaci však uvedený článek 6 ukládá, aby v rámci orgánu obvykle pověřeného konzultací v oblasti životního prostředí bylo provedeno oddělení funkcí tak, aby interní administrativní útvar tohoto orgánu měl skutečnou autonomii, znamenající zejména, že mu jsou poskytnuty vlastní administrativní a lidské prostředky, a je tak schopen plnit úkoly svěřené orgánům pro konzultaci ve smyslu této směrnice, a zvláště poskytovat objektivním způsobem své stanovisko k plánu či programu zamýšlenému orgánem, se kterým je spojen, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.*<sup>285</sup>

Uvedený rozsudek interpretuje generální advokát P. Mengozzi v poznámce pod čarou u svého stanoviska k věci **Komise vs. Portugalsko (C-205/14)**,<sup>286</sup> která se netýká směrnice SEA, ale funkčního oddělení správních orgánů v souvislosti s uplatňováním unijní úpravy v jiné oblasti.

Zde je odkaz v textu odůvodnění: „78. Obdobnými kritérii se Soudní dvůr řídil při určení, zda má být orgán pověřen schvalováním telekomunikačních koncových zařízení považován za „nezávislý“(43), jak požaduje článek 6 směrnice 88/301 (zaměstnanci sestávající ze členů třetí zúčastněné osoby), nebo při určení, zda orgán, který je pověřen vydáním stanoviska k vlivu určitého plánu na životní prostředí, splňuje požadavek funkčního oddělení (zda má tento orgán vlastní administrativní a lidské prostředky).“ A zde jeho znění pod čarou (podtržení doplněno): „Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (Úř. věst. L 197, s. 36; Zvl. vyd. 15/06, s. 157) v čl. 6 odst. 3 stanoví, že členské státy jmenují orgány, které je třeba konzultovat ohledně vlivů některých plánů a programů na životní prostředí. Vzhledem k tomu, že toto ustanovení nepožaduje, aby byly tyto orgány nezávislé, ani to, aby byly funkčně odděleny od stran připravujících tyto plány, zavedl takový požadavek Soudní dvůr. Rozhodl, že pokud je podle právních předpisů členského státu tentíž orgán pověřen současně přípravou plánu i vypracováním stanoviska k vlivu tohoto plánu na životní prostředí, musí v rámci tohoto orgánu dojít k funkčnímu oddělení. Toto funkční oddělení znamená podle definice podané Soudním dvorem zejména to, že jsou [dotyčnému orgánu] poskytnuty vlastní administrativní a lidské prostředky‘ (rozsudek Seaport (NI) a další, C-474/10, EU:C:2011:681, bod 42).<sup>287</sup>

<sup>285</sup> Rozsudek SDEU ze dne 20. 10. 2011, *Seaport (NI) a další* (C-474/10, ECLI:EU:C:2011:681), body 39, 40, 41, podtržení doplněno.

<sup>286</sup> Stanovisko generálního advokáta P. Mengozziho ze dne 17. 9. 2015, *Komise vs. Portugalsko* (C-205/14, ECLI:EU:C:2015:622).

<sup>287</sup> Odkaz 45, podtržení doplněno.

Odlíšnost mezi závěry SDEU a názorem generálního advokáta spočívá v tom, zda požadavek funkčního oddělení vyplývá přímo ze směrnice, nebo jej dovozuje SDEU na základě obecných požadavků uplatňování unijního práva. Ovšem není sporu o jeho existenci.

K upřesnění svých závěrů měl Soudní dvůr příležitost v rozsudku ve věci *Association France Nature Environnement (C-379/15)*.<sup>288</sup> Byť se jednalo spíše o podružnou otázku, předkládající soud odkazoval právě na zmíněný rozsudek ve věci **C-474/10** a uvedl, že vnitrostátní úprava v dané věci se jeví jako protiprávní, neboť neumožňuje zajistit funkční nezávislost orgánu pro životní prostředí, protože nezaručuje, že konzultační pravomoc v otázkách životního prostředí bude vykonávána v rámci tohoto orgánu útvarem, který je nadán skutečnou autonomií (ustanovení vnitrostátního práva totiž světilo téměř orgánu jak pravomoc vypracovávat a schvalovat řadu plánů a programů, tak i konzultační pravomoc v oblasti životního prostředí ohledně uvedených plánů a programů, aniž by obsahovalo ustanovení způsobilé zaručit, aby posledně uvedená pravomoc byla v rámci tohoto orgánu vykonávána útvarem, který má skutečnou autonomii<sup>289</sup>). Neexistovalo žádné ustanovení, které by zaručilo, že konzultační pravomoc v otázkách životního prostředí bude vykonávána v rámci tohoto orgánu útvarem, který je nadán skutečnou autonomií.

SDEU ovšem tuto vnitrostátní úpravu z hlediska požadavků směrnice SEA neposoudil. Jen zopakoval závěry z rozsudku ve věci C-474/10, z čehož plyne, že neměl důvod je korigovat nebo se od nich odchýlit, a zároveň že uznává, že posouzení souladu vnitrostátní úpravy s požadavky směrnice je především úkolem předkládajícího soudu. Dále SDEU pouze řešil, co má vnitrostátní soud dělat, pokud dospěl k závěru o její protiprávnosti (viz výše). Z argumentace generální advokátky ve stanovisku k této věci<sup>290</sup> lze

<sup>288</sup> Rozsudek SDEU ze dne 28. 7. 2016, *Association France Nature Environnement (C-379/15, ECLI:EU:C:2016:603)*.

<sup>289</sup> Článek L. 122-7 francouzského zákoníku o životním prostředí, ve znění nařízení č. 2012-616 ze dne 2. května 2012 o posuzování vlivů některých plánů a dokumentů s dopadem na životní prostředí, stanoví: „Právníká osoba veřejného práva pověřená vypracováním plánu nebo dokumentu zašle orgánu státní správy, který je příslušný pro oblast životního prostředí, k vyjádření návrh plánu nebo dokumentu vypracovaného na základě článku L. 122-4 spolu se zprávou o vlivech na životní prostředí.“

<sup>290</sup> Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 28. 4. 2016, *Association France Nature Environnement (C-379/15, ECLI:EU:C:2016:309)*.



dovodit, že francouzská úprava byla dostatečně obecná, aby zahrnovala i koncepci na úseku územního plánování. Generální advokátce se příliš nezdál úmysl Státní rady zachovat nesouladnou úpravu a přišlo jí vhodnější, aby nebyla sporná ustanovení používána do doby, než bude přijata nová úprava. A z mého pohledu správně argumentovala tím, že jednou věcí je ponechání sporné úpravy a druhou jsou důsledky takového kroku, které se na příkladu územních plánů mohou projevit přímými a také incidenčními žalobami (tzn. stejně jako v České republice).

Mezi řádky varuje generální advokátka Státní radu, že by se zamýšlený krok mohl obrátit proti ní, protože by vnitrostátní soudy mohly územní plány rušit. Ovšem „[z]áleželo by především na vnitrostátním právu, jaký úspěch by takováto argumentace ve skutečnosti měla, neboť směrnice SEA sice vyžaduje autonomii útvárů, jež musí být konzultovány, avšak neupravuje výslovně důsledky nedostatečné autonomie.“<sup>291</sup>

Z výše uvedeného vyplývá, že **možnost provádět posuzování v procesu SEA jedním správním orgánem není pojmána jako výjimka**, kterou by mohly uplatňovat výhradně malé členské státy nebo i větší členské státy za situace, že dojde k nějaké zvláštní situaci, se kterou úprava tohoto procesu příliš nepočítá, takže se některý správní orgán ocitne *mimoděle* ve dvojitěm postavení – a je třeba takovou situaci nějak vyřešit. SDEU ani generální advokátka se nijak nepozastavili nad možností, že je takový přístup uplatňován v zásadě plošně. Naopak, generální advokátka používá příklad, který představuje právě plošné využití takového postupu. Pravidlo obsažené v čl. 6 odst. 3 směrnice SEA tak bylo vcelku upozaděno a nahrazeno pravidlem novým, které z něj SDEU dovodil. Je tudíž v zásadě na uvážení členského státu, jak proces SEA administrativně nastaví, ale **musí dodržet podmínku funkčního oddělení**, pokud bude vše řešit jeden správní orgán. Přitom platí, že „*pouhé riziko, že vnitrostátní orgány svým jednáním mohou obejít použití směrnice 2001/42, nemůže mít za následek neplatnost čl. 3 odst. 3 této směrnice*“.<sup>292</sup>

<sup>291</sup> Bod 25.

<sup>292</sup> Rozsudek SDEU ze dne 21.12.2016, *Associazione Italia Nostra Onlus* (C-444/15, ECLI:EU:C:2016:978), bod 59.



## 4 VÝCHODISKA ZAJIŠTĚNÍ ÚČASTI VEŘEJNOSTI

Požadavky unijního práva na účast veřejnosti na rozhodování ve věcech ochrany životního prostředí a na přístup k soudní ochraně vychází z požadavků Aarhuské úmluvy (AÚ), jejímiž stranami jsou všechny členské státy i EU, a také z požadavků na zajištění ochrany práv jednotlivců (ve smyslu čl. 47 Listiny základních práv EU).

SDEU proto vykládá unijní právo s ohledem na závazky vyplývající právě z AÚ<sup>293</sup> s tím, že se stala součástí unijního právního řádu, takže zavazuje členské státy dle čl. 216 odst. 2 SFEU a Soudnímu dvoru přísluší vykládat ustanovení AÚ za účelem zodpovězení předběžných otázek.

Viz rozsudek SDEU ve věci **Lesoochránárske zoskupenie (C-240/09)**:<sup>294</sup> „V rámci tohoto právního řádu má tedy Soudní dvůr pravomoc rozpodovat o předběžných otázkách týkajících se jejího vykladu (viz zejména rozsudky ze dne 30. dubna 1974, Haegeman, 181/73, Recueil, s. 449, body 4 až 6, a ze dne 30. září 1987, Demirel, 12/86, Recueil, s. 3719, bod 7.“<sup>295</sup>

A dále rozsudek SDEU ve věci **Lesoochránárske zoskupenie II (C-243/15)**:<sup>296</sup> „Mimoto čl. 6 odst. 3 směrnice 92/43 stanoví, že si příslušné vnitrostátní orgány musí před schválením plánu nebo projektu, jak jsou uvedeny v tomto ustanovení, v případě potřeby opatřit stanovisko široké veřejnosti. Uvedené ustanovení musí být vykládáno ve spojení s čl. 6 odst. 1 písm. b) Aarhuské úmluvy, jež je nedílnou součástí právního řádu Unie.“<sup>297</sup>

Pro členské státy je závazný výklad těchto požadavků, který poskytuje SDEU. V důsledku SDEU přebírá východiska AÚ, pokud interpretuje konkrétní ustanovení unijních směrnic, které se na účast veřejnosti vztahují. A navíc dovozuje povinnost členských států vyložit vnitrostátní právo takovým

<sup>293</sup> Aarhuská úmluva je však historicky ještě více provázána s unijním právem, neboť původní směrnice EIA z roku 1985 (85/337/EHS) a původní směrnice o svobodě přístupu k informacím o životním prostředí (90/313/EHS) sloužily jako „model na mezinárodní úrovni a jejich základní filozofie je převzata Aarhuskou úmluvou.“ Viz návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty ES, COM (2003) 622 final, s. 3.

<sup>294</sup> Rozsudek SDEU ze dne 8. 3. 2011, *Lesoochránárske zoskupenie (C-240/09)*, ECLI:EU:C:2011:125).

<sup>295</sup> Bod 30, podtržení doplněno.

<sup>296</sup> Rozsudek SDEU ze dne 8. 11. 2016, *Lesoochránárske zoskupenie II (C-243/15)*, ECLI:EU:C:2016:838).

<sup>297</sup> Bod 45, podtržení doplněno.

způsobem, který bude v co největším možném rozsahu v souladu s cíli, které jsou stanoveny v AÚ.<sup>298</sup>

Podle SDEU není AÚ přímo aplikovatelná,<sup>299</sup> ovšem je možné uvažovat o přímém účinku prováděcích unijních směrnic, který SDEU dovozuje v případě ustanovení prováděcích čl. 6, čl. 9 odst. 2 a čl. 9 odst. 3 AÚ. Podle závěrů judikatury SDEU nemohou členské státy zcela vyloučit účast dotčené veřejnosti v povolovacím řízení, pokud navazuje na proces EIA (nebo je jeho součástí) a/ nebo na tzv. naturové hodnocení, nebo jde o integrované povolování. Nemohou také zcela vyloučit přístup dotčené veřejnosti k soudní ochraně ve věcech, které se týkají rozhodování nebo plánování v případě, že je aplikováno právo EU. Nemohou ani stanovit podmínky dotčenosti ekologických spolků za účelem jejich účasti v řízení nebo pro přístup k soudní ochraně. Unijní právo však umožňuje stanovit požadavky na samotné spolky (zavedenost, zaměření, velikost) a vymezit, co se považuje za porušení práv jednotlivců.

Vedle toho zohledňuje SDEU požadavky AÚ i při interpretaci směrnic, které účast veřejnosti nijak neupravují, a to tím způsobem, že přiznává těmto ustanovením přímý účinek. Z toho důvodu je podstatné, jak je široká věcná působnost AÚ a nakolik se překrývá s věcnou působností práva EU.

Unijní právo podporuje participaci dotčených jednotlivců na ochraně životního prostředí. Zejména pak akcentuje roli ekologických spolků, které „*vyjadřují kolektivní a veřejný zájem, který by jinak nikdo jiný hájit. Shromažďují v jediné žalobě požadavky velkého množství jednotlivců, působí jako filtr a přinášejí specializovanou znalost, což představuje rovněž výhodu pro soud, který může díky ní spor lépe rozhodnout. Z dlouhodobého hlediska tak zlepšují řízení v oblasti životního prostředí.*

<sup>298</sup> Rozsudek SDEU ze dne 8.3.2011, *Lesoochranárske zoskupenie* (C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125), bod 50: „Z toho vyplývá, že pokud jde o druh chráněný právem Unie a změna směrnicí o stanovištích, přísluší vnitrostátnímu soudu, aby s cílem zajistit účinnou soudní ochranu v oblastech, na které se vztahuje právo Unie týkající se životního prostředí, vložil vnitrostátní právo takovým způsobem, který bude v co největším možném rozsahu v souladu s cíli, které jsou stanoveny v čl. 9 odst. 3 Aarbuské úmluvy.“

<sup>299</sup> Viz např. rozsudky SDEU ze dne 8.3.2011, *Lesoochranárske zoskupenie* (C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125), bod 45, a ze dne 13. 1. 2015, *Rada a další vs. Vereniging Milieudefensie a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht* (C-401/12 P, ECLI:EU:C:2015:4), bod 59.

*V tomto smyslu brají organizace na ochranu životního prostředí zásadní úlohu při ochraně životního prostředí jako našeho sdíleného dědictví.*<sup>300</sup>

Unijní právo podporuje lokální ekologické spolky, ale nikoliv nutně zakládané *ad hoc* ve smyslu ke konkrétní věci a např. i po zahájení řízení. Nenahlíží na jejich zájmy jako na sumu zájmu jednotlivců, ale jako na specifický nástroj ochrany veřejného zájmu, který má pomoci tomu, aby bylo životní prostředí dostatečně zastoupeno a hájeno.

Jak bude patrné, pro vymezení podmínek účasti veřejnosti je důležitá celková situace v konkrétním členském státě. Není nutné, aby podmínky pro účast ekologických spolků byly stanoveny alternativně a umožňovaly participaci spolků jak zavedených, tak *ad hoc* podporovaných určitým počtem jednotlivců. Stanovení kritérií účasti ekologických spolků na ochraně životního prostředí by měla předcházet přinejmenším analýza faktického uplatňování účastenských práv dotčené veřejnosti na úrovni soudního přezkumu, aby bylo zřejmé, kolik ekologických spolků bude omezující úpravou dotčeno a v jaké míře zůstane přístup k soudní ochraně zachován.

Na rozdíl od fyzických nebo právnických osob jsou ekologické spolky, které se věnují ochraně životního prostředí, při účasti v řízení a v přístupu k soudní ochraně v režimu čl. 9 odst. 2 AÚ vždy „dotčenou veřejností“, pokud splňují požadavky vnitrostátních právních předpisů. Členské státy tedy nemohou v tomto režimu vymezit, co znamená dostatečný zájem ekologických spolků, a tedy ani nemohou omezit aktivní legitimaci ekologických spolků na právní ustanovení zakládající práva jednotlivce. Jinak řečeno, aktivní legitimaci k podání žaloby proti povolení záměru ve smyslu směrnice EIA, proti integrovanému povolení nebo proti povolení záměru s negativním dopadem na naturovou lokalitu není možné odvozovat od dotčení členů spolku, resp. jejich vztahu k dotčené lokalitě.

Vedle toho je podstatné, jak bude dále rozvedeno, že se SDEU (potažmo EU) snaží cíleně prosazovat účast veřejnosti na ochraně životního prostředí na vnitrostátní úrovni s cílem zajištění účinnosti unijního práva. Tímto způsobem do jisté míry dochází i ke kompenzaci nedostatků environmentální

<sup>300</sup> Stanovisko generální advokátky E. Sharpston ze dne 12. 10. 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation* (C-664/15, ECLI:EU:C:2017:760), bod 80.

demokracie na úrovni EU.<sup>301</sup> Řízení před správními orgány a soudy členských států tudíž slouží i ke kontrole zákonnosti aktů vydávaných unijními orgány, byť dlouhou cestou skrze řízení o předběžné otázce. Jak Komise konstatuje v aktuálním sdělení nazvaném Zlepšení přístupu k právní ochraně v oblasti životního prostředí v EU a jejich členských státech,<sup>302</sup> „[s]ystém správní a soudní nápravy EU jako celku zahrnuje nejen mechanismus vnitřního přezkumu podle Aarhuského nařízení a přístup k Soudnímu dvoru Evropské unie, ale spoléhá také na vnitrostátní soudy. Zejména článek 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) umožňuje jakékoli fyzické nebo právnické osobě, která je účastníkem řízení před vnitrostátními soudy, aby ohledně platnosti aktů přijatých orgány EU požadovala předběžné rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie. EU a vnitrostátní systémy nápravy společně mají zásadní význam pro zajištění účinného přístupu k právní ochraně v oblasti životního prostředí v EU.“<sup>303</sup>

#### 4.1 Věcná působnost práva EU a rámec Aarhuské úmluvy

Logika, z níž vychází systematika AÚ, spočívá v tom, že intenzita zapojení veřejnosti a rozsah práv veřejnosti ve správních řízeních odpovídají poměrně možnému vlivu dotčeného záměru na životní prostředí. Záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, tak podléhají čl. 6 odst. 1, a tedy i čl. 9 odst. 2 AÚ. Na základě těchto dvou ustanovení mají organizace na ochranu životního prostředí právo účasti ve správních řízeních, která se týkají daných záměrů, a následně právo domáhat se soudního přezkumu jakéhokoli vydaného rozhodnutí. V tomto režimu se jedná především o požadavky podle směrnice EIA, směrnice IED a omezeně také podle směrnice o stanovištích (v rozsahu čl. 6 odst. 4).

Není-li pravděpodobné, že určitý záměr bude mít významný vliv na životní prostředí, článek 6, a tedy ani čl. 9 odst. 2 se nepoužijí. Na taková řízení se pak vztahuje pouze čl. 9 odst. 3, který se použije „navíc – aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné [v odstavcích 1 a 2 článku 9]“. Pokud jde o osoby z řad veřejnosti, čl. 9 odst. 3 je tedy podpůrným ustanovením, kterého se lze

<sup>301</sup> Viz věc vedená před Výborem pod zn. ACCC/C/2008/32.

<sup>302</sup> Evropská komise. Sdělení Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Zlepšení přístupu k právní ochraně v oblasti životního prostředí v EU a jejich členských státech. COM(2020)643 final.

<sup>303</sup> Bod 10.

dovolávat za účelem získání přístupu k právní ochraně v případech, kdy nelze použít čl. 9 odst. 1 a 2.<sup>304</sup>

Podle AÚ se tedy povinnost zajistit **účasť dotčené veřejnosti v řízeních** vztahuje na rozhodování o specifických činnostech, kterými jsou činnosti uvedené v příloze I AÚ a také další činnosti, které dle čl. 6 odst. 1 písm. b) *mohou mít významný vliv na životní prostředí*. Ve vymezení těchto dalších činností svědčí stranám AÚ poměrně široké, ovšem nikoliv neomezené uvážení.<sup>305</sup> Druhá věta článku 6 odst. 1 písm. b) AÚ je bezpodmínečná přinejmenším v rozsahu, v němž musí smluvní strany v každém případě v zásadě rozhodnout, zda určitá činnost vyžaduje účast veřejnosti podle článku 6. Zda toto posouzení vykonají, není předmětem jejich volného uvážení. Odkaz na vnitrostátní právo zdánlivě naznačuje, že realizace účasti veřejnosti na základě čl. 6 odst. 1 písm. b) přichází v úvahu výlučně podle práva smluvních stran. Tak tomu ovšem není, jak vyplývá z jiných jazykových znění, ze kterých lze dovodit, že použití citovaného ustanovení nepředpokládá provedení Uníi nebo členskými státy.<sup>306</sup> Úlohou vnitrostátního práva je toliko doplnit aspekty povolovacího řízení, které článek 6 AÚ nestanoví dostatečně přesně.

<sup>304</sup> Článek 9 odst. 1 AÚ se týká soudní ochrany proti nezákonným postupům v přístupu k informacím o životním prostředí. Ve vztahu k veřejnému stavebnímu právu není příliš relevantní, takže se jeho uplatňováním další text nezabývá.

<sup>305</sup> Viz např. Příručka k implementaci Aarhuské úmluvy (OSN, 2013), s. 98: „*Konečně článek 6 se může potenciálně týkat (v souladu s vnitrostátním právem) celé řady specifických regulačních rozhodnutí s ohledem na navrhované činnosti, které mohou mít významný dopad na životní prostředí, jako je stanovení sazby nebo souhlas s uvedením nových výrobků na trh nebo cizích druhů do prostředí, nebo rozhodnutí zahájit opravné kroky v případě škody na životním prostředí.*“; K tomu viz rozsudek SDEU ze dne 16. 2. 2012, *Solvay a další* (C-182/10, ECLI:EU:C:2012:82), bod 27: „*Ač Průvodce použitím Aarhuské úmluvy může být považován za vysvětlující dokument, který lze případně vzít v úvahu, spolu s dalšími relevantními skutečnostmi, při výkladu této úmluvy, analýzy, které obsahuje, nejsou právně závazné a nemají normativní obsah, který je přiznán ustanovením Aarhuské úmluvy.*“

<sup>306</sup> Podle franc. znění čl. 6 odst. 1 písm. b) druhé věty Úmluvy totiž smluvní strany rozhodnou o nutnosti účasti veřejnosti v každém případě („*Les parties déterminent dans chaque cas si l'activité proposée tombe sous le coup de ces dispositions*“). Podobně i podle znění anglického nebo ruského je třeba vždy určit, zda určitá navrhovaná činnost podléhá článku 6 („*To this end, Parties shall determine whether such a proposed activity is subject to these provisions*“; „*С этой целью Стороны определяют, охватывается ли такой планируемый вид деятельности этими положениями*“).

Předpokládá se tedy, že státy stanoví určitá kritéria, podle kterých dojde případ od případu<sup>307</sup> k posouzení, zda může mít konkrétní činnost významný vliv na životní prostředí, a zároveň s povolováním této činnosti spojí účast dotčené veřejnosti (*podléhají těmto ustanovením*).<sup>308</sup> Toto spojení přitom nevyplývá z každé vnitrostátní úpravy, která obecně umožňuje účast dotčené veřejnosti na rozhodování,<sup>309</sup> takže není možné bez dalšího dovozovat, že § 70 ZOPK identifikuje specifické činnosti ve smyslu čl. 6 odst. 1 písm. b) AÚ.<sup>310</sup> Za specifickou činnost je možné považovat realizaci záměrů ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, které mohou mít (dle posouzení v konkrétním případě) vliv na chráněnou lokalitu. Jak dovodil SDEU, „na rozhodnutí přijatá vnitrostátními orgány spadající do působnosti čl. 6 odst. 3 směrnice 92/43, která se netýkají činností uvedených v příloze I Aarbuské úmluvy, se vztahuje čl. 6 odst. 1 písm. b) této

<sup>307</sup> Evropská hospodářská komise OSN. *Příručka pro Implementaci Aarbuské úmluvy*. 2000, 1. vyd., ang. znění, s. 93: „However, it is worth mentioning that if a Party does develop additional categories for EIA, these activities would already fall under subparagraph (a) by virtue of paragraph 20 of annex I as long as public participation is required. Furthermore, paragraph 22 of annex I provides that subparagraph (b) will be applied to changes or extensions of activities listed in annex I that in and of themselves do not meet the threshold requirements of annex I. These provisions might indicate that the Convention, even though it does not expressly use the term ‘case by case’ as it does in the following subparagraph, assumes that determination under subparagraph (b) will be done case by case.“

<sup>308</sup> Viz RICKETTS, S. a J. MUNN. Public Participation in Environmental Decision-Making, Plan-Making and Executive Regulations – Articles 6, 7, and 8 of the Aarhus Convention. In: BANNER, C. (ed.). *The Aarhus Convention: A Guide for UK Lawyers*. Bloomsbury Publishing, 2015, s. 123: „Whether a project will be caught by this provision will therefore depend on (i) its likely environmental impact and (ii) on whether the project is subject to public participation under national legislation.“

<sup>309</sup> Viz především návrh závěrů a doporučení závěry Výboru ze dne 12. 5. 2010 ve věci Georgia (ACCC/C/2008/35), body 22 a 49: „The communicant alleges that the long-term forest licenses issued after the auctions in May 2007 and October 2008 (para. 18 above) are permits within the ambit of article 6, paragraph 1 (b), of the Convention, since the Party concerned has already decided to subject the activities for which the licenses are awarded to public participation provisions, due to their size, location and effects (para. 14 above). (...) The Committee interprets article 6, paragraph 1 (b) to the effect that its reference to these provisions implies either that the relevant domestic legislation has to contain an explicit reference to article 6 or that the provisions of the article are reflected in one or another way in the domestic legislation in respect of activities not listed in annex 1 to the Convention. In this case, the Committee is not convinced that the mere fact that Georgian legislation contains some provisions on public participation is sufficient for the applicability of article 6, paragraph 1 (b) and finds that the decisions at issue do not fall within the ambit of its provisions.“

<sup>310</sup> Viz rovněž závěry a doporučení Výboru ze dne 24. 9. 2010, ve věci United Kingdom (ECE/MP/PP/C.1/2010/6/Add.3, ACCC/C/2008/33), bod 40: „The Committee similarly finds that the amended Planning Agreement of 14 October 2008 is not within the scope of article 6, paragraph 1 (b), of the Convention. There has been no determination by the Party concerned that the proposed activity in question is subject to the provisions of article 6. Thus, the amended Planning Agreement of 14 October 2008, which increased the permitted seats for sale from 1.5 million to 2 million, is not subject to either article 6, paragraph 1 (a), or paragraph 1 (b), of the Convention.“

*úmluvy, a spadají tudíž do působnosti čl. 9 odst. 2 této úmluvy, pokud tato rozhodnutí zahrnují posouzení příslušných orgánů, které předchází jakémukoli souhlasu s činností, zda tato činnost za okolností daného případu může mít významný vliv na životní prostředí.*<sup>311</sup>

Skutečnost, že samotné naturové hodnocení probíhá procesním postupem pro posouzení EIA, neřadí povolovanou činnost pod bod 20. přílohy I Úmluvy. Jinak řečeno, **účast na rozhodování je koncipovaná relativně úzce**, a ani unijní právo ji nerozšiřuje. Ve vztahu k vymezení rozsahu účasti na rozhodování neobsahuje AÚ zbytkovou kategorii, která by postihovala další řízení vedená správními orgány – bez ohledu na to, čeho se týkají. Povinnost zajistit účast v řízení podle AÚ ani unijního práva se tak nevztahuje na činnosti, které nemohou mít významný vliv na životní prostředí. Pokud například český zákonodárce *nepustí* dotčenou veřejnost do řízení o povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les, nejedná se o porušení závazků vyplývajících z AÚ. Stejný závěr platí pro povolování stavebních záměrů, kterému nepředchází EIA.

**Přístup k soudní ochraně** v režimu čl. 9 odst. 2 AÚ se pak týká zejména přezkumu rozhodnutí vydaných v uvedených *významných* řízeních, kterých se může dotčená veřejnost účastnit. Pro zjednodušení je možné si pod okruhem těchto řízení představit zejména řízení navazující na proces EIA a také integrované povolování (IPPC).

V režimu čl. 9 odst. 3 AÚ by měla být dotčené veřejnosti zajištěna také soudní ochrana proti dalším aktům, jednáním nebo opomenutím, pokud mohou být v rozporu s vnitrostátním právem týkajícím se životního prostředí. V případě povinnosti zajistit dotčené veřejnosti **přístup k soudní ochraně** se však rozlišování mezi činnostmi s významnými a nevýznamnými vlivy neuplatní. Čl. 9 odst. 3 AÚ totiž představuje sběrnou kategorii – a omezením přístupu dotčené veřejnosti k soudní ochraně ve věcech životního prostředí by došlo k porušení závazků vyplývajících z mezinárodního práva.

## 4.2 Přímý účinek unijních směrnic v režimu čl. 6 a čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy

SDEU vykládá koncept přímého účinku unijních směrnic odlišně v oblasti ochrany životního prostředí z důvodu, aby bylo možné zajistit nejen ochranu

<sup>311</sup> Rozsudek SDEU ze dne 8.11.2016, *Lesoochranárske zoskupenie II* (C-243/15, ECLI:EU:C:2016:838), bod 57.



dotčených jedinců, ale také umožnit efektivní prosazování unijního práva. Z toho důvodu nemohou členské státy zcela vyloučit účast dotčené veřejnosti nejen v povolovacím řízení, pokud navazuje na proces EIA (nebo je jeho součástí) a/nebo na tzv. naturové hodnocení, nebo jde o integrované povolování (čl. 6 AÚ), ale ani nemohou zcela vyloučit přístup dotčené veřejnosti k soudní ochraně ve věcech, které se týkají rozhodování nebo plánování v případech, že je aplikováno právo EU.

Předpokladem přímého účinku je splnění všech podmínek, které judikatura SDEU s možností (resp. povinností) přímé aplikace unijního práva spojuje. Soudy členských států každopádně mají povinnost vykládat vnitrostátní právo souladně s požadavky AÚ. O přímém účinku směrnic mohou uvažovat teprve tehdy, pokud není možný souladný výklad vnitrostátního práva.<sup>312</sup>

Podmínky přímého účinku směrnic jsou notoricky známé, méně se ví o skutečnosti, že v případech unijních směrnic z oblasti ochrany životního prostředí je SDEU do značné míry modifikuje. Neprovedené ustanovení unijní směrnice proto nemusí jednoznačně a bezpodmínečně stanovit povinnosti a není ani třeba, aby výslovně přiznávalo práva jednotlivcům, což je dáno specifickým předmětem ochrany. Tím jsou jednotlivci často až zprostředkovaně, nebo vůbec.<sup>313</sup> Dokonce nemusí ani uplynout lhůta určená k provedení směrnice, pokud jsou sporná opatření namířena proti jejímu cíli.<sup>314</sup> SDEU si proto osvojil formulaci, že by bylo *přítom neslučitelné se závazným účinkem, který článek 288 SFEU přiznává směrnicí, v zásadě vyloučit, aby se dotčené osoby mohly dovolávat povinností, které ukládá.*<sup>315</sup> Zároveň po přistoupení k AÚ takto

<sup>312</sup> Viz z rozsáhlé judikatury SDEU např. z oblasti unijního práva životního prostředí rozsudek SDEU z 18. 12. 2007, *Frigerio Luigi & C.* (C-357/06, ECLI:EU:C:2007:818), body 28–29.

<sup>313</sup> Viz již rozsudek SDEU ze dne 24. 10. 1996, *Kraaijeveld a další* (C-72/95, ECLI:EU:C:1996:404).

<sup>314</sup> Viz rozsudek SDEU ze dne 18. 12. 1997, *Inter-Environnement Wallonie vs. Région wallonne* (C-129/96, ECLI:EU:C:1997:628). V rozsudku ze dne 7. 9. 2004, *Waddemvereniging a Vogelsbeschermingsvereniging* (C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482) SDEU dovedl i povinnost vnitrostátních soudů posoudit, zda se v implementačních mezích drží konkrétní správní rozhodnutí, a to při absenci implementační legislativy (body 62 – 70). Ochrana životního prostředí však může být i důvodem, který umožňuje zachovat účinky úpravy rozporné s unijním právem za splnění dalších podmínek. Viz rozsudky SDEU ze dne 28. 2. 2012, *Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne* (C-41/11, ECLI:EU:C:2012:103) a ze dne 28. 7. 2016, *Association France Nature Environnement* (C-379/15, ECLI:EU:C:2016:603).

<sup>315</sup> Viz např. rozsudek SDEU ze dne 8. 11. 2016, *Lesoochránářské zoskupenie VLK* (C-243/15, ECLI:EU:C:2016:838), bod 44.



koncipovanou ochranu jednotlivců SDEU spojuje se závazky vyplývajícími z čl. 9 odst. 2 nebo čl. 9 odst. 3 AÚ, v novější judikatuře také s čl. 47 Listiny základních práv EU. Přímý účinek proto mohou mít ustanovení, která vůbec s účastí veřejnosti nepočítají. To se však týká zejména přístupu k soudní ochraně v režimu čl. 9 odst. 3 AÚ (viz kap. 4.3), protože unijní úprava prováděcí čl. 6 a čl. 9 odst. 2 AÚ většinou výslovné požadavky na zajištění účasti veřejnosti obsahuje.

Podle toho, které ustanovení AÚ unijní úprava provádí, liší se i rozsah přímého účinku. Ustanovení unijních směrnic, která upravují činnosti spadající pod čl. 9 odst. 2 AÚ, mohou mít v případě rozporu s českou úpravou přímý účinek, takže ekologické spolky se mohou domáhat účasti na rozhodování i soudní ochrany. Regulace jiných činností, které spadají pod čl. 9 odst. 3 AÚ, pak může mít v případě rozporu s českou úpravou rovněž přímý účinek, který by znamenal **alespoň přístup k soudní ochraně**.

V případě unijní **regulace činnosti spadající pod čl. 9 odst. 2 AÚ** je situace relativně jednoduchá. Dlouho se mělo za to, že unijní právo provedlo druhý pilíř AÚ (účast na rozhodování) v zásadě rozsahu požadavků na procesy EIA a IPPC, protože příslušné směrnice byly za tímto účelem novelizovány. V rozsahu těchto procesů je tak možné uvažovat o přímém účinku unijních směrnic, který by přiznával dotčené veřejnost právo účasti na rozhodování i přístup k soudní ochraně. Zjednodušeně řečeno, pokud by český zákonodárce vyloučil ekologické spolky z řízení navazujících na proces EIA a z integrovaného povolování (které zpravidla bude takovým navazujícím řízením, ale nemusí jím být), nebo jim neumožnil přístup k soudu, uplatní se přednostně unijní právo.

SDEU již v roce 1996 dospěl k závěru, že některá ustanovení směrnice EIA mohou mít přímý účinek,<sup>316</sup> přičemž jejich množinu v roce 2011 rozšířil o čl. 11, který stanoví konkrétní podmínky účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k soudní ochraně.<sup>317</sup> Přímým účinkem směrnice IED se SDEU dosud přímo nezabýval, lze však vyjít z jeho starší judikatury, která se týká

<sup>316</sup> Viz k tehdejšímu čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 směrnice EIA rozsudek SDEU ze dne 24. 10. 1996, *Kraaijeveld a další* (C-72/95, ECLI:EU:C:1996:404).

<sup>317</sup> Rozsudek SDEU ze dne 12. 5. 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, ECLI:EU:C:2011:289).

práv jednotlivců ve vztahu k požadavkům na kvalitu ovzduší,<sup>318</sup> navíc ustanovení směrnice IED, která se týká účasti veřejnosti, jsou ještě obsáhlejší a detailnější, než je tomu u směrnice EIA.<sup>319</sup>

V roce 2016 však SDEU dovodil,<sup>320</sup> že přímého účinku v režimu čl. 6 a čl. 9 odst. 2 AÚ je možné se dovolávat i ve vztahu k naturovému posuzování (čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích), protože povolované činnosti, které mohou mít vliv na chráněné lokality, jsou významné ve smyslu čl. 6 AÚ.<sup>321</sup>

### 4.3 Přímý účinek unijních směrnic v režimu čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy

Výklad směrnice o stanovištích, který poskytl SDEU, byl na první pohled překvapivý, protože tato směrnice nebyla po přistoupení EU k AÚ upravena, aby počítala s výraznější účastí veřejnosti. Komise ani nepředložila návrh takové změny a naopak vždy označovala provedené změny za konečné a dostatečné. Rovněž tak pracovní návrhy harmonizační směrnice o přístupu k soudní se víceméně omezovaly na přezkum činností uvedených v příloze I AÚ. Čl. 6 odst. 3 směrnice zmiňuje veřejnost pouze v tom ohledu, že plán nebo projekt je možné schválit teprve poté, co se správní orgány ujistí, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality, a co si v případě potřeby opatří stanovisko široké veřejnosti.<sup>322</sup>

Žádné další ustanovení unijní směrnice SDEU nezařadil pod přímý účinek v režimu čl. 6 a čl. 9 odst. 2 AÚ, nicméně unijní regulaci, která se netýká významných zásahů, postupně zařazuje pod čl. 9 odst. 3 AÚ a přiznává dotčené veřejnosti **právo na přístup k soudní ochraně**. Takový přístup se může zdát vůči členským státům relativně tvrdý, založený na extenzivním

<sup>318</sup> Viz např. rozsudky SDEU ze dne 30. 5. 1991, *Komise proti Německu* (C-361/88, ECLI:EU:C:1991:224), bod 16 a ze dne 17. 10. 1991, *Komise proti Německu* (C-58/89, ECLI:EU:C:1991:391), bod 14.

<sup>319</sup> Viz čl. 24 a 25 směrnice IED ve spojení s bodem 27 preambule.

<sup>320</sup> Rozsudek SDEU ze dne 8. 11. 2016, *Lesoochrannárske zoskupenie II* (C-243/15, ECLI:EU:C:2016:838).

<sup>321</sup> Naturové hodnocení koncepcí logicky spadá pod čl. 9 odst. 3 AÚ, protože koncepce bude zpravidla opatřením obecné povahy nebo právním předpisem, nikoliv rozhodnutím podle čl. 6 AÚ.

<sup>322</sup> Vývoj přístupu SDEU je zřejmý z rozsudků ze dne 7. 3. 1996, *Associazione Italiana per il WWF a další* (C-118/94, ECLI:EU:C:1996:86), a ze dne 7. 9. 2004, *Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging* (C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482).

výkladu AÚ, nicméně je potřeba si uvědomit základní odlišnost mezi odst. 2 a 3 čl. 9 AÚ: Zatímco první ustanovení požaduje přístup dotčené veřejnosti k soudní ochraně v návaznosti na řízení podle čl. 6, druhé se vztahuje na (širokou) veřejnost, byť pro ni může zákonodárce vymezit různé podmínky přístupu k soudní ochraně.

Jak vysvětluje generální advokát M. Bobek ve stanovisku k věci *Stichting Varkens in Nood a další* (C-826/18),<sup>323</sup> jedná se o dvě samostatná ustanovení AÚ, což lze dovodit i z toho, že „když tvůrci Aarhuské úmluvy chtěli umožnit přístup ke soudu široké ‚veřejnosti‘, nikoli pouze ‚dotčené veřejnosti‘, byli schopni tak podle všeho stanovit výslovně. To je právě příklad znění čl. 9 odst. 3, který bez dalších omezujících podmínek přiznává práva osobám z řad ‚veřejnosti‘. (...) Článek 9 odst. 2 odkazuje na článek 6. Kromě toho je z celkové konstrukce článku 9 jako celku patrné, že ustanovením o soudním uplatnění práv zakažených v článku 6 je čl. 9 odst. 2, přičemž obdobně platí ve vztahu článku 4 a čl. 9 odst. 1.“<sup>324</sup>

V rozsudku ve věci *Janecek* (C-237/07)<sup>325</sup> SDEU dovodil, že bezprostředně dotčení jednotlivci musí mít možnost domáhat se vypracování akčního plánu snižování znečištění ovzduší dle čl. 7 odst. 3 směrnice o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší z roku 1996<sup>326</sup> (bez ohledu na formu, ve které je takový plán přijímán),<sup>327</sup> v rozsudku *ClientEarth* (C-404/13)<sup>328</sup> dospěl SDEU ke stejnému závěru ve vztahu ke směrnici o kvalitě vnějšího ovzduší z roku 2008,<sup>329</sup> v rozsudku ve věci *Folk* (C-529/15)<sup>330</sup> SDEU dovodil, osoby s rybářským oprávněním musí mít oprávnění zahájit přezkumné řízení u soudu nebo jiného příslušného veřejného orgánu v souladu s články 12 a 13 směrnice o ekologické újmě,<sup>331</sup> v rozsudku ve věci *Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation* (C-664/15)<sup>332</sup> pak SDEU dovodil,

<sup>323</sup> Stanovisko generálního advokáta M. Bobka ze dne 2. 7. 2020, *Stichting Varkens in Nood a další* (C-826/18, ECLI:EU:C:2020:514).

<sup>324</sup> Body 47–48.

<sup>325</sup> Rozsudek SDEU ze dne 25. 7. 2008, *Janecek* (C-237/07, ECLI:EU:C:2008:447).

<sup>326</sup> Směrnice Rady 96/62/ES ze dne 27. září 1996 o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší.

<sup>327</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010-65.

<sup>328</sup> Rozsudek SDEU z 19. 11. 2013, *ClientEarth* (C-404/13, ECLI:EU:C:2014:2382), bod 56.

<sup>329</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu.

<sup>330</sup> Rozsudek SDEU ze dne 1. 6. 2017, *Folk* (C-529/15, ECLI:EU:C:2017:419).

<sup>331</sup> Bod 46. K vazbě na AÚ viz zejm. stanovisko generálního advokáta M. Bobka z 10. 1. 2017, *Folk* (C-529/15, ECLI:EU:C:2017:1), body 85–96.

<sup>332</sup> Rozsudek SDEU ze dne 20. 12. 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation* (C-64/15, ECLI:EU:C:2017:987).

že ekologické spolky musí mít možnost napadnout před soudem rozhodnutí o schválení záměru, který nenavazuje na proces EIA, ale může být v rozporu s povinnostmi stanovenou rámcovou směrnicí o vodách.

Především z posledně uvedeného rozsudku plyne jednoduchý závěr: Pokud se věc týká otázek regulovaných unijním právem, nemohou členské státy přístupu ekologických spolků k soudu zabránit, i pokud například vyloučí jejich účast v povolovacích řízeních. Ekologické spolky se navíc mohou domáhat přímého účinku unijních směrnic.

Evropská unie tak sice v prohlášení o schválení AÚ uvedla, že neprovede čl. 9 odst. 3 v plném rozsahu, ovšem judikatura SDEU k tomu směřuje. Pochopitelně nelze vyloučit, že SDEU ve vztahu k některé skupině vydávaných rozhodnutí nebo nečinnosti, které souvisí s aplikací unijního práva životního prostředí, dospěje k závěru, že se dotčená veřejnost nemůže přímo dovolávat unijních směrnic. Také je možné, že SDEU vymezí, že není možné se dovolávat unijního práva přímo soukromým osobám, jak vyžaduje čl. 9 odst. 3 AÚ. V současné době jsou ovšem jeho závěry ohledně provedení čl. 9 odst. 3 AÚ poměrně jasné.

Je možné se domnívat, že závěry SDEU umožňují dotčené veřejnosti (zejm. ekologickým spolkům) domáhat se soudní ochrany i v případě rozhodnutí, která byla vydaná v řízení bez účasti dotčené veřejnosti. V souvislosti s povolováním stavebních záměrů se může jednat např. o povolování vodních děl nebo udělování výjimek z ochrany ohrožených druhů pro účely výstavby, pokud se nevede samostatné řízení.

#### **4.4 Přímý účinek unijních směrnic v režimu čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy**

Podle čl. 9 odst. 4 AÚ mimo jiné platí, že by měly postupy přezkoumání zajistit přiměřenou a účinnou nápravu, včetně právně příkázaných úlev ve vhodných případech, a měly by být čestné, spravedlivé, včasné a neměly by vyžadovat vysoké náklady. Tyto požadavky se promítají do jednotlivých směrnic, zejm. do čl. 11 [dříve čl. 10a) směrnice EIA].

Podle SDEU však nemá požadavek, že určitá soudní řízení vedená v oblasti životního prostředí nesmí být nepřiměřeně nákladná, přímý účinek, takže

vnitrostátní soud pouze musí vykládat vnitrostátní právo takovým způsobem, který v co možná největším rozsahu umožní dospět k výsledku, který je v souladu s cílem sledovaným tímto pravidlem. To znamená, že se zástupci dotčené veřejnosti mohou dovolávat přímého účinku unijního práva v tom směru, aby jim byl zaručen přístup k soudní ochraně, ale již nikoliv k tomu, aby řízení nebyla nepřiměřeně nákladná.

Tento závěr vyplývá především ze závěrů SDEU v rozsudku ve věci **Klohn (C-167/17)**.<sup>333</sup> „V této souvislosti je třeba nejprve připomenout, že článek 10a pátý pododstavec směrnice 85/337, ve znění pozdějších předpisů, pouze stanoví, že dotčená řízení musí být spravedlivá, nestranná a včasná a nesmí být nepřiměřeně nákladná. Vzhledem k obecnosti použitých výrazů lze tato ustanovení stěžejí považovat za ustanovení ukládající členským státům dostatečně přesné povinnosti, které nevyžadují přijetí vnitrostátních ustanovení umožňujících zajistit jejich provedení.“<sup>334</sup>

Možno poznamenat, že generální advokát dospěl k odlišnému závěru, ovšem pro výklad nároků na přiměřenost nákladů soudního řízení je možné uvést například jeho závěr k širokému uvážení členských států, jakým způsobem splní podmínky vyplývající z unijního práva:

„Je ale také pravda, že členské státy disponují širokým prostorem pro uvážení ohledně způsobu uplatňování pravidla NPE. Existuje mnoho forem a metod, které členské státy mohou zvolit, jako například stanovit, že mezi účastníky musí být sjednány dohody; vytvořit mechanismus stanovující horní hranice nebo zavedení maximálních limitů pro rozhodnutí o přiznání nábrady nákladů; ochranná rozhodnutí o nákladech řízení; snížení soudních poplatků; zavedení omezení u odměn advokáta; legislativně zavést povinnost státu vytvořit systém právní pomoci. Taková opatření mohou být vhodná v různých fázích – před zahájením řízení, po zahájení řízení, průběžně během řízení, nebo jakmile řízení se skončí.“<sup>335</sup>

## 4.5 Vymezení dotčené veřejnosti a dalších dotčených subjektů

Úprava participativních práv v unijním právu vychází po vzoru AÚ z dělení různých osob na veřejnost a dotčenou veřejnost. *Plná účast* na rozhodování a přístup k soudní ochraně se týkají dotčené veřejnosti, za kterou čl. 2

<sup>333</sup> Rozsudek SDEU ze dne 17. 10. 2018, *Klohn* (C-167/17, ECLI:EU:C:2018:833).

<sup>334</sup> Bod 29.

<sup>335</sup> Stanovisko generálního advokáta M. Bobka ze dne 5. 6. 2018, *Klohn* (C-167/17, ECLI:EU:C:2018:387).

odst. 5 AÚ považuje: *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.* Členy dotčené veřejnosti tedy nelze redukovat pouze na ekologické spolky – mohou jimi být i jiné právnické osoby nebo fyzické osoby s „*blíže nespecifikovaným zájmem na procesu rozhodování,*“ což je podstatné nejen pro implementaci čl. 6, ale rovněž čl. 9 odst. 2 AÚ.

Srov. čl. 1 odst. 2 písm. e) směrnice EIA, podle kterého se za dotčenou veřejnost považuje „*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;*“

Srov. čl. 3 odst. 7) směrnice IED, podle kterého se za dotčenou veřejnost považuje „*veřejnost, která je nebo by mohla být ovlivněna rozhodováním o udělení nebo aktualizaci povolení nebo podmínek povolení nebo která má na tomto rozhodování zájem; pro účely této definice se nevládní organizace prosazující ochranu životního prostředí a splňující požadavky podle vnitrostátního práva považují za organizace mající na rozhodnutí zájem;*“

SDEU uznává i práva jednotlivců dotčených konkrétním záměrem či koncepcí, kterými jsou zpravidla *sousedé*.

Viz zejm. rozsudek SDEU ve věci **Gruber (C-570/13)**.<sup>336</sup> „*Proto i když je přípustné, aby vnitrostátní zákonodárce omezil mimo jiné práva, jejichž porušení může být uplatňováno jednotlivcem v rámci žaloby proti některému z rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti, na něž se vztahuje článek 11 směrnice 2011/92, pouze na veřejná subjektivní práva, to znamená individuální práva, která podle vnitrostátního práva mohou být kvalifikována jako veřejná subjektivní práva (v tomto smyslu viz rozsudek Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, body 36 a 45), ustanovení tohoto článku týkající se práva příslušníků veřejnosti dotčené rozhodnutími, akty nebo nečinnosti spadajícími do rozsahu působnosti této směrnice podat žalobu, nelze vykládat restriktivně. V projednávaném případě z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že Karoline Gruber je „sousedkou“ ve smyslu § 75 odst. 2 Gewerbeordnung, přičemž pod tento pojem spadají osoby, které by mohly být vybudováním, existencí nebo provozem zařízení obzřeny nebo obtěžovány, jakož i osoby, jejichž vlastnictví či jiná věcná práva by mohla být obzřena.*

<sup>336</sup> Rozsudek SDEU z 16. 4. 2015, *Gruber (C-570/13)*, ECLI:EU:C:2015:231).

*S ohledem na znění tohoto ustanovení je zřejmé, že osoby, které spadají pod pojem ‚soused‘, jsou způsobilé být součástí ‚dotčené veřejnosti‘ ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice 2011/92. Tito ‚sousedé‘ však mají právo podat opravný prostředek jen proti povolení vybudovat nebo provozovat zařízení. Tím, že nejsou účastníky řízení o určení nezbytnosti provést posouzení vlivů, nemohou napadnout toto rozhodnutí ani v rámci případného opravného prostředku proti rozhodnutí o povolení. Omezením práva podat opravný prostředek proti rozhodnutím o určení nezbytnosti provést posouzení vlivů záměru jen na navrhovatele záměru, spolupracující orgány, mediátora pro životní prostředí (Umweltanwalt) a dotýčnou obec, UVP-G 2000 zbaruje tohoto práva podat opravný prostředek velké množství jednotlivců, mimo jiné také ‚sousedy‘, kteří by případně mohli splňovat podmínky stanovené v čl. 11 odst. 1 směrnice 2011/92. Toto téměř obecné vyloučení omezuje rozsah působnosti uvedeného čl. 11 odst. 1, a je proto neslučitelné se směrnicí 2011/92.<sup>337</sup>*

V této souvislosti je možné zmínit implementační nedostatky, které České republiky jako smluvní straně AÚ vytkl Výbor pro AÚ v červnu 2012.<sup>338</sup> Konstatoval, že výklad pojmu *dotčená veřejnost* je v ČR restriktivní a ČR by měla definovat dotčenou veřejnost tak, aby se všichni jednotlivci z řad dotčené veřejnosti (včetně nájemců a ekologických spolků), kteří splňují požadavky Úmluvy, mohli účinně zapojit a předložit připomínky v rámci celého rozhodovacího procesu. V důsledku podle Výboru nemá určitá skupina jednotlivců z řad dotčené veřejnosti právo účastnit se řízení a ani možnost dožadovat se soudní ochrany. Tyto nedostatky přetrvávají v případě účasti na rozhodování v některých případech u dotčených jednotlivců – nevládníků (nájemců) a v některých případech i u dotčených vlastníků.

SDEU většinou hovoří o dotčených nebo bezprostředně dotčených jednotlivcích, v dalších případech o jednotlivcích a jejich organizacích (spolcích). Je však zřejmé, že vychází právě z definice obsažené v AÚ, ovšem nikdy podrobně nepodal vlastní definici dotčené veřejnosti, tedy nevymezil, které osoby za potenciálně dotčené považuje. Jako dotčenou osobu však respektoval např. fyzickou osobu na základě jejího bydliště (nikoliv primárně podle vlastnického práva).

<sup>337</sup> Body 40–43.

<sup>338</sup> Závěry Výboru AÚ, ACCC/C/2010/50, 2012. Dostupné z: [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2010-50/Findings/ece\\_mp.pp\\_c.1\\_2012\\_11\\_eng.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2010-50/Findings/ece_mp.pp_c.1_2012_11_eng.pdf)



Viz rozsudek SDEU ve věci **Janecek (C-237/07)**:<sup>339</sup> „Dieter Janecek má bydliště na kraji Landsbuter Allee, na prostředním okrubu Mnichova, přibližně 900 metrů severně od stanice pro měření kvality vzduchu.“<sup>340</sup>

Podle všeho je uvážení, které SDEU poskytuje členským státům, širší než v případě Výboru pro AÚ. Z judikatury SDEU je možné dovodit, že např. nájemci nemusí být nutně aktivně legitimovanou skupinou k podání žaloby proti rozhodnutí vydanému v povolovacím řízení. SDEU totiž dovo-luje zvolit si (v případě jednotlivců) mezi konceptem soudního přezkumu založeném na porušení práv nebo na dotčenosti osob. V obou případech však musí být zachován široký přístup k soudní ochraně (a zároveň se nic nemění na požadavcích, které vyplývají z AÚ).

Viz rozsudek SDEU ve věci **Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09)**:<sup>341</sup> „Ohledně podmínek přípustnosti žalob toto ustanovení stanoví dva předpoklady: přípustnost žaloby může být podmíněna ‚dostatečným zájmu‘, nebo tomu, že žalobce uplatňuje ‚porušování práv‘, podle toho, kterou z těchto podmínek vnitrostátní právní úprava zvolí.“<sup>342</sup>

**Obce nejsou dotčeny veřejností** ve smyslu Aarhuské úmluvy, protože – podobně jako jiné prameny mezinárodního práva – je AÚ považuje primárně za součást státu.<sup>343</sup> **Mohou být však dotčeny na svých právech porušování unijních směrnic**, a tedy se i dovolávat přístupu k soudní ochraně, a to i na základě přímého účinku směrnic.

<sup>339</sup> Rozsudek SDEU ze dne 25. 7. 2008, *Janecek* (C-237/07, ECLI:EU:C:2008:447).

<sup>340</sup> Bod 13.

<sup>341</sup> Rozsudek SDEU ze dne 12. 5. 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, ECLI:EU:C:2011:289), bod 43.

<sup>342</sup> Bod 38.

<sup>343</sup> V tomto ohledu lze odkázat zejména na zápis ze 49. zasedání Výboru, které proběhlo ve dnech 30. 6.–3. 7. 2015 k podnětu německé obce Altrip, který byl shledán nepřijatelným (věc *Německo*, ACCC/C/2015/125): „Zatímco podle vnitrostátního práva Stran Úmluvy mohou obce uplatňovat své právo na samosprávu a jiná subjektivní práva, a to i před soudy, v kontextu Úmluvy a mezinárodního práva obecně, ‚orgán veřejné moci‘ podle čl. 2 odst. 2 písm. a) Úmluvy je považován za součást (emanaci) dotčené Strany. Podnět předložený Výboru stěžovatelem by tedy měl vést ke internímu sporu mezi orgány dotčené Strany, ovšem nespadá do působnosti Výboru. Výbor proto shledal, že stěžovatel není veřejností ve smyslu článku 15 Úmluvy...“ Bod 52, vlastní překlad. Dostupné z: [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-49/ECE\\_MP\\_PP\\_C.1\\_2015\\_5\\_eng.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-49/ECE_MP_PP_C.1_2015_5_eng.pdf). Shodně viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2020, č. j. 2 As 187/2017-327, body 46–51.



Uvedený závěr vychází z rozsudku ve věci *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland a další (C-197/18)*,<sup>344</sup> ve kterém SDEU dovodil, že dotčení jednotlivci musí mít před možnost domáhat se před vnitrostátními soudy nápravy podle nitrátové směrnice. Žalobci v původním řízení (**sdružení pro distribuci vody**, fyzická osoba – vlastník soukromé kašny a **obec Zillingdorf**, která provozuje městskou kašnu) žádali o změnu nařízení o akčním programu pro dusičnany, ovšem jejich žádost byla odmítnuta jako nepřipustná, protože jim podle rakouského práva nespovídá žádná veřejná subjektivní práva. SDEU dovodil, že takové fyzické a právnické osoby, jako jsou žalobci v původním řízení, mohou být bezprostředně dotčeny porušením povinností stanovených nitrátovou směrnicí.

Přímého účinku unijních směrnic se mohou dovolávat i další právnické osoby, což je možné kromě citovaného rozsudku dovodit i ze starší judikatury, ve které se SDEU neomezoval ve svých požadavcích na práva dotčených jednotlivců – fyzických osob, ale konstatoval nezbytnost zajištění ochrany *fyzických a právnických osob, případně určitých osob*.<sup>345</sup>

## 4.6 Požadavky na ekologické spolky

Závěry SDEU k požadavkům na ekologické spolky, které je možné stanovit ve vnitrostátním právu, je možné vztáhnout jak na fázi účasti na rozhodování (v režimu čl. 6 AÚ, tedy v procesech EIA, IPPC a také při rozhodování o dalších činnostech regulovaných unijním právem, kdy členský stát podmíní přístup veřejnosti k soudní ochraně účastí v povolovacím řízení), tak i na přístup k soudní ochraně (v režimu čl. 9 odst. 2 i čl. 9 odst. 3 AÚ). Až na výjimky se však judikatura SDEU týká podmínek aktivní legitimace pro řízení o žalobě proti rozhodnutí vydaném v povolovacím řízení.

Unijní právo obecně nevylučuje stanovení podmínek, na základě jejichž splnění mohou konkrétní ekologické spolky participovat na ochraně životního prostředí. AÚ ani unijní směrnice nekoncepíují účast veřejnosti jako *actio popularis*, tedy tak, aby každý mohl podávat žalobu k ochraně veřejného zájmu, nicméně není pochyb, že činnost ekologických spolků má směřovat k ochraně veřejného zájmu – a jejich žalobní legitimace je tak oprávněním k podávání

<sup>344</sup> Rozsudek SDEU ze dne 3.10.2019, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland a další (C-197/18, ECLI:EU:C:2019:824)*.

<sup>345</sup> Viz např. již citovaný rozsudek SDEU ze dne 25.7.2008, *Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447)*.

specifických žalob k ochraně veřejného zájmu. Nesvědčí však každému ekologickému spolku, ale je možné jí využít jen „*v souladu s příslušnými předpisy vnitrostátního práva*“.<sup>346</sup>

Volnost členských států při stanovení konkrétních podmínek aktivní legitimace ekologických spolků je nicméně omezena cílem AÚ, příslušných směrnic a také zásadou účinné soudní ochrany. Podle Výboru pro AÚ nesmí být omezující kritéria pro přístup k soudní ochraně stanovená vnitrostátní úpravou příliš striktní. Přístup k soudní ochraně by měl být pravidlem a nikoliv výjimkou.<sup>347</sup>

Žalobní legitimaci ekologických spolků v režimu čl. 9 odst. 2 není možné podmínit požadavkem, který by závisel na vymezení dotčenosti nebo odvíjel aktivní legitimaci ekologického spolku od práv jednotlivců. Jak již bylo naznačeno, na rozdíl od fyzických nebo právnických osob jsou ekologické spolky, které se věnují ochraně životního prostředí, vždy „dotčenou veřejností“, pokud splňují požadavky vnitrostátních právních předpisů.

Viz stanovisko generální advokátky ve věci *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening (C-263/08)*:<sup>348</sup> „Tyto organizace tedy mají automatické právo na přístup k právní ochraně. Právní domněnka nedávno zavedená čl. 1 odst. 2 ve spojení s článkem 10a ve prospěch organizací na ochranu životního prostředí jim umožňuje využívat příznivějšího režimu, než je ten, kterého mohou využívat fyzické nebo právnické osoby, které se nevěnují ochraně životního prostředí.“<sup>349</sup>

Členské státy tedy nemohou vymezit, co znamená dostatečný zájem ekologických spolků, proto ani nemohou omezit aktivní legitimaci ekologických spolků na právní ustanovení zakládající práva jednotlivce.

Viz závěry SDEU v rozsudku ve věci ve věci *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09)*:<sup>350</sup> „... nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí uvedené v § 1 odst. 2 směrnice 85/337 mohou z čl. 10a třetího pododstavce, poslední věty, směrnice 85/337 dovozovat právo uplatňovat

<sup>346</sup> Čl. 11 odst. 1 směrnice EIA.

<sup>347</sup> VÝBOR PRO AÚ. Případ *Belgium*, ACCC/2005/11; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, 28. 7. 2006, bod 36.

<sup>348</sup> Stanovisko generální advokátky E. Sharpston ze dne 2. 7. 2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening (C-263/08)*, ECLI: EU:C:2009:421.

<sup>349</sup> Bod 43, podtržení doplněno.

<sup>350</sup> Rozsudek SDEU ze dne 12. 5. 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09)*, ECLI:EU:C:2011:289, bod 43.

*v rámci žaloby proti rozhodnutí o povolení záměru, jež „mohou mít významný vliv na životní prostředí“ ve smyslu čl. 1 odst. 1 směrnice 85/337, porušení vnitrostátních právních předpisů vyplývajících z článku 6 směrnice o přírodních stanovištích, přestože to vnitrostátní procesní právo neumožňuje s odůvodněním, že uplatňované právní předpisy chrání pouze obecné zájmy, a nikoli zájmy jednotlivců.“<sup>351</sup>*

Nebo závěry rozsudku SDEU ve věci **Komise vs. Německo (C-137/14)**:<sup>352</sup> „I když je přípustné, aby vnitrostátní zákonodárce omezil práva, jejichž porušení může být uplatňováno jednotlivcem v rámci žaloby proti některému z rozhodnutí, aktů nebo nečinností, na něž se vztahuje článek 11 směrnice 2011/92, pouze na subjektivní práva, nemůže být takové omezení bez dalšího použito na sdružení na ochranu životního prostředí, jelikož by tím došlo k porušení cílů uvedeného ustanovení...“<sup>353</sup>

To však neznamená, že nemohou členské státy stanovit další podmínky aktivní legitimace ekologických spolků. Ty je v zásadě možné dělit na dva typy: „Zprvé na požadavky týkající se dodržování vnitrostátních pravidel o zápisu, založení nebo uznání sdružení, jejichž cílem je právně potvrdit existenci těchto organizací v rámci vnitrostátního práva. Zadruhé jsou to požadavky týkající se činnosti těchto organizací a jejich souvislosti s legitimní ochranou zájmů na ochraně životního prostředí.“<sup>354</sup>

V každém případě však stanovené podmínky, ať již zvlášť nebo ve vzájemné kombinaci, musí zajistit široký přístup k soudní ochraně (resp. nesmí takovému přístupu bránit).

Viz rozsudek SDEU ve věci **Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening (C-263/08)**:<sup>355</sup> „Pokud jde o nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí, čl. 1 odst. 2 směrnice ve spojení s článkem 10a této směrnice požaduje, aby se na ty nevládní organizace, které „splňují požadavky vnitrostátních právních předpisů“, bylo nahlíženo tak, že mají „dostatečný zájem jednat“ nebo jsou případně nositeli některého z práv, do něhož může být zasazeno činností spadající do rozsahu působnosti této směrnice. I když platí, že poslední uvedený článek tím, že odkazuje na čl. 1 odst. 2 této směrnice ponechává na vnitrostátním zákonodárci, aby určil podmínky, které mohou být požadovány, k tomu, aby nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí jakožto sdružení mohla mít právo dosáhnout přezkum za výše uvedených podmínek, musí vnitrostátní pravidla takto stanovená jednak

<sup>351</sup> Bod 59.

<sup>352</sup> Rozsudek SDEU ze dne 15. 10. 2015, *Komise vs. Německo* (C-137/14, ECLI:EU:C:2015:683).

<sup>353</sup> Bod 91.

<sup>354</sup> Stanovisko generální advokátky E. Sharpston ze dne 2. 7. 2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening* (C-263/08, ECLI:EU:C:2009:421), bod 73.

<sup>355</sup> Rozsudek SDEU ze dne 15. 10. 2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening* (C-263/08, ECLI:EU:C:2009:631).

*zajistit „široký přístup k právní ochraně“, a jednak zajistit ustanovením směrnice 85/337 týkajícím se práva dosáhnout přezkoumání soudem jejich užitečný účinek. Nesmí tedy brožit, že tyto vnitrostátní pravidla zřehaví plně účinnosti ustanovení práva Společenství, která stanoví, že ti, kdo mají dostatečný zájem napadnout záměr, a ti, do jejichž práva je zasaženo, mezi něž patří sdružení na ochranu životního prostředí, musí mít možnost aktivní legitimace v řízeních před příslušnými soudy.*<sup>356</sup>

#### 4.6.1 Předmět činnosti

Vnitrostátní pravidla pro vznik ekologických spolků se v jednotlivých členských státech značně odlišují – od velice neformálních pravidel přes registraci bez dalších podmínek až po povolení k činnosti při splnění podmínek. Lze tedy rozlišovat mezi *obyčejným* ekologickým spolkem, které *mimo jiné* hájí zájmy ochrany životního prostředí, spolkem, jehož předmětem činnosti, zpravidla uvedeným v zakládací listině, je ochrana životního prostředí, a spolkem který již při svém založení musí splnit další podmínky, jinde vyžadované teprve pro účast ve správním nebo soudním řízení.

SDEU uznává možnost, aby členské státy omezily přístup k soudní ochraně pouze na spolky, které se zabývají ochranou životního prostředí. Dovodil tak v souvislosti s aplikací směrnice EIA.

Viz již zmiňovaný rozsudek SDEU ve věci **Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening (C-263/08)**:<sup>357</sup> „I kdyby platil, že posledně uvedený článek tím, že odkazuje na čl. 1 odst. 2 této směrnice ponechává na vnitrostátním zákonodárci, aby určil podmínky, které mohou být požadovány, k tomu, aby nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí jakožto sdružení mohla mít právo dosáhnout přezkoumání za výše uvedených podmínek, musí vnitrostátní pravidla takto stanovená jednak zajistit „široký přístup k právní ochraně“, a jednak zajistit ustanovením směrnice 85/337 týkajícím se práva dosáhnout přezkoumání soudem jejich užitečný účinek. Nesmí tedy brožit, že tyto vnitrostátní pravidla zřehaví plně účinnosti ustanovení práva Společenství, která stanoví, že ti, kdo mají dostatečný zájem napadnout záměr, a ti, do jejichž práva je zasaženo, mezi něž patří sdružení na ochranu životního prostředí, musí mít možnost aktivní legitimace v řízeních před příslušnými soudy. Z tohoto úhlu pohledu může vnitrostátní zákon požadovat, aby takové sdružení, které chce napadnout soudní cestou záměr spadající pod směrnici 85/337, mělo předmět činnosti související s ochranou přírody a životního prostředí.“<sup>358</sup>

<sup>356</sup> Body 44–45, podtržení doplněno.

<sup>357</sup> Rozsudek SDEU ze dne 15.10.2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening (C-263/08)*, ECLI:EU:C:2009:631).

<sup>358</sup> Body 45–46, podtržení doplněno.

Co se týče využití citovaného závěru i na podmínky přístupu k soudní ochraně ekologických spolků v případě žaloby proti rozhodnutím, který nenavazují na proces EIA, pak není důvod, aby nebylo možné stanovit stejné podmínky. Podmínka ochrany životního prostředí není ani v rozporu s AÚ, nebrání-li dosažení jejich cílů.

Viz závěry výboru pro AÚ: „*Whether or not an NGO promotes environmental protection can be ascertained in a variety of ways, including, but not limited to, the provisions of its statutes and its activities. Parties may set requirements under national law, but such requirements should not be inconsistent with the principles of the Convention.*“<sup>359</sup>

K tomu lze doplnit, že pojem „životní prostředí“ upravený v právu Unie se neomezuje pouze přirozené životní prostředí, což je podstatné pro vymezení rozsahu námitek, které mohou ekologické spolky uplatňovat.

Viz stanovisko generální advokátky ve věci *Stichting Natuur en Milieu a další (C-266/09)*:<sup>360</sup> „*Pojem „životní prostředí“ upravený v právu Unie se však neomezuje vždy na přirozené životní prostředí. Posuzování vlivů na životní prostředí se tak mj. vztahuje i na účinky na obyvatelstvo a na hmotné statky včetně architektonického a archeologického dědictví. Krom toho rámcová směrnice pro činnost v oblasti vodní politiky stanoví rovněž normy environmentální kvality pro umělé vodní útvary. Jak konečně uvádí Komise, považovala ještě stará směrnice o informacích o životním prostředí informace o stavu živočichů a rostlin za informace o životním prostředí nezávisle na tom, zda se jednalo o živočichy a rostliny ve volné přírodě.*“<sup>361</sup>

## 4.6.2 Velikost

Ve zmíněné věci **C-263/08** se Soudní dvůr dále zabýval i možností omezení přístupu ekologických spolků k soudní ochraně podmínkou minimálního počtu jejich členů. Švédská vnitrostátní úprava vázala jejich přístup k soudní ochraně na splnění tří podmínek – aby předmětem jejich činnosti byla podpora ochrany zájmů životního prostředí, aby spolky vykonávaly činnost alespoň po dobu tří let ve Švédsku a měly přinejmenším 2000 členů. První podmínku Soudní dvůr akceptoval, ke druhé se nevyjádřil. Ohledně třetí pak dospěl k závěru, že taková podmínka může obecně být relevantní pro ověření existence a činnosti spolku. Stanovený počet členů však nemůže odporovat

<sup>359</sup> VÝBOR PRO AÚ. Případ *Armenia*, ACCC/C/2009/43, ECE/MP.PP/2011/11/Add.1, 2011, bod 81.

<sup>360</sup> Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 23.9.2010, *Stichting Natuur en Milieu a další* (C-266/09, ECLI:EU:C:2010:546).

<sup>361</sup> Bod 57.

cílům směrnice EIA, jak je tomu u švédské úpravy, a přístup ekologických spolků k soudní ochraně znemožňovat.

Viz již zmíněný rozsudek SDEU ve věci *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening (C-263/08)*:<sup>362</sup> „Krom toho nelze vyloučit, že podmínka, podle které sdružení na ochranu životního prostředí musí mít minimální počet členů, se může ukázat jako relevantní pro ověření jeho existence a činnosti. Požadovaný počet členů však nemůže být stanoven vnitrostátním zákonem na takové úrovni, jaká by odporovala cílům směrnice 85/337, zejména pak cíli umožnit snadný soudní přezkum činnosti, na něž se vztahuje. (...) Je pravda, že švédská vláda, která uznává, že v současné době mají pouze dvě sdružení minimálně 2000 členů, čímž splňují podmínku stanovenou článkem 13 hlavy 16 zákona o životním prostředí, uvedla, že místní sdružení se mohou obrátit na jedno z těchto dvou sdružení a požádat o podání opravného prostředku. Tato samotná možnost však nemůže splňovat požadavky směrnice 85/337, neboť jednak tato oprávněná sdružení nemusí mít stejný zájem zabývat se činností, která má omezený rozsah, a jednak broží, že jim bude předán vysoký počet žádostí v tomto smyslu, což by je nutně vedlo k provedení výběru podle kritérií, která by unikala jakékoliv kontrole.“<sup>363</sup>

Švédský zmocněnec uznal v průběhu soudního jednání, že pouze dva ekologické spolky ve Švédsku splňují všechny podmínky.<sup>364</sup> Podle Soudního dvora nepostačuje, že se místní spolky mohou nechat těmito dvěma velkými spolky zastupovat.

Občanské sdružení, které se bránilo proti nepřiznání aktivní legitimace v řízení před národním soudem (*Djurgården-Lilla Värtans, DLV*), mělo sice pouze 300 členů, ti však pocházeli z oblasti Stockholmu, které se posuzovaný záměr týkal, a sdružení bylo v této oblasti aktivní již po dobu 25 let. Než došlo ke změně vnitrostátní úpravy, v dalším řízení, ve kterém byly námitky DLV zamítnuty, ji švédský soud pro rozpor s unijním právem nepoužil. V té době byl však již předmětný záměr (výstavba tunelu v délce asi 1 km ve skále za účelem zapustit do něj elektrické vedení) realizován. Současná úprava vyžaduje přinejmenším 100 členů pro přístup k soudu.

<sup>362</sup> Rozsudek SDEU ze dne 15.10.2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening (C-263/08, ECLI:EU:C:2009:631)*.

<sup>363</sup> Body 47, 51.

<sup>364</sup> Viz stanovisko generální advokátky E. Sharpston ze dne 2.7.2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening (C-263/08, ECLI:EU:C:2009:421)*, bod 77.

Reichelová<sup>365</sup> v analýze tohoto případu uvádí, že švédská vnitrostátní úprava odpovídala historicky danému restriktivnímu přístupu k prosazování ochrany životního prostředí veřejností, který vychází z přijatého modelu demokracie s výrazným prosazováním práva životního prostředí státními orgány a ombudsmanem. Nicméně po přistoupení k AÚ a stanovení omezujících kritérií pro přístup ekologických spolků k soudní ochraně se objevily pochybnosti o souladu této úpravy s Úmluvou i směrnicí EIA. S tím souvisí i podstatný závěr SDEU, který potvrzuje, že každá složka účasti veřejnosti musí být dostatečná, tedy konkrétně v tomto případě že směrnice EIA nedovoluje omezit možnosti přezkumu z důvodu, že dotčené osoby již mohly uplatnit svůj názor ve fázi účasti na rozhodování ve správním řízení.<sup>366</sup>

Švédská praxe je mezi členskými státy poměrně ojedinělá v tom, že stanoví počet členů spolku nutný pro přístup k soudní ochraně. Podobný přístup lze najít i v jiných členských státech, ale týká se spíše podmínek registrace spolku, aby byl uznán jako spolek, který může hájit zájem na ochraně životního prostředí (včetně možnosti podávat žaloby k soudům, takže se v podstatě jedná o stejné omezení, jen nepřímé).

Závěry SDEU jsou podstatné z toho důvodu, že z nich lze dovodit, že unijní právo podporuje lokální ekologické spolky (podobně jako české soudy), ale nikoliv nutně zakládané *ad hoc* ve smyslu ke konkrétní věci a např. i po zahájení řízení (na rozdíl od českých soudů). Důležitá je celková situace v konkrétním členském státě. Pokud by se ukázalo, že ekologických spolků ve Švédsku, které by dokázaly splnit podmínku 2000 členů, je dostatečný počet (k hájení veřejného zájmu na ochraně životního prostředí), je pravděpodobné, že by takto koncipovaná úprava obstála, a to včetně požadavku na určitou časovou zavedenost, který se objevuje i v úpravě jiných členských států.

Jinými slovy, není nutné, aby podmínky pro účast ekologických spolků byly stanoveny alternativně jako např. v českém zákoně o EIA – a umožňovaly participaci spolků jak zavedených, tak *ad hoc* podporovaných určitým počtem jednotlivců.

<sup>365</sup> REICHEL, J. Judicial Control in a Globalised Legal Order – A One Way Track? An Analysis of the Case C-263/08 Djurgården-Lilla Värtan. *Review of European Administrative Law*, 2010, sv. 3, č. 2, s. 80–81.

<sup>366</sup> Bod 48.



### 4.6.3 Místní a časová zavedenost

Ve výše uvedeném rozsudku ve věci **C-263/08** rovněž Soudní dvůr uvedl, že „*platí, že směrnice 85/337 se netýká činností pouze regionálního nebo celostátního rozsahu, ale rovněž činností s omezeným rozsahem, kterým se mohou lépe věnovat místní sdružení. Jak uvedla generální advokátka v bodu 78 svého stanoviska, dotčené pravidlo švédské právní úpravy v podstatě zřabuje místní sdružení možnosti jakéhokoliv soudního přezkumu.*“<sup>367</sup> Tento závěr je podstatný ve vztahu k vnitrostátním úpravám, které vyžadují pro přístup ekologických spolků k soudu jejich aktivní činnost na určitém území členského státu (jedná se například o italskou úpravu). Podle Výboru pro AÚ pod definici čl. 2 odst. 4 a 5 AÚ spadají i zahraniční nebo mezinárodní ekologické spolky, které vyjádří zájem na věci.<sup>368</sup>

Podmínka určitého trvání předchozí činnosti ekologických spolků tak nemusí být sama o sobě v rozporu s unijní úpravou účasti veřejnosti a ani s AÚ, třebaže neodpovídá širokému přístupu veřejnosti a směřuje k profesionalizaci ekologických spolků. V tomto ohledu je rozhodující délka požadované předchozí činnosti, další podmínky na účast veřejnosti a rovněž situace v konkrétním členském státě.

Výše uvedené rovněž neznamená, že by nebylo možné stanovit požadavek místní zavedenosti. Ovšem musí být zřejmé, že takový požadavek nebrání efektivní ochraně životního prostředí. Za situace, kdy není vnitrostátní občanská společnost na dostatečné úrovni a teprve se rozvíjí prosazování ochrany životního prostředí soukromými subjekty, působí podmínka předchozí činnosti stejně omezujícím způsobem jako podmínka vysokého počtu členů, tedy v rozporu s unijním právem i s AÚ.

### 4.6.4 Další kritéria

Některé členské státy v praxi vyžadují, aby nevládní organizace splňovala další kritéria pro získání právního postavení. Mohou se týkat nezávislosti nebo neziskového charakteru nevládní organizace nebo její samostatné právní subjektivity podle vnitrostátních právních předpisů. Nebo mohou zapojit nevládní organizaci, která prokáže, že má solidní finanční základ

<sup>367</sup> Bod 50.

<sup>368</sup> VÝBOR PRO AÚ. Případ *Ukraine*, ACCC/C/2004/3 a ACCC/S/2004/1; ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3, 14 3. 2005, bod 26.



pro sledování cíle podpory ochrany životního prostředí. Nebo mohou spočívat v minimálním trvání existence před udělením právního postavení.

V této souvislosti je třeba opět vzít v úvahu úvahy SDEU v rozsudku ve věci **C-263/08**: „*Konečně by ze své podstaty takový systém způsobil filtraci přezkumů v oblasti životního prostředí, která by byla přímo v rozporu s duchem této směrnice, která, jak bylo uvedeno v bodu 33 tohoto rozsudku, má za cíl zajistit splnění závazků vyplývajících z Aarbuské úmluvy.*“<sup>369</sup>

Stanovení kritérií účasti ekologických spolků na ochraně životního prostředí by tak měla předcházet přinejmenším analýza faktického uplatňování účastenských práv dotčené veřejnosti na úrovni soudního přezkumu, aby bylo zřejmé, kolik ekologických spolků bude omezující úpravou dotčeno a v jaké míře zůstane přístup k soudní ochraně zachován.

---

<sup>369</sup> Bod 51.



## 5 ÚČAST NA ROZHODOVÁNÍ

SDEU neměl příliš možností vyjádřit se k nárokům na účast dotčené veřejnosti v povolovacích řízeních. Z jeho závěrů však vyplývá, že taková účast musí být včasná a efektivní, tedy spočívat v možnosti ovlivnit výsledek rozhodování, pokud není vyloženě koncipována pouze jako konzultační. Účastenství je možné zpoplatnit za podmínky, že je stanovený poplatek přiměřený cílům směrnice. Členským státům svědčí poměrně široká míra uvážení v tom, jakým způsobem upraví podmínky využití opravných prostředků Řada unijních předpisů vyžaduje zapojení veřejnosti – čl. 6 odst. 4 směrnice EIA, čl. 24 směrnice IED, čl. 15 směrnice Seveso III,<sup>370</sup> čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích (hodnocení vlivů na oblasti v soustavě Natura 2000).

Právo EU tak vyžaduje účast dotčené veřejnosti zejména v řízeních nebo navazujících řízeních na proces EIA, IPPC a naturové hodnocení ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích. Lze předpokládat, že závěry SDEU např. k účasti veřejnosti podle směrnice EIA lze vztáhnout i na ostatní jmenované procesy, protože je SDEU řadí do stejné skupiny pod čl. 6 AÚ.

Ustanovení směrnice vždy nestanoví, jakým způsobem má taková účast probíhat, takže je členským státům ponechána volnost v tom, jakou formou dotčenou veřejnost zapojí:

Viz čl. 6 odst. 4 směrnice EIA: „Dotčená veřejnost musí dostat včasné a účinné možnosti účastnit se rozhodovacích řízení ve věcech životního prostředí podle čl. 2 odst. 2 a musí mít za tím účelem právo vyjádřit své připomínky a stanoviska příslušnému orgánu nebo orgánům v době, kdy jsou všechny možnosti ještě otevřené, tedy před učiněním rozhodnutí o žádosti o povolení.“

Viz čl. 24 odst. 1) směrnice IED: „Členské státy zajistí, aby dotčená veřejnost dostávala včasnou a účinnou možnost účasti na řízení o a) udělování povolení pro nová zařízení; b) udělování povolení pro veškeré podstatné změny; c) udělování nebo aktualizaci povolení zařízení v případě návrhu na uplatnění čl. 15 odst. 4; d) aktualizaci povolení nebo podmínek povolení pro zařízení v souladu s čl. 21 odst. 5 písm. a).“

<sup>370</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/18/EU ze dne 4. července 2012 o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek a o změně a následném zrušení směrnice Rady 96/82/ES. Úř. věst. L 197, 24. 7. 2012, s. 1–37.

A ke srovnání velmi vágní úprava čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, ze které dovozuje požadavek účasti veřejnosti na rozhodování SDEU (podtržení doplněno): „*Jakýkoli plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, podléhá odpovídajícímu posouzení jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany. S přihlédnutím k výsledkům uvedeného hodnocení důsledků pro lokalitu a s vyhradou odstavce 4 schválí příslušné orgány příslušného státu tento plán nebo projekt teprve poté, co se ujistí, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality, a co si v případě potřeby opatří stanovisko široké veřejnosti.*“

Čl. 15 odst. 1 směrnice Seveso III: „*Členské státy zajistí, aby se dotčená veřejnost měla možnost včas vyjádřit ke konkrétním jednotlivým projektům týkajícím se: a) plánování nových závodů uvedených v článku 13; b) významných změn závodů podle článku 11, vztahujících se na změnu povinnosti stanovené v článku 13, pokud jde o územní plánování; c) nových rozvojových aktivit v okolí závodů, pokud umístění nebo výstavba mohou podle článku 13 zvýšit riziko závažné havárie nebo zhoršit její následky.*“ A čl. 15 odst. 4 stejné směrnice: „*Členské státy zajistí, aby dotčená veřejnost měla možnost vyjádřit příslušnému orgánu před přijetím rozhodnutí své připomínky a stanoviska ke konkrétnímu jednotlivému projektu, jak je uvedeno v odstavci 1, a aby byly výsledky konzultací konaných podle odstavce 1 při přijímání rozhodnutí řádně zohledněny.*“

Z citovaných ustanovení nemusí být zřejmé, zda je zapotřebí plná účast (nikoliv jen konzultace) dotčené veřejnosti. Podstatná je možnost zohlednění výsledku účasti veřejnosti. Požadavky na zajištění účasti veřejnosti totiž vychází z dílčích ustanovení AÚ: poskytnutí informací o rozhodování, a to včas, přiměřeně a účinně, s privilegovaným postavením dotčené veřejnosti (čl. 6 odst. 2); zapojení veřejnosti do rané fáze rozhodování, „*kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná*“ (čl. 6 odst. 4);<sup>371</sup> umožnění veřejnosti předkládat jakékoli připomínky, informace, rozborů nebo stanoviska, které veřejnost považuje za relevantní ve vztahu k navrhované činnosti (čl. 6 odst. 7); náležité zohlednění výsledku

<sup>371</sup> K tomu viz např. stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 30. 3. 2017, *Comune di Corridonia* (C-196/16 a C-197/16, ECLI:EU:C:2017:249), bod 26: „*Dále je třeba poukázat na článek 6 Aarhuské úmluvy, který je prováděn směrnicí ELA. Účast veřejnosti na rozhodováních, která mohou mít významný vliv na životní prostředí, jež je v uvedeném článku stanovena, musí být zajištěna v počátečním stadiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a účast veřejnosti může být účinná. Toto znění dokládá účel účasti v počátečním stadiu: její účinnost je větší, lze-li ji plně zohlednit při realizaci záměru. Zejména může poukázat na to, jak provést výstavbu zařízení bez zbytečné záátěže s cílem minimalizovat nepříznivé vlivy na životní prostředí.*“

účasti veřejnosti v rozhodnutí (čl. 6 odst. 8). AÚ nepředepisuje konkrétní formy účasti veřejnosti (například postavení členů veřejnosti nebo dotčené veřejnosti odpovídající postavení účastníka správního řízení), proto je na smluvních státech, jakými procesními formami tuto účast zajistí.

SDEU z AÚ vychází. Viz např. rozsudek ve věci **Lesoochránárske zoskupenie II (C-243/15)**.<sup>372</sup>

*„Mimoto čl. 6 odst. 3 směrnice 92/43 stanoví, že si příslušné vnitrostátní orgány musí před schválením plánu nebo projektu, jak jsou uvedeny v tomto ustanovení, v případě potřeby opatřit stanovisko široké veřejnosti. Uvedené ustanovení musí být vykládáno ve spojení s čl. 6 odst. 1 písm. b) Aarbuské úmluvy, jež je nedílnou součástí právního řádu Unie.“*<sup>373</sup>

Pokud unijní směrnice vyžadují **konzultaci s dotčenými orgány a s veřejností**, je z judikatury SDEU patrné, že cílem takové úpravy je opatřit podklady pro rozhodování, které jsou přípravné povahy a obecně nejsou předmětem odvolání (ve smyslu přezkumu).

Viz rozsudek SDEU ve věci **Komise vs. Španělsko (C-332/04)**:<sup>374</sup> *„Přestože čl. 6 odst. 1 a 2 směrnice o ELA vyžadují, aby členské státy vedly konzultační postup, v němž se využívají k vyjádření veřejnost a orgány, které by mohly být zájmem dotčeny, zůstává skutečností, že takový postup je nutné nezbytně provést před vydáním povolení k realizaci záměru. Získaná stanoviska – a další stanoviska, která mohou stanovit členské státy – se stávají součástí povolovacího procesu a jejich smyslem je pomáhat rozhodování příslušného orgánu o udělení nebo odmítnutí udělení povolení. Jsou proto přípravné povahy a obecně nejsou předmětem odvolání.“*<sup>375</sup>

Pokud jde o **požadavek účasti na rozhodování**, pak taková účast musí být včasná a efektivní, tedy spočívat v možnosti ovlivnit výsledek rozhodování. Lze se tak domnívat, že jde v kontextu českého právního řádu o účastenství „plné“, v pozici klasického účastníka řízení. Je nutné vnímat, že řada

<sup>372</sup> Rozsudek SDEU ze dne 8.11.2016, *Lesoochránárske zoskupenie II (C-243/15, ECLI:EU:C:2016:838)*.

<sup>373</sup> Bod 45.

<sup>374</sup> Rozsudek SDEU ze dne 16. 3. 2006, *Komise vs. Španělsko (C-332/04, ECLI:EU:C:2006:180)*.

<sup>375</sup> Bod 54, vlastní překlad („S'il est vrai que l'article 6, paragraphes 1 et 2, de la directive 85/337 modifiée impose aux États membres l'obligation d'organiser une procédure de consultation par laquelle respectivement les autorités susceptibles d'être concernées par ledit projet et le public sont invités à donner leur avis, il n'en demeure pas moins qu'une telle procédure se déroule, nécessairement, avant que l'autorisation ne soit délivrée. De tels avis, ainsi que d'autres avis complémentaires que les États membres peuvent prévoir, s'insèrent dans la procédure d'autorisation et visent à aider l'organe compétent dans sa décision d'octroi ou de refus de l'autorisation. Ils ont, partant, un caractère préparatoire et, en règle générale, ne peuvent faire l'objet d'un recours.“).

členských států koncipuje povolovací řízení odlišně, takže účastí veřejnosti je umožnění dotyčné veřejnosti vyjádřit své stanovisko v rámci povolovacích řízení.

Viz rozsudek SDEU ve věci *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08)*.<sup>376</sup> „Mimoto čl. 6 odst. 4 směrnice 85/337 zaručuje konkrétně dotčené veřejnosti účinnou účast na rozhodovacím řízení ve věcech životního prostředí, pokud jde o záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí. Dále pak účast na rozhodovacím řízení ve věcech životního prostředí za podmínek stanovených v čl. 2 odst. 2 a čl. 6 odst. 4 směrnice 85/337 je odlišná a má jiný účel než případný soudní přezkum rozhodnutí přijatého v tomto řízení.“<sup>377</sup>

## 5.1 Podmínky účasti na rozhodování, možnost zpoplatnění účasti

Podmínky účasti dotčené veřejnosti na rozhodování ve věcech ochrany životního prostředí musí umožňovat splnění účelu účasti veřejnosti ve smyslu nároků vymezených v AÚ (viz výše) a v jednotlivých směrnících. SDEU se nijak zvlášť nezabýval tím, jaké podmínky mohou členské státy pro účast na rozhodování nastavit, ale analogicky lze využít jeho závěrů k přístupu k soudní ochraně (viz kap. 4.6). Vedle toho, že stanovená pravidla nesmí vytvářet překážku ve výkonu práv na účast na rozhodování, ani nesmí být uplatňována v rozporu s obecnými právními zásadami Unie, ke kterým patří zejména zásady efektivity a rovnocennosti. Tyto zásady SDEU vztahuje nejen na vnitrostátní soudní řízení, ale také je uplatňuje v souvislosti se správním řízením,<sup>378</sup> takže nemohou procesně právní a hmotněprávní pravidla stanovená ve vnitrostátní úpravě konkrétního správního řízení směřovat k tomu, aby prakticky znemožnila nebo nadměrně ztížila provedení unijní právní úpravy, a vnitrostátní právo se musí použít způsobem, který není

<sup>376</sup> Rozsudek SDEU ze dne 15.10.2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, ECLI:EU:C:2009:631)*.

<sup>377</sup> Body 36, 38.

<sup>378</sup> K použití těchto zásad na správní řízení týkající se řešení sporů o vybírání vnitrostátní daně viz například rozsudek SDEU ze dne 3.2.2000, *Donnias (C-228/98, ECLI:EU:C:2000:65)*, body 62 až 67; k vybírání zemědělských poplatků viz rozsudek SDEU ze dne 27.3.1980, *Amministrazione delle finanze dello Stato vs. Salumi (C-66/79, ECLI:EU:C:1980:101)*, body 17 až 20.

diskriminující ve srovnání s příslušnými postupy, které se týkají čistě vnitrostátního práva.<sup>379</sup>

Co se týče možného **zpoplatnění účasti ve správním řízení**, podle SDEU je takový postup možný.

Viz rozsudek SDEU ve věci **Komise vs. Irsko (C-216/05)**:<sup>380</sup> „...jedním z cílů této směrnice je umožnit dotyčné veřejnosti vyjádřit své stanovisko v rámci povolovacích řízení týkajících se záměrů, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí. V tomto ohledu je namísto konstatovat, že čl. 6 odst. 3 směrnice 85/337 umožňuje, aby členské státy vážaly účast veřejnosti, které se záměr týká, na určité podmínky. Podle uvedeného ustanovení tak členské státy mohou vymezit podrobné podmínky poskytování informací a jejich projednání, a zejména stanovit, kdo je dotyčnou veřejností, jakož i upřesnit způsob, jakým může být uvedená veřejnost informována a jak s ní má být věc projednána. (...) vybírání administrativního poplatku není samo o sobě neslučitelné s účelem směrnice 85/337. Ačkoliv směrnice 85/337 nebrání poplatkům, jako jsou poplatky, které ukládá vnitrostátní právní úprava dotčená v projednávané věci, nemohou být však stanoveny ve výši, která by bránila tomu, aby uvedená směrnice byla plně účinná, v souladu s cílem, který sleduje (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 8. března 2001, Komise v. Francie, C-97/00, Recueil, s. I-2053, bod 9). Tak by tomu bylo, kdyby z důvodu své výše poplatků vytvářel překážku ve výkonu práv na účast vyplývajících z článku 6 směrnice 85/337. V tomto ohledu, co se týče výše dotčených poplatků, a sice 20 € v rámci řízení před místními orgány a 45 € na úrovni odvolacího výboru, tato částka nemůže být považována za částku, která vytváří takovou překážku. Krom toho Komise úspěšně nevrátila argument Irsko, podle kterého je výše uvedeného poplatku odůvodněna s ohledem na administrativní náklady vzniklé zpracováním vyjádření dotyčných osob.“<sup>381</sup>

SDEU přesně nevymezil, jaká kritéria je třeba brát v potaz při posuzování, zda je výše poplatku přiměřená cílům směrnice (v tomto případě směrnice EIA). Při výkladu citovaných závěrů je nutné vnímat širší kontext případu.

Irská vláda stanovila poplatek za předložení vyjádření v postupu před místními plánovacími orgány 20 € a v řízení před odvolacím výborem 45 €. Význam či (odrazující) účinek těchto poplatků pro osoby, které se chtějí účastnit projednání, v zásadě záležel na tom, zda vzhledem k majetku těchto

<sup>379</sup> Viz např. rozsudky SDEU ze dne 21. 9. 1983, *Deutsche Milchkontor a další (C-205/82, ECLI:EU:C:1983:233)*, bod 19, ze dne 16. 7. 1998, *Oelmühle Hamburg a Schmidt Söhne vs. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (C-298/96, ECLI:EU:C:1998:372)*, bod 24, ze dne 24. 9. 2002, *Grundig Italiana (C-255/00, ECLI:EU:C:2002:525)*, bod 33, ze dne 7. 1. 2004, *Wells (C-201/02, ECLI:EU:C:2004:12)*, bod 70.

<sup>380</sup> Rozsudek SDEU ze dne 9. 11. 2006, *Komise vs. Irsko (C-216/05, ECLI:EU:C:2006:706)*.

<sup>381</sup> Body 37–38, 42–45, podtržení doplněno.

osob, který mají, zejména tedy vzhledem k jejich příslušným příjmům, mohou tyto poplatky nést více nebo méně snadno. Generální advokátka nabídla jako základní kritérium pro posouzení přiměřenosti poplatku výši průměrného platu v členském státu.

Viz stanovisko generální advokátky ve věci *Komise vs. Irsko (C-216/05)*.<sup>382</sup> „Co se týče týdenního příjmu skupiny příjemců sociální pomoci dovolávaného Komisí, jedná se o tak extrémní srovnávací měřítko, jaké by představoval například průměrný roční příjem osob nejvyšší platové třídy. Rozumnější se mi zdá už posouzení s ohledem na průměrný měsíční příjem v Irsku, ačkoliv ani z toho nelze činit jasné závěry. Celkem vzato by však bylo možné dát Irsku za pravdu, že u 20, respektive 45 € se jedná o obecně dostupné částky. Kromě toho je třeba dodat, že tyto poplatky z hlediska jejich výše, jak to vyplývá ze spisu, respektive vyjádření Irsku, zcela odpovídají tomu, co je v Irsku běžnou praxí v oblasti různých poplatků v souvislosti se správním řízením.“<sup>383</sup>

SDEU za podstatné označil **kritérium, že výše poplatků souvisí s administrativní náročností vypořádání námitek**, ale lze se domnívat, že zvláště v případě vyššího poplatku by se nedržel pouze tohoto kritéria – a přihlédl právě i k ekonomickým poměrům dotčené veřejnosti v daném členském státě. Také může hrát roli, že závěry SDEU se vztahují ke znění směrnice EIA z doby, kdy ještě nebyla v unijním právním řádu provedena AÚ (ve vztahu ke směrnici EIA prostřednictvím směrnice 2003/35/ES).<sup>384</sup> Pokud by SDEU posuzoval podobný případ v současnosti, nebyl by jeho přístup tolerantnější ve vztahu k vymezení širě uvážení, která svědčí členským státům. Otázkou také je, jaký vliv by na jeho uvážení mělo současné znění směrnice EIA (ve znění směrnice 2014/52/EU) v tom ohledu, že v definici posuzování vlivů uvádí, že se jedná o proces vypořádání získaných informací, z čehož by bylo možné dovozovat, že prostor pro omezení účasti veřejnosti je menší.

Lze doplnit, že průměrný plat v členských státech se samozřejmě liší, např. v Irsku je téměř čtyřikrát vyšší než v České republice, takže není jisté, zda by stejná výše poplatků obstála, pokud by byla zavedena v Česku. Na druhou stranu, pokud je mi známo, Irsko v roce 2006 zavedlo i poplatek

<sup>382</sup> Stanovisko generální advokátky C. Stix-Hackl ze dne 22.6.2006, *Komise vs. Irsko (C-216/05)*, ECLI:EU:C:2006:424).

<sup>383</sup> Bod 45.

<sup>384</sup> AÚ v preambuli uvádí, že „veřejnost potřebuje znát postupy, kterými se může podílet na rozhodování, které se týká životního prostředí, že potřebuje mít volný přístup k těmto postupům a že musí vědět, jak těchto postupů využít.“



za uplatnění námitek v procesu územního plánování ve výši 50 €, který již Komise neřešila (alespoň ne způsobem, že by se případ dostal před SDEU). Výše uvedené je možné shrnout, že zpoplatnění účasti veřejnosti ob stojí jen tehdy, pokud jsou stanovené poplatky vybírány nikoliv pouze v daném procesu (oblasti), ale obecně za předložení vyjádření veřejnosti v plánovacích a povolovacích procesech. Projednání s veřejností nesmí být upraveno v tomto ohledu méně příznivě než ve vztahu ke srovnatelným čistě vnitrostátním postupům (v souladu se zásadou rovnocennosti). Výše poplatku musí v zásadě pokrývat jen zvýšené náklady na vypořádání námitek, ale každopádně nemůže bránit efektivní participaci dotčené veřejnosti.

## 5.2 Doručování rozhodnutí na internetu

Unijní úprava účasti veřejnosti zdůrazňuje přístup k informacím podstatným pro efektivní uplatňování účastenských práv. Neřeší ovšem různé otázky, které souvisí s oznamováním zahájení řízení či s doručováním rozhodnutí – například nakolik je možné doručování rozhodnutí prostřednictvím úřední desky nebo internetu. V některých státech se přitom právě tímto způsobem zajišťuje transparentní účast veřejnosti, aby bylo možné seznámit se s rozhodnutím a také (v důsledku fikce rozhodnutí) počítat správní lhůty pro podání odvolání nebo pro podání žaloby k soudu.

V rozsudku ve věci *Flausch (C-280/18)*<sup>385</sup> SDEU posuzoval při výkladu ustanovení směrnice EIA otázku, zda je v souladu s unijními požadavky vnitrostátní úprava, která stanoví, že zveřejnění rozhodnutí o schválení environmentálních požadavků pro stavby a činnosti, jež mají významný vliv na životní prostředí, na příslušné internetové stránce zakládá domněnku plného seznámení se všech zainteresovaných osob s danou problematikou pro účely podání žaloby. Co se týče vývoje případu, před výstavbou turistického komplexu na řeckém ostrově Ios byla účast veřejnosti v povolovacích řízeních zajištěna na úrovni regionálního správního orgánu namísto obce, v níž měl být záměr proveden. Takový postup je možné podle SDEU považovat za nedostatečný z hlediska zajištění ochrany práv dotčené veřejnosti. V rozporu s požadavky unijní směrnice byl podle SDEU také postup, podle

<sup>385</sup> Rozsudek SDEU ze dne 7. 11. 2019, *Flausch a další (C-280/18, ECLI:EU:C:2019:928)*.

kterého běžela lhůta pro podání žaloby ode dne oznámení o schválení záměru na zvláštních internetových stránkách, aniž by bylo dotčeno veřejnosti oznámeno zahájení povolovacího řízení: „...*dotčená veřejnost přitom musí být vhodným způsobem a dostatečně předem informována o povolovacím řízení a o možnostech se jej zúčastnit. Pokud tomu tak není, příslušníci dotčené veřejnosti přitom nemohou očekávat, že budou informováni o konečném rozhodnutí o povolení. To platí zvláště za takových podmínek, jako jsou podmínky dotčené ve věci v původním řízení. Poubá skutečnost, že rozhodnutí je ex post k dispozici na internetových stránkách ministerstva životního prostředí totiž nemůže být z hlediska zásady efektivity považována za dostačující, jelikož v případě, že neexistovaly dostatečné informace o zahájení postupu pro účast veřejnosti, nelze od nikoho očekávat, že se bude informovat o zveřejnění příslušného konečného rozhodnutí.*“<sup>386</sup>

Nabízí se i srovnání s rozsudkem SDEU ve věci *Călin (C-676/17)*,<sup>387</sup> který se týká otázky, zda unijní právo, zejm. zásady rovnocennosti a efektivity, brání vnitrostátní úpravě, která dle výkladu rozsudku vnitrostátního soudu stanoví lhůtu pro podání návrhu na obnovu řízení týkajícího se namítaného porušení unijního práva na jeden měsíc ode dne doručení konečného rozhodnutí. Podle SDEU nebrání, avšak v souladu se zásadou efektivity ve spojení se zásadou právní jistoty je nutné, aby byla prekluzivní lhůta uplatněna jen tehdy, pokud v době podání návrhu na obnovu již byl rozsudek zavádějící takovou lhůtu publikován.

### 5.3 Uplatnění opravného prostředku

Povinnost umožnit přezkoumání rozhodnutí (závěru) příslušného řízení vyplývá přímo z ustanovení některých směrnic, zejm. čl. 11 směrnice EIA a čl. 25 směrnice IED. Tento požadavek je ovšem třeba vnímat jako přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem, tedy v kontextu české úpravy jako zajištění přístupu k soudní ochraně. Formulace požadavku odpovídá odlišnostem v konceptu povolovacích řízení a opravných prostředků v jednotlivých členských státech, které ostatně reflektuje i čl. 11 odst. 4 směrnice EIA, podle kterého ustanovení tohoto článku „*nevyklučují možnost předběžného přezkoumání správním orgánem a neovlivní požadavek, aby tam,*

<sup>386</sup> Body 58–59, podtržení doplněno.

<sup>387</sup> Rozsudek SDEU ze dne 11. 9. 2019, *Călin (C-676/17)*, ECLI:EU:C:2019:700).

*„kde to vyžaduje vnitrostátní právo, byly před předáním věci k soudnímu přezkumu vyčerpány postupy správního přezkumu.“* V podstatě totožné ustanovení obsahuje čl. 25 odst. 4 směrnice IED: „*Odstavce 1, 2 a 3 nevylučují možnost předběžného přezkumu správním orgánem a nedotýkají se požadavku, aby tam, kde to vyžaduje vnitrostátní právo, byly před předáním věci k soudnímu přezkumu vyčerpány postupy správního přezkumu.*“

Jak lze dovodit ze stanoviska generálního advokáta ke směrnici EIA ve věci **North East Pylon Pressure Campaign a Sheehy (C-470/16)**,<sup>388</sup> z pohledu unijního práva jsou představitelné i přípustné různé způsoby nastavení správního řízení a mechanismů přezkumu vydaných rozhodnutí: „*Rozdíly v systematické rozhodování a jeho výsledcích pak budou mít přirozeně vliv i na mechanismy přezkumu. Další podstatné rozdíly existují i mezi přezkumnými řízeními. Členské státy například mohou i nemusí podmiňovat možnost podání žaloby k vnitrostátním soudům předchozím odvoláním ve správním řízení. U takových opravných prostředků existují i institucionální rozdíly (odvolání k ministerstvu, příslušnému orgánu nebo zvláštnímu odvolacímu orgánu a podobně).*“<sup>389</sup>

Viz také rozsudek SDEU ve věci **Gruber (C-570/13)**:<sup>390</sup> „...správní rozhodnutí o neprovedení posouzení vlivů vydané na základě takového vnitrostátní právní úpravy nemůže bránit jednotlivci, který je součástí ‚dotčené veřejnosti‘ ve smyslu této směrnice a splňuje kritéria stanovená vnitrostátním právem, pokud jde o ‚dostatečný zájem‘, nebo případně ‚porušování práva‘, napadnout toto správní rozhodnutí v rámci opravného prostředku podaného buď proti tomuto rozhodnutí, nebo proti pozdějšímu rozhodnutí o povolení“<sup>391</sup>

Z uvedeného vyplývá, že členským státům svědčí poměrně široká míra uvážení v tom, jakým způsobem upraví podmínky využití opravných prostředků proti závěru procesu EIA či rozhodnutí v navazujícím řízení. Toto platí i pro procesy IPPC a naturové hodnocení ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích. Rovněž ve vztahu k těmto podmínkám se uplatní požadavky, aby jejich využití nebylo příliš zatěžující pro zástupce dotčené veřejnosti a netvořilo překážku přístupu k účasti na rozhodování a následně i k soudní ochraně.

<sup>388</sup> Stanovisko generálního advokáta M. Bobka ze dne 19. 10. 2017, *North East Pylon Pressure Campaign a Sheehy* (C-470/16, ECLI:EU:C:2017:781).

<sup>389</sup> Bod 104.

<sup>390</sup> Rozsudek SDEU z 16. 4. 2015, *Gruber* (C-570/13, ECLI:EU:C:2015:231).

<sup>391</sup> Bod 44.

## 5.4 Účast na rozhodování jako podmínka přístupu k soudní ochraně

Přístup k soudní ochraně není v zásadě odvislý od účasti ve správním řízení.

Viz stanovisko generální advokátky ve věci *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforenin (C-263/08)*:<sup>392</sup> „V konečném důsledku má nevládní organizace, která se účastní správního řízení o posuzování vlivů na životního prostředí jako ‚dotčená veřejnost‘, rovněž rozsáhlou aktivní legitimaci, pokud hodlá napadnout rozhodnutí orgánů před soudem. Přístup k soudům nicméně neplyne z předchozí účasti ve správní fázi řízení. Ze znění článku 10a spíše vyplývá, že se může použít, pokud organizace na ochranu životního prostředí splní požadavky čl. 1 odst. 2 a získá status ‚dotčené veřejnosti‘.“<sup>393</sup>

Z judikatury SDEU také vyplývá, že by členské státy neměly omezovat přístup k soudní ochraně na případy, kdy se zástupci dotčené veřejnosti účastnili předcházejícího správního řízení. Obecně tak je účast na rozhodování odlišná od soudního přezkumu a bez dalšího nemá vliv na aktivní legitimaci pro podání žaloby.

Ve vztahu ke směrnici EIA viz rozsudek SDEU ve věci *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening (C-263/08)*:<sup>394</sup> „Výkon práva na soudní přezkum ve smyslu článku 10a směrnice 85/337 je totiž nezávislý na tom, zda je orgán, který přijal napadené rozhodnutí správní nebo soudní povahy. Dále pak účast na rozhodovacím řízení ve věcech životního prostředí za podmínky stanovených v čl. 2 odst. 2 a čl. 6 odst. 4 směrnice 85/337 je odlišná a má jiný účel než případný soudní přezkum rozhodnutí přijatého v tomto řízení. Tato účast tedy nemá vliv na podmínky pro podání opravného prostředku.“<sup>395</sup>

SDEU obecně respektuje možnost členských států podmínit přístup k soudní ochraně předchozí účastí v povolovacím řízení a konstatuje, že takový postup není v rozporu s čl. 47 Listiny základních práv EU.

Viz rozsudek SDEU ve věci *Puškár (C-73/16)*<sup>396</sup> z daňové oblasti, který se týká aspektů využití opravných prostředků pro vyškrtnutí ze seznamu fyzických osob, které zdánlivě vykonávají vedoucí funkce v určitých právnických osobách: „... článek 47 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání vnitrostátnímu zákonu“

<sup>392</sup> Stanovisko generální advokátky E. Sharpston ze dne 2. 7. 2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforenin (C-263/08, ECLI: EU:C:2009:421)*.

<sup>393</sup> Bod 44.

<sup>394</sup> Rozsudek SDEU ze dne 15. 10. 2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening (C-263/08, ECLI:EU:C:2009:631)*.

<sup>395</sup> Bod 38, podtržení doplněno.

<sup>396</sup> Rozsudek SDEU ze dne 27. 9. 2017, *Puškár (C-73/16, ECLI:EU:C:2017:725)*.

*ktelý podřizuje podání soudní žaloby osobou, která tvrdí, že bylo porušeno její právo na ochranu osobních údajů zaručené směrnicí 95/46, předchozímu vyčerpání dostupných správních opravných prostředků, za podmínky, že konkrétní postupy uplatňování uvedených opravných prostředků nepřiměřeně neovlivňují právo na účinný prostředek nápravy před soudem zakotvené v uvedeném ustanovení. Zejména je důležité, aby předchozí vyčerpání dostupných správních opravných prostředků nevedlo k podstatnému prodlení, pokud jde o podání žaloby k soudu, stavělo promlčení dotčených práv a nevedlo ke vzniku nadměrných nákladů.*<sup>397</sup>

Podstatný je však celý algoritmus úvah SDEU, ze kterého je patrné, o jaká východiska SDEU svoje závěry opíral a že vycházel i z judikatury z oblasti ochrany životního prostředí:

*„56 Je však třeba určit, zda článek 47 Listiny brání tomu, aby členský stát stanovil, že podmínkou pro podání soudní žaloby je předchozí vyčerpání dostupných správních opravných prostředků.*

*57 Je totiž třeba připomenout, že podle ustálené judikatury přísluší soudům členských států na základě zásady loajální spolupráce uvedené v čl. 4 odst. 3 SEU zajistit soudní ochranu práv, která procesním subjektům vyplývají z unijního práva, přičemž čl. 19 odst. 1 SEU kromě toho členským státům ukládá povinnost zajistit prostředky nezbytné ke zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých unijním právem (viz zejména rozsudky ze dne 8. listopadu 2016, Lesoochrannárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, bod 50, a ze dne 26. července 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, bod 29).*

*58 Tato povinnost členských států odpovídá právu zakotvenému v článku 47 Listiny, napsaném ‚Právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces‘, podle kterého každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. května 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, bod 44, a ze dne 26. července 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, bod 30).*

*59 Z toho plyne, že členské státy musí při vymezení procesních podmínek soudní žaloby určené k ochraně práv přiznaných směrnicí 95/46 zajistit dodržování práva na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces zakotveného v článku 47 Listiny, které je potvrzením zásady účinné soudní ochrany (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 15. září 2016, Star Storage a další, C-439/14 a C-488/14, EU:C:2016:688, bod 46, jakož i ze dne 26. července 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, bod 31).*

*60 Vlastnosti opravného prostředku upraveného v článku 22 směrnice 95/46 tedy musí být definovány v souladu s článkem 47 Listiny (viz obdobně rozsudky ze dne 17. prosince 2015,*

<sup>397</sup> Bod 76, podtržení doplněno.

Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, bod 51, a ze dne 26. července 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, bod 31).

61 V projednávané věci je v původním řízení nesporné, že dotčená vnitrostátní právní úprava tím, že přípustnost soudního opravného prostředku podané osobou, která tvrdí, že bylo porušeno její právo na ochranu osobních údajů zaručené směrnicí 95/46, podmiňuje předchozím vyčerpáním dostupných správních opravných prostředků, zavádí další krok pro přístup k soudu. Jak uvedla rovněž generální advokátka v bodě 53 stanoviska, taková podmínka řízení zpožďuje přístup k soudnímu opravnému prostředku a může způsobit dodatečné náklady.

62 Povinnost vyčerpat dostupné správní opravné prostředky tedy jako předchozí podmínka pro podání soudní žaloby představuje omezení práva na účinné prostředky nápravy před soudem ve smyslu článku 47 Listiny, které je podle čl. 52 odst. 1 Listiny odůvodněné pouze tehdy, pokud je stanoveno zákonem, respektuje podstatu uvedeného práva a při dodržení zásady proporcionality je nezbytné a skutečně odpovídá cílům obecného zájmu, které uznává Evropská unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. září 2016, Star Storage a další, C-439/14 a C-488/14, bod 49).

63 Je třeba konstatovat, že ve věci v původním řízení z předkládacího rozhodnutí plyne, že právním základem povinnosti vyčerpat dostupné správní opravné prostředky je § 250v odst. 3 občanského soudního řádu, takže musí být považována za povinnost stanovenou vnitrostátním zákonem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. září 2016, Star Storage a další, C-439/14 a C-488/14, bod 50 a citovaná judikatura).

64 Tato povinnost navíc respektuje zásadní obsah základního práva na účinnou soudní ochranu, jak je zakotveno v článku 47 Listiny. Uvedená povinnost totiž nepochybně dané právo jako takové. Pouze se ukládá dodatečný procesní krok nutný k jeho výkonu.

65 Je však třeba ještě ověřit, zda povinnost vyčerpat dostupné správní opravné prostředky odpovídá cílům obecného zájmu, a v případě kladné odpovědi, zda respektuje zásadu proporcionality ve smyslu čl. 52 odst. 1 Listiny.

66 Z předkládacího rozhodnutí a z vyjádření slovenské vlády plyne, že důvody zavedení povinnosti podat správní stížnost před podáním soudní žaloby jsou spojeny na jedné straně s vůlí umožnit správnímu orgánu, pokud vyhoví argumentům stěžovatele, co nejrychleji zhojit protiprávní situaci, když konstatuje opodstatněnost stížnosti, jakož i zabránit tomu, aby proti uvedenému orgánu byly podávány nepředvídané žaloby. Na druhé straně se uvedené důvody pojí se skutečností, že taková povinnost přispívá k účinnosti soudního řízení v případě, že uvedený orgán nesdílí názor stěžovatele, který posléze podá soudní žalobu, protože se soud může opřít o již existující správní spis.

67 Zdá se tedy, že povinnost vyčerpat dostupné správní opravné prostředky má odlehčit soudům od sporů, které lze řešit přímo před dotčeným správním orgánem, jakož i zvýšit účinnost

*soudních řízení ve sporech, v nichž je podána soudní žaloba navzdory skutečnosti, že již byla podána stížnost. Uvedená povinnost tedy sleduje legitimní cíl obecného zájmu.*

68 Jak plyne z bodu 62 stanoviska generální advokátky, povinnost vyčerpat dostupné správní opravné prostředky je vhodná k dosažení uvedených cílů, přičemž neexistuje žádný mírnější prostředek, který by jich dosahoval ve stejné míře.

69 Mimoto se nezdá, že existuje zjevný nepoměr mezi uvedenými cíli a případnými nepříznivými důsledky způsobenými povinností vyčerpat dostupné správní opravné prostředky (viz obdobně rozsudek ze dne 18. března 2010, *Alasini a další*, C-317/08 až C-320/08, EU:C:2010:146, bod 65).

70 V tomto ohledu je třeba připomenout, že Soudní dvůr rozhodl, že zásada účinné soudní ochrany, potvrzená v článku 47 Listiny, nebrání vnitrostátní právní úpravě, která podřizuje podání soudní žaloby v oblasti elektronických komunikačních a spotřebitelských služeb předchozím využitím mimosoudního smířčívho řízení a mimosoudního mediačního řízení, nevede-li toto řízení k vydání rozhodnutí, které je pro jeho účastníky závazné, nepředstavuje-li podstatné prodlžení, pokud jde o podání žaloby k soudu, stavi-li promlčení dotčených práv a nevede-li pro jeho účastníky ke vzniku nákladů, nebo jeho náklady jsou pro jeho účastníky nevýznamné, avšak pouze za podmínky, že elektronická forma nepředstavuje jediný způsob přístupu k uvedenému řízení o urovnání sporu a ve výjimečných případech, kdy je vyžaduje naléhavost situace, jsou přípustná předběžná opatření (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 18. března 2010, *Alasini a další*, C-317/08 až C-320/08, EU:C:2010:146, bod 67, jakož i ze dne 14. června 2017, *Menini a Rampanelli*, C-75/16, EU:C:2017:457, bod 61).

71 Tyto jednotlivé podmínky se uplatní *mutatis mutandis* na povinnost vyčerpat dostupné správní opravné prostředky dotčenou ve věci v původním řízení.

72 Předkládajícímu soudu tedy přísluší přezkoumat, zda konkrétní postupy uplatňování správních opravných prostředků dostupných ve slovenském právu nepřiměřeně neovlivňují právo na účinný prostředek nápravy před soudem zakotvené v článku 47 Listiny.“

Otázkou je, nakolik je možné citované obecné závěry uplatňovat např. vůči úpravě ve směrnici EIA.

V již zmiňovaném rozsudku ve věci **Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening (C-263/08)**<sup>398</sup> totiž SDEU dospěl k následujícímu závěru: „V tomto ohledu je nutné konstatovat, že jestliže směrnice 85/337 stanoví, že členové dotčené veřejnosti, kteří mají dostatečný zájem na napadnutí činnosti nebo na právech, do kterých může činnost zasáhnout, musí mít možnost dosáhnout přezkoumání povolovacího rozhodnutí soudem, pak tato směrnice nedoroluje omezit možnosti přezkoumání z důvodu, že dotčené osoby

<sup>398</sup> Rozsudek SDEU ze dne 15.10.2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening* (C-263/08, ECLI:EU:C:2009:631).



*již mohly uplatnit svůj názor ve fázi účasti na rozhodování stanovené v jejím čl. 6 odst. 4. Ani okolnost zdůrazněná Švédským královstvím, že vnitrostátní pravidla poskytují širokou možnost účasti od začátku řízení o vydání napadeného rozhodnutí, žádným způsobem neodůvodňuje závěr, že opravný prostředek proti rozhodnutí přijatému v uvedeném řízení je možný pouze za omezujících podmínek.*<sup>399</sup>

Citovaný závěr bývá interpretován tak, že podmínění podání žaloby účastí v povolovacím řízení není možné, případně že není možné podmiňovat ani odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí účastí v prvním stupni povolovacího řízení. Takový výklad se však nejeví jako správný.

Prvně je potřeba opět podotknout, že pokud SDEU zmiňuje opravný prostředek, pak je nutné jej v tomto kontextu vykládat jako žalobu k soudu, a to v duchu směrnice EIA a v kontextu české právní úpravy (viz ang. „*participation in the decision-making procedure has no effect on the conditions for access to the review procedure*“). Citovaný závěr je pak zejména odpovědí na argumentaci švédské vlády, že postačuje, pokud se ekologické spolky mohly účastnit povolovacího řízení, kde jim byla umožněna široká účast. Takže nejde o *podmínění* přístupu k soudu účastí v povolovacím řízení, ale o jeho zásadní *omezení* z důvodu, že účast na rozhodování je z hlediska požadavků směrnice EIA dostačující (viz ang. *that directive in no way permits access to review procedures to be limited on the ground that the persons concerned have already been able to express their views in the participatory phase*).

Závěr SDEU tedy reflektuje skutečnost, že Švédsko upravilo přísnější podmínky pro aktivní legitimaci před soudy, než jaké byly podmínky stanovené pro aktivní legitimaci před správními úřady. Proto se řada spolků dostala pouze do povolovacího řízení, ale již ne před soud. A proto také Soudní dvůr uvedl, že se jedná o dva různé prostředky účasti a je možné umožnit účast dotčené veřejnosti jak v povolovacím řízení, tak v řízení před soudem.

Nadto je třeba konstatovat, že interpretace, podle které není možné podmínit přístup k soudní ochraně účastí v povolovacím řízení, resp. vyčerpáním opravných prostředků, neodpovídá ani znění čl. 11 odst. 4 směrnice EIA, podle kterého ustanovení tohoto článku „*nevyklučují možnost předběžného přezkoumání správním orgánem a neovlivní požadavek, aby tam, kde to vyžaduje vnitrostátní právo, byly před předáním věci k soudnímu přezkoumání vyčerpány postupy správního přezkoumání.*“

<sup>399</sup> Body 48–49.



Je možné zmínit i závěry SDEU, které se netýkají výkladu ustanovení směrnice EIA a ve kterých SDEU řešil přístup k ochraně ve věcech ochrany životního prostředí v režimu čl. 9 odst. 3 AÚ (v tomto případě podle rámcové směrnice o vodách). Dospěl k závěru, že není možné podmínit podání žaloby účastí ve správním řízení za situace, kdy se do takového řízení dotčená veřejnost vůbec nemůže dostat. Jinými slovy, je možné podmínit přístup k soudní ochraně v režimu čl. 9 odst. 3 AÚ předchozí účastí ve správním řízení, ovšem do tohoto řízení musí členský stát umožnit dotčené veřejnosti přístup, aby tuto podmínku mohla splnit. Pokud tak neučiní, může se dotčená veřejnost dovolávat přímého účinku směrnice.

Viz rozsudek SDEU ve věci *Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation (C-664/15)*,<sup>400</sup> ve kterém SDEU řešil otázku (zjednodušeně), zda ve věcech ochrany vod stačí poskytnout ekologickým spolkům přístup k soudní ochraně, nebo z AÚ vyplývá i právo na účast v řízení. Už jsem uvedl, že jde o režim pouze soudní ochrany (čl. 9 odst. 3 AÚ), ale SDEU k tomu doplnil, že pokud si členský stát přístup k soudu podmíní účastí na rozhodování, pak musí umožnit i účast na rozhodování:

*„I když čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy jako takový neukládá, aby členský stát stanovil právo účastnit se takového správního řízení o schválení, jako je řízení dotčené ve věci v původním řízení, v postavení účastníka řízení, jinak je tomu tehdy, pokud je podle použitelného vnitrostátního práva získání tohoto postavení podmínkou, jež musí být splněna k tomu, aby bylo možné podat ke soudu prostředek právní nápravy ke zpochybnění rozhodnutí, jež bylo přijato v rámci tohoto řízení. Pokud totiž vnitrostátní právo stanoví takovou souvislost mezi postavením účastníka správního řízení a právem na soudní prostředek nápravy, nelze uvedené postavení účastníka řízení odeprýt, aniž by bylo zřevnováno právo na podání prostředku právní nápravy veškerého užitečného účinku či dokonce jeho samotné podstaty, což by bylo v rozporu s čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy ve spojení s článkem 47 Listiny.“<sup>401</sup>*

## 5.5 Uplatnění námitek ve správním řízení jako podmínka uplatnění žalobních námitek

Možnost podmínit uplatnění žalobních námitek jejich předchozím uplatněním ve správním řízení je komplikovaná, ale nikoliv vyloučená. Takové

<sup>400</sup> Rozsudek SDEU ze dne 20.12.2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation (C-64/15, ECLI:EU:C:2017:987)*.

<sup>401</sup> Body 68–69.

omezení totiž musí mít totiž podobu procesního institutu, který směřuje na výjimečné případy. Závěry SDEU totiž brání paušálnímu omezení věcného rozsahu soudního přezkumu, ale nikoliv mechanismu, který by vyhodnotil určité námitky jako nepřípustné (a tedy nezpůsobitelné k bližšímu posouzení), pokud například nedošlo k jejich uplatnění bez racionálního důvodu.

Tento závěr vyplývá především z rozsudku ve věci **Komise vs. Německo (C-137/14)**.<sup>402</sup>

*„Ačkoli je pravda, že vznesení důvodu poprvé až v rámci žaloby podané k soudu může v určitých případech narušit řádný průběh řízení, postačuje v souvislosti s argumentem postaveným na efektivitě správního řízení připomenout, že samotným cílem článku 11 směrnice 2011/92 a článku 25 směrnice 2010/75 je nejen zaručit právnímu subjektu nejširší možný přístup k soudnímu přezkumu, ale rovněž umožnit, aby se přezkum týkal věcně i procesní zákonnosti napadeného rozhodnutí v plném rozsahu. Vnitrostátní zákonodárce však může stanovit zvláštní procesní pravidla, jako například nepřípustnost argumentu vzneseného zneužívajícím způsobem či nikoli v dobré víře, která představují vhodné mechanismy zaručení efektivitu soudního řízení.“<sup>403</sup>*

Tento přístup odpovídá praxi řady členských států. Některé z nich, např. Rakousko, podobně vyžadují, aby ekologické spolky v žalobě proti rozhodnutí přímo uvedly, proč neuplatnily již dříve námitky, které uvádí až v této fázi. Takový postup je možné legislativně zakotvit, protože SDEU výslovně umožňuje stanovit zvláštní procesní pravidla, jako například nepřípustnost argumentu vzneseného nikoli v dobré víře nebo zneužívajícím způsobem. Ale stále tak, aby byla zaručena efektivita soudního řízení.

Jak lze dovodit ze stanoviska generálního advokáta ve věci **North East Pylon Pressure Campaign a Sheehy (C-470/16)**,<sup>404</sup> z pohledu unijního práva jsou situace, které lze označit za zneužití práva, spíše výjimečné: *„Ačkoli teoreticky platí, že v případech šikanózních sporů se nemusí uplatnit ani základní pravidla o přístupu k právní ochraně, což by mohlo platit i pro pravidlo o nepřiměřené nákladnosti, se všemi praktickými důsledky ohledně jeho ‚nepoužití‘, jsou takové případy vskutku výjimečné. Na základě*

<sup>402</sup> Rozsudek SDEU ze dne 15. 10. 2015, *Komise vs. Německo* (C-137/14, ECLI:EU:C:2015:683).

<sup>403</sup> Body 80–81, podtržení doplněno.

<sup>404</sup> Stanovisko generálního advokáta M. Bobka ze dne 19. 10. 2017, *North East Pylon Pressure Campaign a Sheehy* (C-470/16, ECLI:EU:C:2017:781).

*informací poskytnutých předkládajícím soudem je zřejmé, že návrh takového druhu, jaký byla podán v projednávané věci, zdaleka nespadá do této výjimečné kategorie.*<sup>405</sup>

Problematická je již odpověď na otázku, nakolik významně musí být environmentální prvek ve věci zastoupen, aby se jednalo o spor týkajících se práva životního prostředí. Výklad ve prospěch širokého přístupu k soudní ochraně je na místě, nicméně v situaci, kdy jsou environmentální případy nějakým způsobem zvýhodněny oproti běžným věcem, hrozí účelová argumentace až zneužití práva ze strany žalobce za účelem dosažení nižších soudních nákladů.

K tomu lze odkázat například na zjištění Výboru pro AÚ ve věci **Morgan a Baker vs. Spojené království (ACCC/C/2008/23)**:<sup>406</sup> „Tomu, kdo s řízením vedoucím k prosazení práva životního prostředí spojuje vlastní rozsáhlé hospodářské zájmy, je třeba zpravidla připisovat vyšší rizika nákladů než tomu, kdo neočekává žádnou hospodářskou výbodu. Práh pro předpoklad prohibitivních nákladů může být tudíž v případě existence důležitých hospodářských zájmů vyšší. Tak je patrně možno vysvětlit, že výbor pro dohled v případě sousedského sporu týkajícího se obtěžování zápachem, tedy v případě poměrně malého obecného zájmu, nepovažoval požadavek úbrady části nákladu vyšší než 5 000 GBP za prohibitivní“.<sup>407</sup>

<sup>405</sup> Bod 116; Srov. např. rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2013, č. j. 9 As 156/2012-30: „snaby určitých subjektů opakovaným zakládáním provázaných občanských sdružení mařit průběh konkrétního řízení a bez věcného důvodu řízení prodlužovat, fakticky s cílem zabránit realizaci záměru, ačkoli pro to nejsou z pohledu zájmů ochrany přírody a krajiny věcné důvody“.

<sup>406</sup> Výbor pro AÚ. Zjištění a doporučení ze dne 24. 9. 2010, *Morgan a Baker vs. Spojené království*, ACCC/C/2008/23, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.1.

<sup>407</sup> Bod 49.



---

## 6 PŘÍSTUP K SOUDNÍ OCHRANĚ

Cílem unijního práva je poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně. Tento cíl představuje interpretační zásadu a určuje meze, v jejichž mezích členské státy mohou uplatňovat diskreční pravomoc v legislativní oblasti.

Článek 11 odst. 1 směrnice EIA a čl. 25 odst. 1 směrnice IED jasně stanoví možnost, aby členské státy vymezily, a tedy omezily přípustnost žalob jednotlivců, za podmínky, že je toto omezení v souladu s cílem poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně. Za tímto účelem daná ustanovení opravňují členské státy, aby si zvolily jedno ze dvou kritérií k omezení přípustnosti žalob podaných jednotlivci. Přípustnost žaloby může být podřízena dostatečnému zájmu, nebo tomu, že žalobce uplatňuje porušování práv, podle toho, kterou z těchto podmínek vnitrostátní právní úprava zvolí. Podmínky přípustnosti žalob jednotlivců stanovené směrnicemi tedy vylučují podávání *actio popularis* jednotlivci, aby napadli zákonnost správních rozhodnutí podléhajících dotčeným směrnicím.

SDEU uznává, že je možné stanovit rozumnou **lhůtu pro podání žaloby** ve věcech ochrany životního prostředí – pokud taková lhůta nebrání širokému přístupu veřejnosti k soudní ochraně. Co se týče možnosti časového ohraničení soudního přezkumu, takový postup v zásadě není možný, pokud by mohl zásadně bránit účinnému provádění unijního práva, respektive v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných unijním právním řádem. SDEU tak dovozuje, že stanovená lhůta nemůže znemožnit nápravu situace, kdy nedošlo k provedení posuzování vlivů na životní prostředí. V takovém případě ji vnitrostátní soudy nepoužijí (a případně napadený akt zruší, leda že by převážily důvody, aby bylo možné jej dočasně ponechat v platnosti).

Soudní řízení v otázkách životního prostředí by mělo být přístupné a nenákladné, s přihlédnutím k cíli spočívajícímu v širokém přístupu k právní ochraně v této oblasti. To se týká nejen zpoplatnění podání žaloby, ale i souvisejících poplatků, různých kaucí a podobně. Náklady soudního řízení by neměly překračovat možnosti žalobce (subjektivní hledisko) a také se nesmí jevit

neprůměřené ve vztahu k cílům, vyjádřeným AÚ a jednotlivými směrnicemi, kterým je široký přístup dotčené veřejnosti k soudní ochraně (objektivní hledisko). Pravidla o nepřiměřené nákladnosti (např. ve směrnici EIA) jsou tak konkrétním vyjádřením obecné zásady přístupu k právní ochraně v unijním právu životního prostředí. Vedle toho odráží i širší požadavek unijního práva, aby všechny vnitrostátní postupy spadající do oblasti působnosti unijního práva nebyly „neprůměřeně nákladné“ ve světle článku 47 Listiny základních práv EU, který zakotvuje právo na účinnou právní ochranu. Neprůměřeně nákladná právní ochrana tudíž není právní ochranou.

Pravidlo o nepřiměřené nákladnosti potvrzuje ochranu vyplývající z AÚ, ale má širší dosah: vyžaduje zejména, aby bylo přihlíženo rovněž k veřejnému zájmu na zajištění účinné soudní kontroly rozhodnutí, jež by mohla mít významný vliv na životní prostředí, zatímco článek 47 Listiny se zaměřuje jen na práva jednotlivců.

Ve vztahu k soudní ochraně uznává SDEU procesní autonomii členských států, kterým v zásadě svědčí značná volnost v nastavení procesního systému. Tato volnost je omezená v obecné rovině požadavkem účinné soudní ochrany podle čl. 47 Listiny základních práv EU<sup>408</sup> a na základě zásady loajální spolupráce uvedené v čl. 4 odst. 3 SEU, podle které jsou členské státy povinny „zajistit soudní ochranu práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva, přičemž čl. 19 odst. 1 SEU kromě toho členským státům ukládá povinnost zajistit prostředky nezbytné ke zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých unijním právem.“<sup>409</sup>

Viz např. rozsudky SDEU ve věci **Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09)**<sup>410</sup> a ve věci **Gruber (C-570/13)**:<sup>411</sup> „...je rovněž třeba připomenout, že pokud při neexistenci pravidel stanovených v této oblasti právem Unie přísluší právnímu řádu každého členského státu, aby určil příslušné soudy a upravit procesní podmínky soudních řízení určených ke zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z práva Unie, nesmějí být tyto podmínky méně příznivé

<sup>408</sup> Viz např. rozsudek SDEU ze dne 13. 3. 2007, *Unibet* (C-432/05, ECLI:EU:C:2007:163), bod 37.

<sup>409</sup> Viz např. rozsudek SDEU ze dne 27. 9. 2017, *Puškár* (C-73/16, ECLI:EU:C:2017:725), bod 57.

<sup>410</sup> Rozsudek SDEU ze dne 12. 5. 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, ECLI:EU:C:2011:289), bod 43, podtrženo doplněno.

<sup>411</sup> Rozsudek SDEU ze dne 16. 4. 2015, *Gruber* (C-570/13, ECLI:EU:C:2015:231), bod 37.

než ty, které se týkají obdobných řízení vnitrostátní povahy (zásada rovnocennosti), a nesmějí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných právním řádem Unie (zásada efektivit).“

Toto východisko upřesnil SDEU např. v rozsudku ve věci **Križan (C-416/10)**:<sup>412</sup> „Členské státy disponují na základě své procesní autonomie a s výhradou, že musí dodržet zásady rovnocennosti a efektivit, rozhodovacím prostorem při použití článku 9 Aarhuské úmluvy a článku 15a směrnice 96/61. Zejména jim přísluší, aby určily, který soud nebo nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem je příslušný rozhodovat o opravných prostředcích, na které se vztahují tato ustanovení a podle jakých procesních podmínek, pokud ovšem byla dodržena výše uvedená ustanovení.“<sup>413</sup>

Zásada rovnocennosti znamená, že procesní podmínky soudního řízení stanovené vnitrostátním právem k zajištění ochrany práv procesních subjektů vyplývajících z unijního práva, nemohou být méně příznivé než podmínky podobných řízení určených k zajištění ochrany práv procesních subjektů založených na vnitrostátních ustanoveních. Zásada efektivit vyžaduje, aby ochrana práv nepodléhala podmínkám, které by v praxi mohly znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon těchto práv.<sup>414</sup>

V konkrétní rovině je uvážení členských států omezeno účelem úpravy přístupu dotčené veřejnosti k soudní ochraně. Viz např. ke směrnici EIA: „*I když tedy členským státům přísluší, aby v mezích stanovených článkem 10a směrnice 85/337 určily – je-li jejich právní řád takto nastaven – práva, jejichž porušení může vést ke podání žaloby v oblasti životního prostředí, nemohou tím, že k takovému určení přistoupí, zbavit sdružení na ochranu životního prostředí, která splňují požadavky stanovené v čl. 1 odst. 2 této směrnice, možnosti, aby brály úlohu, která jim je přiznána jak směrnici 85/337, tak Aarhuskou úmluvou.*“<sup>415</sup>

Vedle toho je účelem přístupu dotčené veřejnosti k soudní ochraně na vnitrostátní úrovni také prosazování unijního práva, tj. nikoliv jen ochrana vlastních práv. Podle SDEU tak užitečný účinek jednotlivých směrnic, jakož i jejich účel, jímž je ochrana životního prostředí, vyžadují, aby se jich jednotlivci

<sup>412</sup> Rozsudek SDEU ze dne 15. 1. 2013, *Križan* (C-416/10, ECLI:EU:C:2013:8).

<sup>413</sup> Bod 106, podtržení doplněno.

<sup>414</sup> Rozsudek SDEU ze dne 6. 10. 2015, *East Sussex County Council* (C-71/14, ECLI:EU:C:2015:656), body 54–55.

<sup>415</sup> Rozsudek SDEU ze dne 12. 5. 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, ECLI:EU:C:2011:289), bod 44, podtržení doplněno.

nebo případně řádně ustavený ekologický spolek mohli dovolávat u soudu (viz kap. 4.3). To důsledku znamená, že omezení přístupu k soudní ochraně by bylo nejen porušením AÚ a příslušných unijních směrnic, ale také by bylo přitom neslučitelné se závazným účinkem, který článek 288 SFEU přiznává směrnicí a který vyžaduje, aby se dotčené osoby mohly dovolávat povinností, které ukládá.<sup>416</sup>

SDEU dále dovozuje, že vnitrostátní soudy mají povinnost vykládat procesní práva i ve vztahu k aktivní legitimaci ekologických spolků v rozsahu, který v co největším možném rozsahu zohlední požadavky AÚ.

Viz zejm. rozsudek SDEU ve věci **Lesoochranářské zoskupenie (C-240/09)**:<sup>417</sup> „Je tedy na předkládajícím soudu, aby vyloučil procesní právo upravující podmínky, které je nutno splnit pro účely podání správního opravného prostředku nebo žaloby, 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, aby taková organizace na ochranu životního prostředí, jako je zoskupenie VLK, mohla soudně napadnout rozhodnutí vydané v rámci správního řízení, které by mohlo být v rozporu s právem Unie v oblasti životního prostředí (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 13. března 2007, Unibet, C-432/05, Sb. rozh. s. I-2271, bod 44 a výše uvedený rozsudek Impact, bod 54).“<sup>418</sup>

Ze závěrů SDEU vyplývá, že omezení soudního přezkumu na námitky, které se týkají výhradně porušení procesních práv, by bylo v rozporu s požadavky unijního práva.

Viz rozsudek SDEU ve věci **Komise vs. Německo (C-137/14)**:<sup>419</sup> „...samotným cílem článku 11 směrnice 2011/92 a článku 25 směrnice 2010/75 je nejen zaručit právnímu subjektu nejširší možný přístup k soudnímu přezkumu, ale rovněž umožnit, aby se přezkum týkal věcné i procesní zákonnosti napadeného rozhodnutí v plném rozsahu.“<sup>420</sup>

Z pohledu požadavků účasti veřejnosti musí vnitrostátní úprava soudního přezkumu umožňovat široký přístup dotčené veřejnosti, v duchu konstataování Výboru pro AÚ, že přístup k přezkumnému řízení musí být zásadou,

<sup>416</sup> Viz např. rozsudky SDEU ze dne 25. 7. 2008, Janeczek (C-237/07, ECLI:EU:C:2008:447), bod 37; a ze dne 8. 11. 2016, Lesoochranářské zoskupenie II (C-243/15, ECLI:EU:C:2016:838), bod 44.

<sup>417</sup> Rozsudek SDEU ze dne 8. 3. 2011, Lesoochranářské zoskupenie (C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125).

<sup>418</sup> Bod 51.

<sup>419</sup> Rozsudek SDEU ze dne 15. 10. 2015, Komise vs. Německo (C-137/14, ECLI:EU:C:2015:683).

<sup>420</sup> Bod 80, potvrzení doplněno.



a nikoli výjimkou.<sup>421</sup> Z pohledu zajištění účinku unijního práva může být soudní přezkum i věcně omezený, ale musí zavést takové nástroje, které umožní zajistit plnou efektivitu unijního práva.

Viz rozsudek SDEU ve věci **East Sussex County Council (C-71/14)**:<sup>422</sup> „Soudní dvůr v této souvislosti konstatoval, že výkon práv přiznaných unijním právním rádem není v praxi znemožněn nebo nadměrně ztížen pouhou skutečností, že soudní přezkumné řízení rozhodnutí správních orgánů neumožňuje přezkum uvedených rozhodnutí v plném rozsahu. Nicméně podle téže judikatury to nic nemění na tom, že každý vnitrostátní postup soudního přezkumu musí soudu rozhodujícímu o žalobě na neplatnost takového rozhodnutí umožnit použít efektivně v rámci přezkumu jeho legality relevantní zásady a pravidla unijního práva (v tomto smyslu rozsudky *Upjohn*, C-120/97, EU:C:1999:14, body 30, 35 a 36, jakož i *HLH Warenvertrieb a Orthica*, C-211/03, C-299/03 a C-316/03 až C-318/03, EU:C:2005:370, body 75 až 77). Omezený soudní přezkum, co se týče posouzení určitých otázek týkajících se skutkových okolností, je v souladu s unijním právem za podmínky, že soudu rozhodujícímu o žalobě na neplatnost takového rozhodnutí umožňuje použít efektivně v rámci přezkumu jeho legality relevantní zásady a pravidla unijního práva (v tomto smyslu rozsudek *HLH Warenvertrieb a Orthica*, C-211/03, C-299/03 a C-316/03 až C-318/03, EU:C:2005:370, bod 79).“<sup>423</sup>

## 6.1 Poskytnutí informací o soudním přezkumu, lhůta pro podání žaloby

Podle čl. 9 odst. 5 AÚ by měly státy zajistit poskytování „informací veřejnosti o přístupu ke správním a soudním postupům přezkoumání a zvažují zavedení vhodných podpůrných mechanismů k odstranění nebo snížení finančních a jiných překážek v přístupu k právní ochraně.“ Tato povinnost se týká přístupu k soudní ochraně v režimu čl. 9 odst. 2 i 3 AÚ, takže fakticky dopadá na všechna řízení, která se týkají aplikace unijního práva životního prostředí. SDEU tuto povinnost vykládá tak, že musí být posouzena jako povinnost týkající se konkrétního výsledku, jehož dosažení musejí členské státy zajistit.

Viz rozsudek SDEU ve věci **Komise vs. Irsko (C-427/07)**:<sup>424</sup> „Pokud neexistují zvláštní právní a správní předpisy týkající se informací o právech takto přiznaných veřejnosti,

<sup>421</sup> Oznámení ACCC/C/2005/11, *Belgie* (ECE/MP/PP/C.1/2006/4/Add.2), bod 35.

<sup>422</sup> Rozsudek SDEU ze dne 6.10.2015, *East Sussex County Council (C-71/14)*, ECLI:EU:C:2015:656, body 54–55.

<sup>423</sup> Bod 58.

<sup>424</sup> Rozsudek SDEU ze dne 16. 7. 2009, *Komise vs. Irsko (C-427/07)*, ECLI:EU:C:2009:457).

*nemohou být zpřístupněni pravidel týkajících se postupů správního a soudního přezkoumání pouze prostřednictvím zveřejnění nebo elektronickou cestou, jakož i přístup k soudním rozhodnutím považována za zpřístupnění zaručující dostatečně jasným a přesným způsobem, že dotčená veřejnost může být seznámena se svými právy na přístup k právní ochraně v oblasti životního prostředí.“<sup>425</sup>*

SDEU uznává, že je možné stanovit rozumnou lhůtu pro podání žaloby ve věcech ochrany životního prostředí – pokud taková lhůta nebrání širokému přístupu veřejnosti k soudní ochraně.

Co se týče možnosti časového ohraničení soudního přezkumu, takový postup v zásadě není možný, pokud by mohl zásadně bránit účinnému provádění unijního práva, respektive v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných unijním právním řádem. Obecně SDEU respektuje, že stanovení přiměřených lhůt pro podávání žalob je v zájmu právní jistoty, která chrání zároveň jednotlivce a dotčené správní orgány.

Viz rozsudek SDEU ve věci **Barth (C-542/08)**:<sup>426</sup> „Pokud jde o zásadu efektivity, Soudní dvůr uznal slučitelnost stanovení přiměřených pevných promlčecích lhůt pro podání žaloby s právem Unie, v zájmu právní jistoty, která chrání jak dotyčnou osobu, tak příslušný orgán veřejné správy. Povaha těchto lhůt totiž není taková, aby prakticky znemožňovala nebo nadměrně ztěžovala výkon práv přiznaných právním řádem Unie. Tříletá vnitrostátní promlčecí lhůta se v tomto ohledu jeví jako přiměřená....“<sup>427</sup>

Nebo rozsudek SDEU ve věci **Pohl (C-429/12)**:<sup>428</sup> „Pokud jde o zásadu efektivity, Soudní dvůr uznal slučitelnost stanovení v zájmu právní jistoty přiměřených pevných promlčecích lhůt pro podání žaloby s unijním právem, jestliže povaha těchto lhůt není taková, aby prakticky znemožňovala nebo nadměrně ztěžovala výkon práv přiznaných unijním právním řádem.“<sup>429</sup>

Tato volnost členských států se vztahuje i např. na nastavení počátku běhu promlčecí lhůty.<sup>430</sup>

Zároveň však platí, že stanovená lhůta nemůže znemožnit nápravu situace, kdy nedošlo k provedení posuzování vlivů na životní prostředí. Tento závěr

<sup>425</sup> Bod 98.

<sup>426</sup> Rozsudek SDEU ze dne 15. 4. 2010, *Barth* (C-542/08, ECLI:EU:C:2010:193).

<sup>427</sup> Bod 28, podtržení doplněno.

<sup>428</sup> Rozsudek SDEU ze dne 16. 1. 2014, *Pohl* (C-429/12, ECLI:EU:C:2014:12).

<sup>429</sup> Bod 29, podtržení doplněno.

<sup>430</sup> Viz např. rozsudek SDEU ze dne 8. 11. 2011, *Q-Beef a Bosschaert* (C-89/10, ECLI:EU:C:2011:555), bod 32.

SDEU dovodil ke směrnici EIA, ale patrně není důvod, aby jinak uvažoval v případě směrnice SEA a přezkumu např. územních plánů.

Viz rozsudek SDEU ve věci **Stadt Wiener Neustadt (C-348/15)**:<sup>431</sup> „V důsledku toho unijní právo, které nestanoví pravidla týkající se lhůt pro podání žaloby proti povolením vydaným v rozporu s povinností provést předchozí posouzení vlivů na životní prostředí, uvedené v čl. 2 odst. 1 směrnice 85/337, v zásadě nebrání tomu, s výhradou dodržení zásady rovnocennosti, aby dotyčný členský stát stanovil lhůtu tři let pro podání žaloby, jako je lhůta stanovená v § 3 odst. 6 UVP-G 2000, na kterou odkazuje § 46 odst. 20 bod 4 UVP-G 2000. S touto směrnicí nicméně není slučitelné vnitrostátní ustanovení, ze kterého vyplývá, což přísluší předkládajícímu soudu ověřit, že záměry, jejichž povolení nepodléhá z důvodu uplynutí lhůty pro podání žaloby stanovené vnitrostátními právními předpisy přímým opravným prostředkům, jsou čistě a jednoduše považovány za legálně povolené ve vztahu k povinnosti posouzení vlivů na životní prostředí. Jak totiž v podstatě uvedla generální advokátka v bodech 42 až 44 svého stanoviska, směrnice 85/337 už jako taková brání ustanovení takové povahy, již protože právním účinkem takového ustanovení je zbavit příslušné orgány povinnosti zohlednit skutečnost, že záměr ve smyslu této směrnice byl proveden, aniž byly jeho vlivy na životní prostředí předmětem posouzení, a dbát na to, aby bylo takové posouzení provedeno, kdyby práce nebo fyzické zásahy spojené s tímto závěrem vyžadují pozdější povolení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. března 2011, Brussels Hoofdstedelijke Gewest a další, C-275/09, EU:C:2011:154, bod 37).“<sup>432</sup>

Ze stejného rozsudku také vyplývá, co mají soudy dělat, pokud je podaná žaloba po uplynutí lhůty pro její podání z důvodu, že nebylo provedeno posouzení vlivů – úpravu takové lhůty nepoužijí pro rozpor s unijním právem.<sup>433</sup>

Viz rovněž rozsudek SDEU ve věci **Boxus (C-128/09)**:<sup>434</sup> „...čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy a článek 10a směrnice 85/337 musí být vykládány v tom smyslu, že – pokud je záměr, na který se vztahují tato ustanovení, schválen zákonem, musí být možné, aby otázku, zda tento zákon splňuje podmínky stanovené v čl. 1 odst. 5 této směrnice, přezkoumal podle vnitrostátních procesních pravidel soud nebo nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem; – v případě, že by proti takovému zákonu nebylo možné podat opravný prostředek povahy a rozsahu, jež byly uvedeny výše, by příslušelo každému vnitrostátnímu soudu, kterému byla

<sup>431</sup> Rozsudek SDEU ze dne 17. 11. 2016, *Stadt Wiener Neustadt* (C-348/15, ECLI:EU:C:2016:882).

<sup>432</sup> Body 42–44.

<sup>433</sup> Bod 48: „Z výše uvedeného vyplývá, že pokud vnitrostátní ustanovení brání po uplynutí dané lhůty jakékoliv žalobě na nápravu porušení povinnosti posouzení vlivů na životní prostředí, uvedené v čl. 2 odst. 1 směrnice 85/337, ačkoliv lhůta, kterou vnitrostátní právo omezuje možnost podání žaloby na nápravu škody, neuplynula, je i z tohoto důvodu neslučitelné s unijním právem.“

<sup>434</sup> Rozsudek SDEU ze dne 18. 10. 2011, *Boxus* (C-128/09, ECLI:EU:C:2011:667).

*v rámci jeho pravomoci věc předložena, aby provedl přezkoumání popsaný v předchozí odrážce a vyvodil z něj případně takové důsledky, že tento zákon nepoužije.*<sup>435</sup>

Jen za výjimečných podmínek je možné, aby členské státy ponechaly právní úpravu rozpornou s unijním právem v platnosti, resp. aby zachovaly účinky např. územního plánu, který nebyl posouzen z hlediska vlivů na životní prostředí. Takový postup však musí být jen dočasný, než dojde k nahrazení sporné regulace novou. Navíc by mělo být zřejmé, že zrušením sporné regulace v platnosti by mohlo dojít k většímu ohrožení životního prostředí, než pokud její účinky zůstanou na přechodnou dobu zachovány.<sup>436</sup>

## 6.2 Podmínky aktivní legitimace – porušení práv a dostatečný zájem

Jak již bylo uvedeno, unijní právo upravuje přístup k soudní ochraně ve dvou rovinách – v návaznosti na čl. 9 odst. 2 AÚ v případě procesů EIA, IPPC a ochrany lokalit v soustavě Natura 2000, a v návaznosti na čl. 9 odst. 3 AÚ v případě dalších procesů, které se týkají aplikace unijního práva životního prostředí. Mezi těmito rovinami je třeba rozlišovat podle toho, které roviny (případně obou) se závěry SDEU týkají.

Typicky jde o závěry k čl. 11 směrnice EIA, které lze analogicky vztáhnout na řízení o žalobách proti výstupu procesů IPPC a naturového hodnocení (protože obsahuje úpravu týkající se přístupu k právní ochraně, která do značné míry odpovídá čl. 9 odst. 2 AÚ), ale již ne bez dalšího i na řízení o žalobách proti jiným rozhodnutím.

Pro obě nastíněné kategorie platí shodné obecné požadavky např. co se týče nákladnosti řízení před soudy, základním rozdílem je odlišné nastavení podmínek přístupu k soudu v podobě dotčení práv nebo dostatečného zájmu.

Specifikem směrnice EIA, které je možné vztáhnout i na IPPC a rovněž na ochranu lokalit v soustavě Natura 2000 podle směrnice o stanovištích (která se vztahuje i na rekreační využití oblastí, lov nebo vzdělávání), je preventivní povaha ochranného institutu, která pomáhá nejen předcházet

<sup>435</sup> Bod 57, potvrzení doplněno. Shodně rozsudek SDEU ze dne 16. 2. 2012, *Solvay a další* (C-182/10, ECLI:EU:C:2012:82), bod 52.

<sup>436</sup> Viz zejm. rozsudek SDEU ze dne 17. 11. 2016, *Stadt Wiener Neustadt* (C-348/15, ECLI:EU:C:2016:882).

škodám na životním prostředí, ale také na majetku. Z toho vyplývá, že dotčenosť v důsledku porušení těchto směrnic nemusí mít pouze vazbu na posuzované vlivy záměru na životní prostředí, což může rozšířit okruh případných žalobců.

Viz rozsudek SDEU ve věci **Leth (C-420/11)**:<sup>437</sup> „Je tedy třeba dospět ke zjištění, že předcházení majetkovým újmám v rozsahu, v němž jsou přímými hospodářskými důsledky vlivů veřejného nebo soukromého záměru na životní prostředí, je pokryto cílem ochrany sledovaným směrnicí 85/337. Takové hospodářské škody jsou přímými důsledky těchto vlivů, a proto musí být odlišovány od hospodářských škod, které přímo nevyplývají z vlivů na životní prostředí, a nejsou proto pokryty cílem ochrany sledovaným touto směrnicí, jako jsou zejména některé soutěžní nevýhody.“<sup>438</sup>

Podobnou úpravu však nalezneme i v dalších směrnicích (např. v rámcové směrnici o vodách, ve směrnici o ochraně volně žijících ptáků nebo ve směrnici o odpovědnosti za životní prostředí). Výše uvedené závěry o potenciální široké množině žalobců se tak uplatní i ve vztahu k dalším směrnicím mimo čl. 9 odst. 2 AÚ, které často svůj předmět nebo cíle vymezují tak, že vedle ochrany životního prostředí zahrnují také využití životního prostředí nebo ochranu majetku a podnikání – a výslovně či nevýslovně předvídají, že existuje okruh osob, které mají na jejich plnění i vlastní zájem, resp. jejichž práva mohou být (ne)prováděním směrnic porušena. Tyto osoby tedy mohou být dotčeny porušením směrnice na svém podnikání nebo provozování určité činnosti (např. porušení směrnice o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí v návaznosti na výkon rybářského oprávnění).

Viz rozsudek SDEU ve věci **Folk (C-529/15)**:<sup>439</sup> „Skutečnost, že osoby s rybářským oprávněním nejsou výslovně uvedeny v § 12 odst. 2 WRG, na něž § 11 odst. 1 B-UHG odkazuje, spadá podle rakouské vlády do jejího volného uvážení, který jí náleží na základě článků 12 a 13 směrnice 2004/35. (...) Členské státy sice mají prostor pro uvážení při stanovení, co představuje ‚dostatečný zájem‘ ve smyslu čl. 12 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/35 nebo ‚porušení práva‘ ve smyslu čl. 12 odst. 1 písm. c) této směrnice, avšak tento prostor nemají v případě práva na přezkum náležejícího osobám dotčeným či pravděpodobně dotčeným škodami na životním prostředí, jak to vyplývá z čl. 12 odst. 1 písm. a) uvedené směrnice.“<sup>440</sup>

<sup>437</sup> Rozsudek SDEU ze dne 14. 3. 2013, *Leth* (C-420/11, ECLI:EU:C:2012:701).

<sup>438</sup> Bod 36.

<sup>439</sup> Rozsudek SDEU z 1. 6. 2017, *Folk* (C-529/15, ECLI:EU:C:2017:419).

<sup>440</sup> Body 43, 47.

## 6.2.1 Kategorie EIA/IPPC/Natura 2000

Přístup dotčené veřejnosti k soudní ochraně může být omezen tím, že členské státy stanoví, co se myslí porušením práv jednotlivců – tedy si upraví podmínky aktivní legitimace pro podání žaloby.<sup>441</sup> Obecně platí, že SDEU ponechává členským státům pravomoc stanovit, co představuje porušení práva.

Viz rozsudek SDEU ve věci **Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09)**:<sup>442</sup> „V tomto ohledu je třeba konstatovat, že článek 10a směrnice 85/337, posuzovaný jako celek, členským státům ponechává značný rozhodovací prostor, jak pro určení toho, co představuje porušování práva, tak zejména pro stanovení podmínek přípustnosti žalob a orgány, ke kterým musejí být podány.“<sup>443</sup>

A dále viz z navazující judikatury rozsudek SDEU ve věci **Gemeinde Altrip a další (C-72/12)**:<sup>444</sup> „K tomuto je třeba připomenout, že článek 10a této směrnice členským státům ponechává značný rozhodovací prostor pro určení toho, co představuje porušování práva (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, bod 55).“<sup>445</sup>

Toto uvážení však není absolutní; vnitrostátní úprava totiž musí zaručovat široký přístup k soudní ochraně. To znamená, že není např. možné vyloučit sousedy z přístupu k soudní ochraně a také z možnosti brojit odvoláním (pokud taková možnost existuje) proti rozhodnutí vydanému v rámci procesu EIA nebo v některém z navazujících řízení.

Viz např. ke směrnici EIA rozsudek SDEU ve věci **Gruber (C-570/13)**:<sup>446</sup> „Niméné ze samotného znění čl. 11 odst. 3 směrnice 2011/92, jakož i z čl. 9 odst. 2 druhého pododstavce Aarhuské úmluvy vyplývá, že uvedený prostor pro uvážení je omezen dosažením cíle, kterým je poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně. Proto i když je přípustné, aby vnitrostátní zákonodárce omezil mimo jiné práva, jejichž porušení může být uplatňováno jednotlivcem v rámci žaloby proti některému z rozhodnutí, aktů nebo nečinností, na něž se vztahuje článek 11 směrnice 2011/92, pouze na veřejná subjektivní práva,

<sup>441</sup> Tato možnost vyplývá z čl. 9 odst. 2 AÚ a odráží se např. ve znění čl. 11 odst. 1 směrnice EIA.

<sup>442</sup> Rozsudek SDEU z 12. 5. 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, ECLI:EU:C:2011:289).

<sup>443</sup> Bod 55.

<sup>444</sup> Rozsudek SDEU ze dne 7. 11. 2013, *Gemeinde Altrip a další* (C-72/12, ECLI:EU:C:2013:712); Podobně také rozsudky SDEU ze dne 16. 4. 2015, *Gruber* (C-570/13, ECLI:EU:C:2015:231), bod 38, a ze dne 15. 10. 2015, *Komise vs. Německo* (C-137/14, ECLI:EU:C:2015:683), body 32 a 33.

<sup>445</sup> Bod 50.

<sup>446</sup> Rozsudek SDEU z 16. 4. 2015, *Gruber* (C-570/13, ECLI:EU:C:2015:231).

*to znamená individuální práva, která podle vnitrostátního práva mohou být kvalifikována jako veřejná subjektivní práva (v tomto smyslu viz rozsudek Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, body 36 a 45), ustanovení tohoto článku týkající se práva příslušníků veřejnosti dotčené rozhodnutími, akty nebo nečinností spadajících do rozsahu působnosti této směrnice podat žalobu, nelze vykládat restriktivně.*<sup>447</sup>

A dále se toto uvážení se netýká vymezení toho, co je dostatečným zájmem v případě ekologických spolků.

Viz rozsudek SDEU ve věci **Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09)**:<sup>448</sup> „To se však nevztahuje na ustanovení posledních dvou vět třetího pododstavce tohoto článku. Uvedená ustanovení tím, že stanoví, že zájem každé nevládní organizace splňující požadavky stanovené v čl. 1 odst. 2 směrnice 85/337, je považován za dostatečný a že tyto organizace mají práva, jež mohou být porušována, stanoví přesná pravidla, která nepodléhají dalším podmínkám. Jak bylo ostatně uvedeno výše, k právům, jež musí sdružení na ochranu životního prostředí mít – možnost uplatňovat před soudem na základě článku 10a směrnice 85/337, náleží pravidla vyplývající z práva Unie v oblasti životního prostředí, a především pravidla vnitrostátního práva vyplývající z článku 6 směrnice o přírodních stanovištích.“<sup>449</sup>

V případě ekologických spolků tak unijní právo pro režim přístupu k soudní ochraně v režimu čl. 9 odst. 2 AÚ konstituuje nevyvratitelnou domněnku dostatečného zájmu na věci, který zaručuje přístup k soudní ochraně. Pokud by členské státy takový přístup neumožňovaly nebo dostatečný zájem dále podmiňovaly, mohou se ekologické spolky dovolávat přímého účinku unijních směrnic.<sup>450</sup> Je pravděpodobné, že ke stejnému závěru by SDEU dospěl i v případě posuzování podmínek aktivní legitimace ekologických spolků v návaznosti na rozhodování podle směrnice IED a čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích (naturové hodnocení), protože jeho úvahy vychází z čl. 9 odst. 2 AÚ: „Skutečnost,

<sup>447</sup> Body 39–40.

<sup>448</sup> Rozsudek SDEU z 12. 5. 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, ECLI:EU:C:2011:289)*.

<sup>449</sup> Body 56–58.

<sup>450</sup> *Ibid.*, bod 59: „Na třetí otázku je tudíž třeba odpovědět tak, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí uvedené v § 1 odst. 2 směrnice 85/337 mohou z čl. 10a třetího pododstavce, poslední věty, směrnice 85/337 dovozovat právo uplatňovat v rámci žaloby proti rozhodnutí o povolení záměru, jež „mohou mít významný vliv na životní prostředí“ ve smyslu čl. 1 odst. 1 směrnice 85/337, porušení vnitrostátních právních předpisů vyplývajících z článku 6 směrnice o přírodních stanovištích, přestože to vnitrostátní procesní právo neumožňuje s odůvodněním, že uplatňované právní předpisy chrání pouze obecné zájmy, a nikoli zájmy jednotlivců.“



že členské státy nemohou vymezit, co znamená dostatečný zájem ekologických spolků, však neznamená, že nemohou stanovit další podmínky jejich aktivní legitimace [viz kap. 4.6]. Tyto podmínky však musí zajistit široký přístup ke soudní ochraně.“

## 6.2.2 Kategorie „ostatní“

Při stanovení podmínek aktivní legitimace v případě podání žaloby proti rozhodnutí, které se týká ostatního unijního práva (tedy v režimu čl. 9 odst. 3 AÚ) se výše uvedené neuplatní a členské státy si mohou stanovit i kritéria dotčenosti.

Viz čl. 9 odst. 3 AÚ (podtržení doplněno): „*strany zajistí, aby členové veřejnosti, kteří splňují kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měli přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohli vznášet námítky proti jednání, aktům nebo opomenutí ze strany soukromých osob nebo státních orgánů, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejich vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.*“

Při stanovení procesních pravidel k provedení čl. 9 odst. 3 AÚ nicméně členské státy musí mít na paměti, že účelem úmluvy je zajistit, aby „*veřejnosti, včetně organizací, byly dosažitelné účinné soudní mechanismy, aby tak byly chráněny jejich oprávněné zájmy a právo bylo prosazováno*“.<sup>451</sup>

Viz např. stanovisko generální advokátky ve věci **Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation (C-664/15)**:<sup>452</sup> „*Výraz ‚splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu‘ nemůže sloužit jako výmluva pro zavedení či zachování natolik přísných kritérií, že ve skutečnosti brání všem či téměř všem organizacím na ochranu životního prostředí napadnout jednání, akty či nečinnost, jež jsou v rozporu s ustanoveními vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí; uvedený výraz, naznačuje zdůřizňenlost stran, které nesmí stanovit příliš přísná kritéria. Přístup k takovým postupům by tedy měl být pravidlem, nikoli výjimkou, a jakákoli taková kritéria musí odpovídat cílům úmluvy, pokud jde o zajištění přístupu ke právní ochraně. Mám za to, že nejpřirozenější výklad uvedeného výrazu zní tak, že se jedná o odkaz na alternativní procesní požadavky existence ‚dostatečného zájmu‘ nebo trvání ‚porušování práva‘ podle čl. 9 odst. 2. (...) vnitrostátní právní úprava nemůže obecně vyloučit práva všech organizací na ochranu životního prostředí, jež vyplývají z čl. 9 odst. 3, pod zámkou zavedení ‚kritérií‘ výkonu takových práv do vnitrostátního práva.*“<sup>453</sup>

<sup>451</sup> Bod 18 preambule AÚ.

<sup>452</sup> Stanovisko generální advokátky E. Sharpston ze dne 12. 10. 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation (C-664/15, ECLI:EU:C:2017:760)*.

<sup>453</sup> Body 73, 75, podtržení doplněno.



To reflektuje i SDEU, takže rozlišování mezi oběma kategoriemi se však do značné míry stírá v důsledku recentní judikatury SDEU, která dovozuje hmotná práva jednotlivců v případech široce pojatých možných vlivů, které na ně může mít poručování unijní legislativy.

Viz zejm. rozsudek SDEU ve věci **Janecek (C-237/07)**:<sup>454</sup> „Soudní dvůr tedy rozhodl, že ve všech případech, kdy by nedodržení opatření požadovaných směrnicemi, které se týkají kvality ovzduší a kvality pitné vody a které směřují k ochraně veřejného zdraví, mohlo ohrozit zdraví osob, mohou se tyto osoby dovolávat kogentních pravidel obsažených v uvedených směrniciích (viz výše uvedené rozsudky ze dne 30. května 1991, Komise v. Německo, 361/88 a C-59/89, jakož i ze dne 17. října 1991, Komise v. Německo).“<sup>455</sup>

Porušování práv není ani možné omezit na mezující nebo blízké sousedy, jak tomu bylo v citované věci *Janecek*, protože SDEU uznává širší pojetí dotčenosti (např. ve vztahu ke stanovení národních emisních stropů).

Viz rozsudek SDEU ve věci **Stichting Natuur en Milieu a další (C-165/09)**,<sup>456</sup> který se týká povinností vyplývajících ze směrnice IPPC z roku 2008 i ze směrnice o národních emisních stropech pro některé látky znečišťující ovzduší (NEC):<sup>457</sup> „Tyto žádosti byly předloženy v rámci sporů ve věci C-165/09 mezi nadacemi Stichting Natuur en Milieu (dále jen ‚Natuur en Milieu‘), Stichting Greenpeace Nederland (dále jen ‚Greenpeace‘) a čtyřmi fyzickými osobami na straně jedné a College van Gedeputeerde Staten van Groningen (správa provincie Groningen) na straně druhé ve věci rozhodnutí, kterým uvedená správa udělila společnosti RWE Eemshaven Holding BV, dříve RWE Power AG (dále jen ‚RWE‘) povolení k výstavbě a provozování elektrárny na území provincie Groningen, a ve věcech C-166/09 a C-167/09 mezi nadacemi Natuur en Milieu, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (dále jen ‚Milieufederatie‘), Greenpeace a asociací Vereniging van Verontruste Burgers van Voorne (sdružení znepokojených občanů Voorne, dále jen ‚VVBV‘) na straně jedné a College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (správa provincie Zuid-Holland) na straně druhé ve věci rozhodnutí, kterými tento orgán udělil společnosti Electrabel Nederland N.V. (dále jen ‚Electrabel‘) resp. společnosti E.On Benelux N.V. (dále jen ‚E.On‘) povolení k výstavbě a provozování dvou elektráren na území provincie Zuid-Holland.“<sup>458</sup>

<sup>454</sup> Rozsudek SDEU ze dne 25. 7. 2008, *Janecek* (C-237/07, ECLI:EU:C:2008:447).

<sup>455</sup> Bod 37.

<sup>456</sup> Rozsudek SDEU ze dne 26. 5. 2011, *Stichting Natuur en Milieu a další* (C-165/09, ECLI:EU:C:2011:348).

<sup>457</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/81/ES ze dne 23. října 2001 o národních emisních stropech pro některé látky znečišťující ovzduší. Úř. věst. L 309, 27. 11. 2001, s. 22–30.

<sup>458</sup> Bod 2, podtržení doplněno.

A dále: „Článek 6 směrnice NEC dotčeným jednotlivcům bezprostředně přiznává práva, kterých se lze dovolávat před vnitrostátními soudy a domáhat se toho, aby členské státy během přechodného období od 27. listopadu 2002 do 31. prosince 2010 přijaly nebo plánovaly v rámci národních programů přiměřené a soudržné politiky a opatření vhodné k celkovému snížení emisí uvedených znečišťujících látek tak, aby splnily národní stropy stanovené v příloze I uvedené směrnice nejpozději do konce roku 2010, a poskytly tyto za tímto účelem vypracované programy veřejnosti a dotčeným organizacím prostřednictvím jasných, srozumitelných a snadno dostupných informací.“<sup>459</sup>

### 6.3 Rozsah uplatnitelných námitek

SDEU opakovaně naznačil, že dotčená veřejnost může v zásadě namítat jakékoliv vady napadeného rozhodnutí.

Viz rozsudek SDEU ve věci **Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09)**:<sup>460</sup> „Úvodem je třeba konstatovat, že článek 10a první pododstavec směrnice 85/337 stanoví, že musí být možné napadnout žalobou ‚hmotnou nebo procesní zákonost‘ rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti, kterých se uvedený článek týká, aniž to jakkoli omezí důvody, jež mohou být na podporu takové žaloby uplatňovány.“<sup>461</sup>

A dále viz rozsudek SDEU ve věci **Gemeinde Altrip a další (C-72/12)**:<sup>462</sup> „Kromě toho, jelikož je předmětem této směrnice zejména stanovit procesní záruky umožňující jednotlivci být lépe informován a veřejnosti účastnit se posuzování vlivů veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí, má kontrola dodržení procesních pravidel v této oblasti zvláštní důležitost. V souladu s cílem poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně musí tedy tato veřejnost v zásadě mít možnost uplatnit jakoukoliv procesní vadu na podporu žaloby, která napadá legalitu rozhodnutí, kterých se uvedená směrnice týká.“<sup>463</sup>

Judikatura SDEU umožňuje, aby se důvody zrušení nezákonného aktu omezily na případy porušení subjektivního práva žalobce – jednotlivce (fyzické nebo právnické osoby, ale ne ekologického spolku, u kterého je legitimace

<sup>459</sup> Bod 104.

<sup>460</sup> Rozsudek SDEU ze dne 12. 5. 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, ECLI:EU:C:2011:289)*, bod 43.

<sup>461</sup> Bod 37.

<sup>462</sup> Rozsudek SDEU ze dne 7. 11. 2013, *Gemeinde Altrip a další (C-72/12, ECLI:EU:C:2013:712)*.

<sup>463</sup> Bod 48.

postavena na dotčenosti). To odpovídá českému systému soudního přezkumu ve správním soudnictví.

Viz rozsudek SDEU ve věci **Komise vs. Německo (C-137/14)**:<sup>464</sup> „*Za těchto podmínek je v souvislosti s tímto žalobním důvodem třeba zdůraznit, že jestliže dotčený členský stát může na základě uvedených ustanovení směrnic 2011/92 a 2010/75 podřídit přípustnost žalob podaných jednotlivci proti rozhodnutím, aktům či nečinnostem, které spadají do jejich působnosti, takovým podmínkám, jako je požadavek porušení subjektivního práva, je tento členský stát rovněž oprávněn stanovit, že ke zrušení správného rozhodnutí příslušným soudem je třeba, aby došlo k porušení subjektivního práva žalobce.*“<sup>465</sup>

Na druhou stranu ze stejného rozsudku, který se týká přístupu k soudní ochraně v režimu směrnice EIA a IED, vyplývá, že vnitrostátní úprava soudního přezkumu nemůže omezovat přístup dotčené veřejnosti v tom směru, že:

1. Omezuje důvody zrušení napadeného rozhodnutí na případy, kdy existuje možnost, že napadené rozhodnutí by bez procesní vady bylo jiné, a zároveň je dotčeno „hmotněprávní postavení“ žalobce (což by měl žalobce prokázat). To je problematické z hlediska přístupu, který české soudy stejně jako německé praktikují a podle kterého je zbytečné rušit napadené rozhodnutí z důvodu *marginální* nezákonnosti, která by neměla vliv na výsledek řízení. Podle SDEU je neslučitelné s cílem širokého přístupu k soudní ochraně, aby žalobce prokazoval, že procesní vada vykazuje příčinnou souvislost s výsledkem rozhodnutí.

Zdá se však, že ze strany SDEU jde spíše o nedostatečné pochopení německého soudního procesu, protože soudy nevyžadují prokázání uvedené skutečnosti, ale své závěry opírají o obsah spisu a vlastní právní závěry. Tomu odpovídá i skutečnost, že se v tomto ohledu závěry SDEU vyvíjí.

V nedávném rozsudku ve věci **Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18)**<sup>466</sup> již SDEU dovodil, že členské státy mohou stanovit, že „*pokud procesní vada, kterou je stiženo rozhodnutí o povolení záměru, nemá dopad na změnu jeho obsahu, je návrh na zrušení tohoto rozhodnutí přípustný pouze tehdy, když dotčená nesrovnalost zřavila žalobce práva účasti na rozhodování ve věcech životního prostředí.*“<sup>467</sup>

<sup>464</sup> Rozsudek SDEU ze dne 15. 10. 2015, *Komise vs. Německo* (C-137/14, ECLI:EU:C:2015:683).

<sup>465</sup> Bod 32.

<sup>466</sup> Rozsudek SDEU ze dne 28. 5. 2020, *Land Nordrhein-Westfalen* (C-535/18, ECLI:EU:C:2020:391).

<sup>467</sup> Bod 63.

2. Omezuje aktivní legitimaci ekologických spolků na právní ustanovení zakládající práva jednotlivce. I když je přípustné, aby členské státy omezily práva, jejichž porušení může být uplatňováno jednotlivcem v rámci žaloby proti některému z rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti, na něž se vztahuje článek 11 směrnice EIA, pouze na subjektivní práva, nemůže být takové omezení bez dalšího použito na ekologické spolky, jelikož by tím došlo k porušení cílů uvedeného ustanovení.

Ekologické spolky tak musí nutně mít možnost dovolávat se u soudu pravidel vnitrostátního práva, která provádí unijní právní předpisy v oblasti životního prostředí, jakož i pravidel unijního práva v oblasti životního prostředí majících přímý účinek.

Viz k tomu rozsudek SDEU ve věci ***Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09)***:<sup>468</sup>  
*„... mezi práva, která mohou být porušována“, u nichž se předpokládá, že je mají organizace na ochranu životního prostředí, musejí nutně patřit pravidla vnitrostátního práva, která provádí právní předpisy Unie v oblasti životního prostředí, a rovněž pravidla práva Unie v oblasti životního prostředí mající přímý účinek.“*<sup>469</sup>

Tento závěr je problematický z důvodu, že se vztahuje na všechny případy, kdy se ekologické spolky dovolávají přímého účinku unijního práva v oblasti ochrany životního prostředí, tedy nejen v režimu směrnic EIA a IED, ale i v režimu jiných směrnic (v režimu čl. 9 odst. 3 AÚ).

## 6.4 Náklady řízení před soudy, ukládání sankčních poplatků

Přístup k soudní ochraně ve sporech týkajících se práva životního prostředí není bezplatný a nese s sebou náklady, bez jejichž vynaložení soudní řízení neproběhne (soudní poplatek, náklady na povinné zastoupení) nebo které jsou se soudním řízením spojené (vynaložený čas, práce a prostředky spojené s přípravou podání, obstaráním důkazních materiálů a účastí na soudním řízení). Otázkou rovněž je, jak má vnitrostátní soud postupovat v rozhodnutí o nákladech řízení ukládaných příslušníku veřejnosti, který neměl jako navrhovatel úspěch ve věci týkající se životního prostředí.

<sup>468</sup> Rozsudek SDEU ze dne 12. 5. 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, ECLI:EU:C:2011:289)*, bod 43.

<sup>469</sup> Bod 48.

Obecně platí, že stanovené podmínky (např. požadavky na velikost, zavedenost či zaměření, náklady soudního řízení apod.) nesmí omezovat široký přístup k právní ochraně.

Viz rozsudek SDEU ve věci *Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15)*:<sup>470</sup> „Z článku 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy přitom vyplývá, že toto ustanovení omezuje prostor pro uvážení, kterým disponují členské státy při určení podmínek pro podávání opravných prostředků, které jsou v něm uvedeny, jelikož cílem této úmluvy je poskytnout „široký přístup k právní ochraně“ dotčené veřejnosti, která zahrnuje organizace na ochranu životního prostředí splňující požadavky kladené čl. 2 odst. 5 této úmluvy [obdobně, pokud jde o článek 10a směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 1985, 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. 2003, L 156, s. 17; Zvl. vyd. 15/07, s. 466, dále jen „směrnice 85/337“), který téměř doslovně přebírá znění čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, viz rozsudek ze dne 16. dubna 2015, Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231, bod 39]. Tyto organizace tak musí mít nutně možnost dovolávat se u soudu pravidel vnitrostátního práva, která provádí unijní právní předpisy v oblasti životního prostředí, jakož i pravidel unijního práva v oblasti životního prostředí majících přímý účinek (obdobně, pokud jde o článek 10a směrnice 85/337, viz rozsudek ze dne 15. října 2015, Komise v. Německo, C-137/14, EU:C:2015:683, bod 92).“<sup>471</sup>

Soudní řízení ve sporech týkajících se práva životního prostředí nesmějí být podle Aarhuské úmluvy<sup>472</sup> a jejích prováděcích ustanovení ve směrnici EIA a ve směrnici IPPC nepřiměřeně nákladná. Individuální schopnost dostát povinnosti náhrady nákladů řízení hraje roli i v případě zásady účinné právní ochrany ve smyslu článku 47 Listiny základních práv.

Viz čl. 11 odst. 4 směrnice EIA a článek 15a odst. 5 směrnice IED: „Každé takové řízení musí být spravedlivé, nestranné a včasné a nesmí být nepřiměřeně nákladné.“

<sup>470</sup> Rozsudek SDEU ze dne 8.11.2016, *Lesoochranárske zoskupenie II (C-243/15, ECLI:EU:C:2016:838)*.

<sup>471</sup> Body 58–59.

<sup>472</sup> Článek 3 odst. 8: „Každá strana zajišťuje, že osoby uplatňující svá práva v souladu s ustanoveními této úmluvy nebudou za svou angažovanost žádným způsobem finančně postibovány nebo pokutovány, pronásledovány nebo obtěžovány. Toto ustanovení se nedotýká pravomoci soudů jednotlivých států požadovat přiměřené náklady v soudních řízeních.“ Článek 9 odst. 4 a 5: „(4) Navíc – a aniž by tím byl dotčen odstavec 1 – postupy prozkoumání uvedené v odstavcích 1, 2 a 3 mají zajistit přiměřenou a účinnou nápravu, včetně právně příkazných úlev ve vhodných případech, a měly by být čestné, spravedlivé, včasné a neměly by vyžadovat vysoké náklady. [...] (5) [...] a zvažují zavedení vhodných podpůrných mechanismů k odstranění nebo snížení finančních a jiných překážek v přístupu k právní ochraně.“

Požadavek, aby řízení před soudem nebyla příliš nákladná, platí pro všechny případy přístupu k soudu v návaznosti na možné porušení unijního práva, protože obecná ustanovení AÚ, která SDEU používá jako východiska, se vztahují na soudní ochranu obecně.

Otázka nadměrných nákladů je spojena zejména s pojetím soudního řízení, které přezkoumává rozhodnutí správního orgánu, jako civilního sporu se všemi z toho vyplývajícími důsledky. V unijním kontextu se touto vlastností vyznačuje zejména řízení ve Spojeném království. Avery<sup>473</sup> uvádí, že britská vláda byla paradoxně jednou z hybných sil při vytváření a prosazování AÚ. Ve Spojeném království panovalo mylné přesvědčení, že zákaz nepřiměřené nákladnosti přístupu k soudní ochraně se vztahuje pouze na poplatky za zahájení soudního řízení. Zmínjuje případ L. Pallikaropoulosově z Rugby, které byla uložena povinnost zaplatit téměř 90 000 liber za neúspěch ve věci, ve které se domáhala posouzení zákonnosti provozu cementárny. Nebo případ M. McGintyho ze Skotska, který podobně brojil proti později odstavené elektrárně v Hunterstonu (30 000 liber), a případ obyvatel Merthyr Tydfil, kterým byla uložena povinnost uhradit 257 104 liber v souvislosti s předběžným opatřením nařízeným ve sporu týkajícím se těžby uhlí. Avery také uvádí, že britská vláda sice v poslední době zavedla vrchní hranici nákladů v případech ochrany životního prostředí, ovšem zkrátila lhůty pro podání žaloby k soudu.

Co konkrétně znamená *přílišná nákladnost* soudního řízení, osvětlil SDEU v rozsudku ve věci **Edwards a Pallikaropoulos (C-260/11)**,<sup>474</sup> ve které předběžné otázky žádaly nastínění postupu v rozhodnutí o nákladech řízení neúspěšnému příslušníku veřejnosti, a odpověď na to, zda je možné zohlednění objektivních kritérií (například schopnost „běžného“ člena veřejnosti dostát své případné povinnosti k náhradě nákladů řízení) nebo subjektivních kritérií (s ohledem na prostředky, jimiž konkrétní navrhovatel disponuje) nebo jejich kombinace; zda je relevantní, že žalobce se ve skutečnosti nenechal odradit od zahájení řízení či pokračování v řízení, a zda je přípustné uplatňovat

<sup>473</sup> AVERY, M. The UK and Environmental democracy – the Aarhus end of nowhere? *Mark Avery* [online]. 7. 5. 2013. Dostupné z: <http://markavery.info/2013/05/07/uk-environmental-democracy-aarhus>

<sup>474</sup> Rozsudek SDEU ze dne 11. 4. 2013, *Edwards a Pallikaropoulos (C-260/11, ECLI:EU:C:2013:221)*.

odlišný přístup k těmto otázkám ve fázi odvolacího řízení nebo ve fázi řízení o dalším opravném prostředku, než je tomu v řízení v prvním stupni. Jedná se o případ, který navazuje na výše zmíněné uložení povinnosti náhrady nákladů řízení paní Pallikaropoulosové a jiné obdobné případy.

SDEU dovedil, že „požadavek ‚přiměřených nákladů‘ v oblasti životního prostředí z respektování práva na účinný prostředek nápravy, zakotveného v článku 47 Listiny základních práv Evropské unie, jakož i ze zásady efektivity, podle které procesní podmínky žalob určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z práva Unie, nesmějí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných právním řádem Unie“<sup>475</sup>

A dále: „...dotčeným osobám nesmí být bráněno zabývat soudní řízení spadající do působnosti těchto článků ani pokračovat v účasti na takovém řízení z důvodu finanční zátěže, která by z toho mohla vyplývat. Pokud má vnitrostátní soud rozhodnout o uložení nákladů řízení jednotlivci, který jako žalobce neměl úspěch ve sporu v oblasti životního prostředí, nebo obecně, pokud, jak tomu může být v případě soudů Spojeného království, má v dřívější fázi řízení zaujmout stanovisko k případnému omezení nákladů řízení, které lze uložit navrhovateli, jenž neměl ve věci úspěch, musí se ujistit, že tento požadavek bude dodržen, a přitom musí zohlednit jak zájem osoby, která chce hájit svá práva, tak obecný zájem na ochraně životního prostředí.“<sup>476</sup>

Z rozsudku vyplývají dvě pravidla:

1. stran prostředků způsobilých dosáhnout cíle účinné právní ochrany v oblasti práva životního prostředí bez nepřiměřených nákladů řízení **je třeba zohlednit veškerá relevantní ustanovení vnitrostátního práva, a zejména vnitrostátní systém právní pomoci,**
2. vnitrostátní soud musí zohlednit i **zájem osoby,** která chce hájit svá práva, a **obecný zájem na ochraně životního prostředí.** Požadavek týkající se neexistence nepřiměřených nákladů soudního řízení přitom vnitrostátní soud nemůže posuzovat odlišně v závislosti na tom, zda rozhoduje v prvním stupni, o odvolání nebo o dalším opravném prostředku.

Předvídatelnost představuje nedílnou součást posouzení toho, zda řízení není nepřiměřeně nákladné. To již potvrdil i SDEU, pokud jde o pravidlo o nepřiměřené nákladnosti podle směrnice EIA.<sup>477</sup> SDEU však uznal i obecný

<sup>475</sup> Bod 33.

<sup>476</sup> Bod 35.

<sup>477</sup> Rozsudek SDEU ze dne 13.2.2014, *Komise vs. Spojené království* (C-530/11, ECLI:EU:C:2014:67), bod 58.



význam předvídatelnosti, pokud jde o nákladnost soudního řízení (mimo oblast životního prostředí).<sup>478</sup>

Jedná se tedy víceméně o otázku vnitrostátního práva členského státu, pouze s tím, že je nutné dosáhnout cíle stanoveného směrnici. Generální advokátka ve svém stanovisku uvádí,<sup>479</sup> že tímto cílem není rozsáhlá harmonizace národních úprav nákladů řízení a že poskytnutý prostor pro uvážení je zvláště široký.<sup>480</sup> Nicméně dodává, že otázku, jak je třeba vykládat pojem „nepřiměřeně nákladné“, nelze z důvodu zajištění jednotného uplatňování unijního práva ponechat na členských státech:<sup>481</sup> „*Nejde jen o to, aby bylo zamezeno nákladům řízení, které jsou nepřiměřené, tedy které jsou v nepoměru k řízení, ale řízení nesmějí být především tak nákladná, že by hrozilo, že by z důvodů těchto nákladů tato řízení neproběhla. Přiměřené, avšak prohibitivní náklady přicházejí v úvahu zejména u řízení v oblasti ochrany přírody souvisejících s velkými projekty, neboť tyto projekty mohou být v každém ohledu velmi nákladné, například s ohledem na nastolené právní, vědecké a technické otázky, jakož i na počet zúčastněných.*“<sup>482</sup>

Jakým způsobem má vnitrostátní soud postupovat, vyplývá rovněž z citovaného rozsudku SDEU: „*Toto posouzení se tudíž nemůže týkat pouze hospodářské situace dotčené osoby, ale musí se rovněž zakládat na objektivní analýze výše nákladů řízení, a to tím spíše, že jak bylo upřesněno v bodě 32 tohoto rozsudku, soukromé osoby a sdružení jsou přirozeně povolány k tomu, aby sebrávaly aktivní roli při ochraně životního prostředí. Z tohoto hlediska se náklady řízení nesmí v určitých případech jevit jako objektivně nepřiměřené. Náklady řízení tak nemohou přesáhnout finanční možnosti dotčené osoby a v každém případě se nesmí jevit ani jako objektivně nepřiměřené. Co se týče analýzy hospodářské situace dotčené osoby, nemůže se posouzení, které musí provést vnitrostátní soud, zakládat pouze na odhadovaných finančních možnostech „průměrného“ žalobce, jelikož takové údaje nemusí mít mnoho společného se situací dotčené osoby. Kromě toho může soud zohlednit situaci dotčených účastníků řízení, rozumné vyhlídky žadatele na úspěch, závažnost zájmů dotčených ve sporu pro žadatele i pro ochranu životního prostředí, složitost použitelného práva a řízení, jakož i případnou neuváženost návrhu v různých stádiích řízení (obdobně viz rozsudek ze dne 22. prosince 2010, DEB, C-279/09, Sb. rozh. s. I-13849, bod 61). Je třeba rovněž upřesnit, že okolnost, na niž*

<sup>478</sup> Rozsudek SDEU ze dne 11. 12. 2003, AMOK (C-289/02, ECLI:EU:C:2003:669), bod 30.

<sup>479</sup> Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 18. 10. 2012, Edwards a Pallikaropoulos (C-260/11, ECLI:EU:C:2012:645).

<sup>480</sup> Body 21–22.

<sup>481</sup> Bod 25.

<sup>482</sup> Bod 29.



*poukázal Supreme Court of the United Kingdom, totiž že dotčená osoba nebyla v praxi odrazena od svého postupu, sama o sobě nestačí pro konstatování, že řízení pro ni není nepřiměřeně nákladné ve výše upřesněném smyslu směrnice 85/337 a směrnice 96/61.*<sup>483</sup>

Později SDEU posuzoval i konkrétní ustanovení právního řádu Spojeného království a Irsko. V řízení proti Irsku SDEU především dovodil, že je nutné zohledňovat všechny náklady spojené s řízením a že z hlediska požadavků směrnice EIA neobstojí pouhá možnost, aby soudy od ukládání poplatků upustily (správní praxe).

Viz rozsudek SDEU ve věci **Komise vs. Irsko (C-427/07)**:<sup>484</sup> „Pokud jde o čtvrtý argument týkající se nákladů řízení, z článku 10a směrnice 85/337, který byl vložen čl. 3 bodem 7 směrnice 2003/35, a článku 15a směrnice 96/61, který byl vložen čl. 4 bodem 4 téže směrnice, vyplývá, že řízení zahájená v rámci těchto ustanovení nesmějí být nepřiměřeně nákladná. Týká se to pouze nákladů vzniklých účastí na takových řízeních. Takový předpis nezakazuje, aby soudy uložily náhradu nákladů řízení, pokud výše těchto nákladů splňuje tento požadavek. I když je nesporné, že irské soudy mají možnost upustit od toho, aby uložily náhradu nákladů řízení účastníkovi, který neměl ve věci úspěch, a mohou navíc uložít náhradu nákladů vynaložených tímto účastníkem řízení druhému účastníkovi, je nutno konstatovat, že se tady jedná jen o soudní praxi. Pouze tato praxe, která ze své povahy nemá určitý charakter, nemůže s ohledem na požadavky uložené ustálenou judikaturou Soudního dvora připomenutou v bodech 54 a 55 tohoto rozsudku, být považována za praxi představující platné provedení povinností vyplývajících z článku 10a směrnice 85/337, který byl vložen čl. 3 bodem 7 směrnice 2003/35, a z článku 15a směrnice 96/61, který byl vložen čl. 4 bodem 4 téže směrnice.“<sup>485</sup>

Z rozsudku proti Spojenému království pak vyplývá, že se požadavek, aby náklady řízení nebyly nepřiměřené, týká i nařizování předběžných opatření (a tedy i např. přiznávání odkladného účinku)

Viz rozsudek SDEU ve věci **Komise vs. Spojené království (C-530/11)**:<sup>486</sup> „Požadavek týkající se neexistence nepřiměřených nákladů se v důsledku toho vztahuje i na finanční náklady vyplývající z opatření, jimiž vnitrostátní soud může v rámci sporů, na které se vztahuje čl. 3 bod 7 a čl. 4 bod 4 směrnice 2003/35, podmínit vydání předběžných opatření. S touto výhradou podmínky, za nichž vnitrostátní soud vydává takováto předběžná opatření,

<sup>483</sup> Body 40–43.

<sup>484</sup> Rozsudek SDEU ze dne 16. 7. 2009, *Komise vs. Irsko* (C-427/07, ECLI:EU:C:2009:457).

<sup>485</sup> Body 92–94.

<sup>486</sup> Rozsudek SDEU ze dne 13. 2. 2014, *Komise vs. Spojené království* (C-530/11, ECLI:EU:C:2014:67).

*v zásadě podléhají jen vnitrostátnímu právu, a to v mezích zásad rovnocennosti a efektivity. Požadavek týkající se neexistence nepřiměřených nákladů nemůže být vykládán v tom smyslu, že a priori brání uplatnění finanční záruky, jako je například uvedený ‚protizávazek‘, je-li tato stanovena vnitrostátním právem. Totéž platí pro finanční důsledky, které podle tohoto práva případně mohou vyplývat z žaloby představující zneužití práva. Soud, který rozhoduje o této otázce, však musí zajistit, aby finanční riziko, které z toho pro žalobce vyplývá, bylo při posuzování neexistence nepřiměřených nákladů řízení tímto soudem rovněž zahrnuto do různých nákladů vzniklých v důsledku řízení.“<sup>487</sup>*

Z pohledu systému soudního přezkumu, který není založen na sporu mezi provozovatelem a dotčeným žalobce, ale na sporu dotčeného žalobce a správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, jsou zajímavé úvahy generální advokátky ve stejné věci. Podle nich vyplývá, že by břemeno nákladů mělo být v takových případech mnohem nižší, než je to ve sporech s provozovatelem.

Viz stanovisko generální advokátky ve věci **Komise vs. Spojené království (C-530/11)**:<sup>488</sup> „V případě soukromých účastníků řízení může být vzájemné omezení nákladů řízení za určitých okolností odůvodněno procesní rovností zbraní, která je součástí základního práva na spravedlivý proces, které je v čl. 9 odst. 4 Úmluvy výslovně uvedeno jako hlavní zásada řízení. O této rovnosti zbraní je možno pochybovat (...) Komise však právem zdůrazňuje, že se v projednávané věci jedná jen o žaloby podle článku 10a směrnice ELA a článku 15a směrnice IPPC. Z jejich podstaty vyplývá, že směřují proti rozhodnutím správních orgánů, kterým je buď povoleno záměru po provedení posouzení vlivů na životní prostředí, nebo integrované povolení určitých průmyslových činností. V řízení proti státním orgánům od počátku neexistuje skutečná rovnováha, protože tyto zpravidla disponují daleko rozsáhlejšími zdroji než osoby uvedené v článku 10a směrnice ELA a v článku 15a směrnice IPPC. Jednostranné ochranné usnesení o nákladech řízení představuje v této souvislosti jen první krok k nastolení rovnosti zbraní. V řízeních tohoto druhu kromě toho jde v konečném důsledku o společný zájem obou účastníků řízení, kterým je ochrana práva. Správní orgán, který neměl v soudním řízení úspěch, protože jeho napadené rozhodnutí je protiprávní, si stran nákladů řízení nezaslouží ochranu, která by byla srovnatelná s ochranou žalobce. Tento orgán totiž porušením práva řízení zapříčinil. A konečně veřejnému zájmu na ochraně práva přísluší podle Aarbuské úmluvy velká váha. Tento zájem brání přinejmenším v řízeních podle článku 10a směrnice ELA a článku 15a směrnice IPPC omezení takového nástroje, jakým je odměna závislá na úspěšnosti, který může přispět k zamezení nepřiměřených nákladů

<sup>487</sup> Body 66–68.

<sup>488</sup> Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 12. 9. 2013, *Komise vs. Spojené království (C-530/11, ECLI:EU:C:2013:554)*.

*na vlastní zastupování. (...) Na jednu stranu je pravda, že orgány nemohou prostředky, které již použily na soudní řízení, použít na plnění svých hlavních úkolů. Na druhou stranu s tím úmluva počítá. Je to i smysluplné, protože soudní vynutitelnost práva životního prostředí, resp. riziko napadení před soudem, nutí orgány k tomu, aby při uplatňování tohoto práva jednaly zpláští svědomitě. To však nerylučuje jakoukoli ochranu před náklady řízení pro správní orgány. Neexistuje žádný důvod pro to, aby byly zatíženy odměnou pro zástupce protistrany, která závisí na úspěšnosti a která výrazně převyšuje obvyklé odměny, které nejsou závislé na úspěšnosti. „Asymetrické“ vzájemné ochranné usnesení o nákladech řízení, které sice omezuje riziko obou účastníků spojené s náklady řízení, přesto ale ponechává prostor pro přiměřenou odměnu závislou na úspěšnosti, proto i v řízeních vedených proti správním orgánům nemůže být v zájmu procesní rovnosti zbrání bez dalšího vyloučeno. Nesmí ale vést k tomu, že finančně silnější správní orgány dostanou pobídku k tomu, aby neúměrným rozšiřováním předmětu sporu zvýšily vlastní náklady žalobce natolik, že výrazně překročí hranice nahraditelných nákladů řízení. Jaký rozsah má ve smyslu uvedeného přiměřená odměna závislá na úspěšnosti, lze rozhodnout jen v kontextu konkrétního případu.“<sup>489</sup>*

Poměrně rozsáhlé jsou závěry Výboru pro AÚ k nákladům řízení. Při posuzování nákladů spojených s přístupem k soudní ochraně posuzuje Výbor vnitrostátní úpravu nákladů jako celek.<sup>490</sup> V souvislosti s věcí *Edwards* lze zmínit, že podle Výboru není pravidlo posuzování nákladů případ od případu (*costs follow the event rule*) objektivizovatelné z hlediska požadavků AÚ.

Soulad s AÚ je tak možné posoudit vždy pouze podle konkrétního případu a také podle existenci určitého pravidla, které zamezuje tomu, aby náklady byly nepřiměřeně zatěžující. V tomto kontextu může být rozhodná i diskreční pravomoc soudu, právní pomoc nebo jiné instituty, které mohou snížit výši nákladů nebo zmenšit jejich dopad na účastníky řízení. V případě Anglie a Walesu jsou limitujícími faktory užívaná kritéria obecné veřejné důležitosti (není pravidlem, že environmentální zájmy tomuto kritériu vyhoví), žádného soukromého zájmu a výjimečných okolností. Nadto není maximální výše nákladů nijak garantována (platí úprava nákladů pro civilní spory).<sup>491</sup>

Výbor shledal za rozpornou s AÚ aplikaci vnitrostátních pravidel náhrady nákladů řízení, kdy bylo uloženo neúspěšnému účastníkovi řízení uhradit 5 130 liber a úroky z prodlení. Ve výši těchto nákladů se přitom odrazila

<sup>489</sup> Body 72–79.

<sup>490</sup> VÝBOR PRO AÚ. Případ *United Kingdom*, ACCC/C/2008/33, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, 2010, bod 128.

<sup>491</sup> *Ibid.*, bod 129.

i neochota provozovatele zařízení spolupracovat při výběru znalce.<sup>492</sup> V rozporu s AÚ bylo i uložení náhrady nákladů řízení ve výši 39 454 liber v jiném případě.<sup>493</sup> Zde Výbor konstatoval, že soud měl zohlednit, že cílem žaloby byla ochrana veřejného zájmu na ochraně životního prostředí. Dále uvedl, že požadavek férovosti ve čl. 9 odst. 4 AÚ se vztahuje na žalobce, nikoliv na žalovaného, tedy správní orgán.

Lze doplnit, že unijním směrnícím nesvědčí v tomto ohledu přímý účinek (viz kap. 4.4).

Co se týče možnosti v případě zneužití práva podat žalobu ukládat právo zneužívajícímu žalobci „sankční“ soudní poplatek, takový postup je možný, ale omezený. To vyplývá z rozsudku SDEU ve věci *North East Pylon Pressure Campaign a Sheehy (C-470/16)*.<sup>494</sup> Závěry soudu lze zjednodušeně interpretovat tak, že se ochrana před nepřiměřenými náklady vztahuje i na situace, kdy je opravný prostředek podán neuvážlivě či je šikanózní, nebo pokud mezi údajným porušením vnitrostátního práva v oblasti životního prostředí a újmou na životním prostředí neexistuje žádná souvislost. Je však možné, aby vnitrostátní soud vzal v úvahu takové faktory, jako jsou zejména rozumná šance na úspěch opravného prostředku nebo jeho neuvážlivý či šikanózní charakter, za předpokladu, že výše nákladů uložených navrhovateli není nepřiměřeně vysoká.

Co se týče možnosti podmínit použití požadavku, aby určitá soudní řízení nebyla nepřiměřeně nákladná, existencí dostatečné vazby mezi tvrzeným porušením vnitrostátního práva životního prostředí a újmou způsobenou životnímu prostředí, SDEU k tomu odkázal na znění AÚ a uvedl:

*„Smluvní strany této úmluvy tedy jednoznačně zamýšlely uplatňovat ochranu proti nepřiměřeným nákladům na opravné prostředky, jejichž cílem je prosadit environmentální legalitu abstraktně, aniž tuto ochranu podmiňovaly prokázáním jakéhokoli spojení s újmou na životním prostředí, ať již dokázanou nebo a fortiori potenciální.“<sup>495</sup>*

<sup>492</sup> VÝBOR PRO AÚ. Případ *United Kingdom*, ACCC/C/2008/23, ECE/MPPP/C.1/2010/6/Add.1, 2010, body 49–52.

<sup>493</sup> VÝBOR PRO AÚ. Případ *United Kingdom*, ACCC/C/2008/27, ECE/MPPP/C.1/2010/6/Add.2, 2010, body 44–45.

<sup>494</sup> Rozsudek SDEU ze dne 15. 3. 2018, *North East Pylon Pressure Campaign a Sheehy (C-470/16)*, CLI:EU:C:2018:185).

<sup>495</sup> Bod 64.

Uvedené shrnuje generální advokát ve stanovisku<sup>496</sup> k citované věci následovně:

*„Širokým přístupem k právní ochraně se rozumí právě výše uvedené: přístup k právní ochraně musí být plošný, komplexní a dalekosáhlý. Vlastním cílem článku 11 je totiž zajistit nejširší možný přístup k přezkumu. Jeho součástí jsou všechny jeho aspekty, jako je například aktivní legitimace, ale také náklady. Použije se, kdykoli členský stát využívá prostoru pro uvážení při stanovení podrobných procesních pravidel. Ve skutečnosti se jedná o omezení uvedeného prostoru pro uvážení.“<sup>497</sup>*

K možnosti zpoplatnění žádosti o přiznání odkladného účinku (resp. možnost vyžadovat složení kauce nebo jiného protizávazku) je možné odkázat na závěry rozsudku SDEU ve věci **Komise vs. Spojené království (C-530/11)**:<sup>498</sup>

*„Co se týče režimu protizávazků v souvislosti s předběžnými opatřeními, jejichž poskytnutí soudy vyžadují a které, jak vyplývá ze spisu předloženého Soudnímu dvoru, v zásadě spočívají v tom, že se žalobci uloží zavázat se nahradit škodu, která může na základě předběžného opatření vzniknout, pokud nárok, jež mají tato předběžná opatření chránit, nakonec nebude uznán jako opodstatněný, je třeba připomenout, že nepřiměřená výše nákladů řízení ve smyslu čl. 3 bodu 7 a čl. 4 bodu 4 směrnice 2003/35 se týká veškerých finančních nákladů vyplývajících z účasti na soudním řízení, a musí proto být posuzována globálně s ohledem na veškeré náklady vzniklé účastníkům řízení (viz výše uvedený rozsudek Edwards a Pallikaropoulos, body 27 a 28), s výhradou zneuzžití práva. Z ustálené judikatury navíc vyplývá, že vnitrostátní soud, kterému byl předložen spor řídicí se unijním právem, musí být schopen nařídit předběžná opatření za účelem zaručení plné účinnosti soudního rozhodnutí, které má být vydáno o existenci práv dovolávaných na základě unijního práva (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. ledna 2013, Križan a další, C-416/10, bod 107 a citovaná judikatura), a to zejména v oblasti práva životního prostředí (viz výše uvedený rozsudek Križan a další, bod 109). Požadavek týkající se neexistence nepřiměřených nákladů se v důsledku toho vztahuje i na finanční náklady vyplývající z opatření, jimiž vnitrostátní soud může v rámci sporů, na které se vztahuje čl. 3 bod 7 a čl. 4 bod 4 směrnice 2003/35, podmínit vydání předběžných opatření. S touto výhradou podmínky, za nichž vnitrostátní soud vydává takováto předběžná opatření, v zásadě podléhají jen vnitrostátnímu právu, a to v mezích zásad rovnocennosti a efektivní. Požadavek týkající se neexistence nepřiměřených nákladů nemůže být vykládán v tom smyslu,*

<sup>496</sup> Stanovisko generálního advokáta M. Bobka ze dne 19. 10. 2017, *North East Pylon Pressure Campaign a Sheehy* (C-470/16, ECLI:EU:C:2017:781).

<sup>497</sup> Bod 38.

<sup>498</sup> Rozsudek SDEU ze dne 13. 2. 2014, *Komise vs. Spojené království* (C-530/11, ECLI:EU:C:2014:67).

*že a priori brání uplatnění finanční záruky, jako je například uvedený ‚protizávazek‘, je-li tato stanovena vnitrostátním právem. Totéž platí pro finanční důsledky, které podle tohoto práva případně mohou vyplývat z žaloby představující zneužití práva. Soud, který rozhoduje o této otázce, však musí zajistit, aby finanční riziko, které z toho pro žalobce vyplývá, bylo při posuzování neexistence nepřiměřených nákladů řízení tímto soudem rovněž zahrnuto do různých nákladů vzniklých v důsledku řízení.*<sup>499</sup>

## 6.5 Osвобоzení od soudních poplatků a právní pomoc

Že musí být možné upustit od nákladů soudního řízení, vyplývá i z rozsudku Soudního dvora ve věci **Komise vs. Irsko (C-427/07)**.<sup>500</sup> V tom SDEU odmítl, aby upuštění od nákladů řízení účastníkovi, který neměl ve věci úspěch, bylo umožněno pouze soudní praxí. Zajímavé je, že tato praxe v Irsku umožňuje i uložit náhradu nákladů vynaložených tímto neúspěšným účastníkem řízení druhému účastníkovi.

Jak již bylo řečeno, jednou z podmínek aktivní legitimace k podání žaloby je v některých členských státech i vyčerpání všech opravných prostředků. Účasti v řízení před soudem tak předchází i účast ve správním řízení, která rovněž může podléhat poplatkové povinnosti nebo se kterou mohou být spojeny další náklady. Otázkou je, zda je třeba posuzovat výši nákladů spojených se soudním řízením společně s případnými náklady, které již žalobce vynaložil v předcházejícím správním řízení. Patrně ano, neboť ve svém součtu mohou mít tyto náklady prohibitivní povahu.

Na závěr je nutné uvést, že národní úprava nákladů soudního řízení může být v rozporu nejen právními předpisy práva životního prostředí, ale se zásadami unijního práva. Jak už bylo uvedeno, pravidlo o nepřiměřené nákladnosti ve směrnici EIA je konkrétním vyjádřením obecné zásady přístupu k právní ochraně v unijním právu životního prostředí, jak je zřejmé z judikatury Soudního dvora.

V této souvislosti je možné poukázat na otázku předloženou Soudnímu dvoru v souvislosti s náklady soudního řízení ve věci **D. (C-376/03)**. Předkládající soud se tázal, zda právo Společenství brání takové vnitrostátní úpravě, podle které se nahrazuje v zásadě pouze omezená část nákladů soudního řízení v případě, kdy je účastník řízení úspěšný v řízení před vnitrostátním soudem

<sup>499</sup> Body 64–68, podtržení doplněno.

<sup>500</sup> Rozsudek SDEU ze dne 16. 7. 2009, *Komise vs. Irsko* (C-427/07, ECLI:EU:C:2009:457).

v důsledku porušení práva Společenství členským státem. Jednalo se sice o věc z daňové oblasti a vedle toho tato otázka ani nebyla zodpovězena, neboť Soudní dvůr nedospěl k závěru, že došlo k porušení Smlouvy,<sup>501</sup> ovšem je možné zmínit stanovisko generálního advokáta.<sup>502</sup> Podle něj „[n]ákladný procesní systém je, stejně jako systém pomalý, neslučitelný s právem na účinnou nápravu. Předkládajícímu soudu přísluší vyvodit vlastní závěry o svém procesním systému a provést analýzu jeho souladu s uvedenými požadavky, jak z věcných, tak z pragmatických důvodů. Nejenže má lepší postavení ke posouzení svého vnitrostátního právního řádu a ke odpovídajícím opatřením, ale má i prostředky ke tomu, aby tak učinil, s ohledem na skutkové a právní poznatky, které má k dispozici. Podpůrně žé procesní pravidlo, které umožňuje náhradu pouze částky mírně přesahující 2 000 € z celkových nákladů ve výši 12 500 € vynaložených v průběhu soudního řízení s cílem dosáhnout vrácení zaplacené, avšak nikoli splatné, daně, může porušovat zásadu efektivitivy práva Společenství, neboť může zmařit možnost soudní nápravy a odradit držitele práv na základě práva Společenství od jejich obrany.“<sup>503</sup>

Co se týče právní pomoci, jak již bylo uvedeno, podle čl. 47 odst. 3 Listiny základních práv EU bude právní pomoc poskytnuta všem, kdo nemají dostatečné prostředky, pokud je to nezbytné k zajištění účinného přístupu ke spravedlnosti.

## 6.6 Aktivní legitimace k přezkumu územně plánovací dokumentace

Povinnost zajistit dotčené veřejnosti přístup k soudní ochraně v případě územně plánovací dokumentace není v mezinárodním ani v unijním právu zakotvena přímo. Vyplývá však ze závěrů Výboru pro AÚ i z judikatury SDEU ve vztahu ke směrnici SEA.

V samotné AÚ není ani zmínka o územních plánech nebo územně plánovací dokumentaci, z rozhodovací činnosti Výboru pro AÚ však vyplývá, že tato regulace spadá pod působnost čl. 9 odst. 3 AÚ. Podstatné jsou především případy, které se týkaly Belgie a Bulharska.<sup>504</sup>

<sup>501</sup> Viz rozsudek SDEU ze dne 5. 7. 2005, D. (C-376/03, ECLI:EU:C:2005:424).

<sup>502</sup> Stanovisko generálního advokáta D. Ruiz-Jaraba Colomera ze dne 26. 10. 2004, D. (C-376/03, ECLI:EU:C:2004:663).

<sup>503</sup> Body 110–112.

<sup>504</sup> Viz věci posuzované Výborem pro AÚ – *Belgie*, ACCC/C/2005/11 a *Bulharsko*, ACCC/C/2011/58.



Belgický případ (**ACCC/C/2005/11**) je podstatný, co se týče odlišení, zda daná regulace spadá do působnosti čl. 9 odst. 2 AÚ nebo čl. 9 odst. 3 AÚ. Podle Výboru spadají územní plány pod režim čl. 9 odst. 3 AÚ, přičemž pro odlišení obou režimů je rozhodující materiální povaha aktu, konkrétně účinky konečného rozhodnutí, podle kterého je možné zahájit výstavbu: „*When determining how to categorize a decision under the Convention, its label in the domestic law of a Party is not decisive. Rather, whether the decision should be challengeable under article 9, paragraph 2 or 3, is determined by the legal functions and effects of a decision, i.e. on whether it amounts to a permit to actually carry out the activity. Based on the information received from the Party concerned and the Communicant, the Committee understands that decisions concerning area plans (plan de secteur) do not have such legal functions or effects as to qualify as decisions on whether to permit a specific activity. Therefore, article 9, paragraph 3, is the correct provision to review Belgian law on access to justice with respect to area plans, as provided for in Walloon legislation.*“<sup>505</sup>

Závěry v bulharské věci (**ACCC/C/2011/58**) jsou podstatné, protože v nich Výbor pro AÚ propojil citované závěry s unijní úpravou – a výslovně se vyjádřil k přezkoumatelnosti stanoviska SEA: „*In other cases, the SEA procedure forms a part of the process for the preparation of a plan relating to the environment according to article 7 of the Convention. The possibility of members of the public to challenge the SEA statement should then be ensured in accordance with article 9, paragraph 3, of the Convention.*“<sup>506</sup>

Směrnice SEA neobsahuje ustanovení srovnatelné např. s čl. 11 směrnice EIA. Účast veřejnosti na přípravě koncepcí pojímá jako konzultační. Viz zejména čl. 6 (*Konzultace*), podle kterého je zejména návrh koncepce zpřístupněn veřejnosti a následně je veřejnosti dána včas příležitost, aby v přiměřené lhůtě vyjádřila své stanovisko, a čl. 9 (*Informace o rozhodnutí*), podle kterého mají členské státy zajistit zpřístupnění přijaté koncepce a prohlášení shrnujícího, jak bylo mimo jiné vzato v úvahu vyjádření veřejnosti.<sup>507</sup>

Skutečnost, že se požadavky na zajištění přístupu k soudu vztahují i na přezkum územně plánovací dokumentace, vyplývají z judikatury SDEU.

<sup>505</sup> Body 29, 31.

<sup>506</sup> Bod 58. Přezkumu územních plánů se pak věnuje celá rozsáhlá část B odůvodnění.

<sup>507</sup> Dále viz body 15 a 18 preambule směrnice SEA: „(15) *Za účelem přispění k průhlednějšímu rozhodování a s cílem zajistit, aby údaje poskytované pro posuzování byly úplné a spolehlivé, je třeba stanovit, aby orgány s příslušnou působností v oblasti životního prostředí a veřejnost byli konzultováni během posuzování plánů a programů a aby byly stanoveny přiměřené lhůty, které ponechávají dostatečný čas na konzultace, včetně vyjádření stanoviska.* (18) *Členské státy by měly zajistit, aby při přijetí plánu nebo programu byly informovány příslušné orgány a veřejnost a aby jim byly zpřístupněny příslušné údaje.*“ Čl. 3 odst. 7 směrnice SEA: „*Členské státy zajistí, aby závěry přijaté na základě odstavce 5 včetně důvodů pro neryšodování posouzení vlivů na životní prostředí podle článků 4 a 9 byly zpřístupněny veřejnosti.*“



Viz rozsudek SDEU ve věci *Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11)*:<sup>508</sup> „Jelikož tato směrnice neobsahuje ustanovení o důsledcích porušení v ní obsažených procesních ustanovení, přísluší členským státům, aby v rámci svých pravomocí přijaly veškerá obecná či specifická opatření nezbytná pro to, aby ‚plány‘ nebo ‚programy‘, které mohou mít ‚významný vliv na životní prostředí‘ ve smyslu směrnice 2001/42, byly před svým přijetím předmětem posouzení vlivů na životní prostředí, v souladu s procedurálními podmínkami a kritérii stanovenými uvedenou směrnicí (...) Z toho plyne, že jestliže musel být ‚plán‘ nebo ‚program‘ před svým přijetím předmětem posouzení vlivů na životní prostředí podle požadavků směrnice 2001/42, příslušné orgány jsou povinny přijmout veškerá obecná či specifická opatření směřující k nápravě situace vyplývající z neprovedení takového posouzení (obdobně viz výše uvedený rozsudek *Wells*, bod 68). Taková povinnost přísluší rovněž vnitrostátním soudům, jimž je předložena žaloba směřující proti takovému vnitrostátnímu aktu, a v tomto ohledu je třeba připomenout, že vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu přísluší na základě zásady procesní autonomie členských států upravit procesní podmínky, které se uplatní na tyto žaloby, které lze podat proti takovým ‚plánům‘ nebo ‚programům‘, avšak za předpokladu, že tyto podmínky nejsou méně příznivé než ty, které se týkají obdobných situací na základě vnitrostátního práva (zásada rovnocennosti), a že v praxi neznesoužňují nebo nadměrně neztěžují výkon práv přiznaných unijním právním řádem (zásada efektivit) (viz výše uvedený rozsudek *Wells*, bod 67 a citovaná judikatura). V důsledku toho musí soudy, kterým je v tomto ohledu věc předložena, přijmout na základě vnitrostátního práva opatření vedoucí k pozastavení nebo zrušení ‚plánu‘ nebo ‚programu‘ přijatého při nedodržení povinnosti provést posouzení vlivů na životní prostředí (obdobně viz výše uvedený rozsudek *Wells*, bod 65).“<sup>509</sup>

Logicky platí, že je-li vyžadován soudní přezkum, pak je nutné uvažovat o podmínkách aktivní legitimace a možném okruhu oprávněných žalobců.

V tomto ohledu není důvod, aby se neuplatnily analogicky závěry, ke kterým dospěl SDEU v rozsudku ve věci *Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation (C-664/15)*:<sup>510</sup> „V tomto ohledu je třeba připomenout, že každý členský stát stanoví pravidla procesního práva použitelná na žaloby podle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, jež se týkají výkonu práv, která organizaci na ochranu životního prostředí vyplývají z článku 4 směrnice 2000/60, aby mohla být přezkoumávána rozhodnutí příslušných vnitrostátních orgánů z hlediska povinností, které jim vyplývají z uvedeného článku, pak tento členský stát provádí povinnosti vyplývající z uvedeného článku, a tudíž na něj musí být nabíženo tak,

<sup>508</sup> Rozsudek SDEU ze dne 28. 2. 2012, *Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, ECLI:EU:C:2012:103)*.

<sup>509</sup> Body 42–46, podtržení doplněno.

<sup>510</sup> Rozsudek SDEU z 20. 12. 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation (C-64/15, ECLI:EU:C:2017:987)*.

že uplatňuje unijní právo ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), takže jsou použitelná ustanovení Listiny (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. listopadu 2016, *Lesoochránárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, bod 52*).<sup>511</sup> Lze přitom dovozovat, že mezi oprávněné žalobce budou spadat nejen ekologické spolky, ale také dotčení jednotlivci, protože cílem směrnice SEA je stejně jako v případě směrnice EIA nejen ochrana životního prostředí, ale také prevence majetkových škod.<sup>512</sup>

## 6.7 Aktivní legitimace k přezkumu normativních aktů

Soudní přezkoumání legislativních aktů spadá na první pohled mimo požadavky unijních směrnic, ovšem není tomu tak zcela.

AÚ vylučuje právní předpisy ze své působnosti, což vyplývá z definice pojmu *státní orgán* v čl. 2 odst. 2 AÚ: „*Tato definice se nevztahuje na orgány nebo instituce činné v oblasti soudní nebo zákonodárné.*“ Ačkoliv požadavky unijního práva vycházejí ze stejného pravidla, mění ho za účelem zajištění účinného provádění unijního práva.

Podobně jako AÚ směrnice EIA uvádí, že „*by však neměla být použita na záměry, jejichž jednotlivé části jsou přijímány zvláštními vnitrostátními právními předpisy, neboť cílů této směrnice, včetně cílů týkajících se poskytování informací, se dosahuje prostřednictvím zákonodárného procesu.*“<sup>513</sup> Ovšem SDEU dovozuje, že právní řád členských států musí poskytovat možnost, jak i tyto akty přezkoumat z pohledu, zda byly při jejich přijímání dodrženy cíle směrnice.

Viz rozsudek SDEU ve věci **Boxus a další (C-128/09)**:<sup>514</sup> „*Článek 9 Aarbuské úmluvy a článek 10a směrnice 85/337 by však ztratily veškerý užitečný účinek, pokud by pouhá skutečnost, že záměr byl přijat zákonem, který nesplňuje podmínky uvedené v bodě 37 tohoto rozsudku, vedla k tomu, že by nebylo možné podat opravný prostředek, kterým by mohla být napadena jeho hmotněprávní nebo procesní legalita ve smyslu těchto ustanovení. Požadavky, které vyplývají z článku 9 Aarbuské úmluvy a článku 10a směrnice 85/337 v tomto ohledu předpokládají, že pokud byl záměr, který spadá do rozsahu působnosti článku 6 Aarbuské úmluvy nebo směrnice 85/337 přijat zákonem, musí být možné, aby otázku, zda tento zákon splňuje podmínky stanovené v čl. 1 odst. 5 této směrnice a uvedené v bodě 37 tohoto rozsudku,*

<sup>511</sup> Bod 44.

<sup>512</sup> Viz již odkazovaný rozsudek SDEU ze dne 14. 3. 2013, *Leth (C-420/11, ECLI:EU:C:2012:701)*.

<sup>513</sup> Bod 22 odůvodnění směrnice.

<sup>514</sup> Rozsudek SDEU ze dne 18. 10. 2011, *Boxus a další (C-128/09, ECLI:EU:C:2011:667)*.

*přezkoumal podle vnitrostátních procesních pravidel soud nebo nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem. V případě, že by proti takovému zákonu nebylo možné podat opravný prostředek povahy a rozsahu, jež byly uvedeny výše, by příslušelo každému vnitrostátnímu soudu, kterému byla v rámci jeho pravomoci věc předložena, aby provedl přezkoumání popsaný v předchozím bodě a vyvodil z něj případně takové důsledky, že tento zákon nepoužije.*<sup>515</sup>

Podobně také rozsudek SDEU ve věci **Stadt Wiener Neustadt (C-348/15)**:<sup>516</sup> „Soudní dvůr tedy rozhodl, že právní předpisy, které přiznávají povolení, které může být vydáno zcela mimo rámec jakýchkoliv výjimečných okolností, tytéž účinky, jaké jsou svázány s povolením vydaným v územním a stavebním řízení, porušují požadavky směrnice 85/337. Záměry, pro které je vyžadováno posouzení vlivů na životní prostředí, musejí být totiž podle čl. 2 odst. 1 této směrnice identifikovány a poté před vydáním povolení, tedy nezhýtně před jejich provedením, předmětem žádosti o povolení a předmětem uvedeného posouzení, (rozsudek ze dne 3. července 2008, Komise v. Irsko, C-215/06, EU:C:2008:380, bod 61). Totéž platí pro právní předpis, jako je § 46 odst. 20 bod 4 UVP-G 2000, který zřejmě umožňuje, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu, aby se záměr, který měl být předmětem posouzení vlivů na životní prostředí ve smyslu čl. 2 odst. 1 směrnice 85/337, považoval za takto posouzený, a to aniž by alespoň ukládal dodatečné posouzení a mimo rámec jakýchkoliv konkrétních výjimečných okolností.“<sup>517</sup>

Citované závěry vycházejí z logiky, podle které by bez možného soudního zásahu postrádalo unijní právo požadované efektivity, protože by se členské státy mohly jednoduše vydat cestou odchýlných režimů a neplnit požadavky směrnic. Nejedná se přitom pouze o požadavky vyplývající ze směrnice EIA, ale i o další směrnice, které předvídají (nebo nezakazují), že státy budou přijímat prováděcí opatření v různé právní formě. Příkladem je rozsudek ve věci **Janecek (C-237/07)**,<sup>518</sup> protože SDEU nebral zřetel na to, že přijatý akční plán, jehož přezkoumání se mají dotčení jednotlivci domoci, má formu interní metodiky.

Výše uvedené je možné doplnit, že ať již šlo o zákony, parlamentní opatření nebo nařízení parlamentu,<sup>519</sup> SDEU se v souvislosti se směrnicí EIA zabýval legislativními akty, které jsou přijaty legislativním procesem a na základě širší

<sup>515</sup> Body 53–55.

<sup>516</sup> Rozsudek SDEU ze dne 17. 11. 2016, *Stadt Wiener Neustadt* (C-348/15, ECLI:EU:C:2016:882).

<sup>517</sup> Body 37–38.

<sup>518</sup> Rozsudek SDEU ze dne 25. 7. 2008, *Janecek* (C-237/07, ECLI:EU:C:2008:447).

<sup>519</sup> Viz např. rozsudek SDEU ze dne 18. 10. 2011, *Boxus a další* (C-128/09, ECLI:EU:C:2011:667).

veřejné rozpravy. Pokud ovšem používají české překlady judikatury SDEU pojmu „zákon“, jedná se o překlad značně zužující (srov. ang. „*a specific legislative act*“, něm. „*einen besonderen Gesetzgebungsakt*“ nebo fr. „*un acte législatif spécifique*“).

Situace ohledně směrnice SEA je trochu složitější. Směrnice SEA totiž *a priori* nevylučuje legislativní akty ze svojí působnosti. Mezi plány a programy řadí rovněž koncepce, které podléhají přípravě nebo přijetí orgánem na národní, regionální nebo místní úrovni nebo které připravuje úřad pro legislativní proces tak, aby mohly být přijaty parlamentem nebo vládou.<sup>520</sup> Podle čl. 4 odst. 1 směrnice se posouzení koncepcí provádí během přípravy plánu nebo programu a před jeho přijetím nebo předáním k legislativnímu procesu.

SDEU dovozuje, že koncepce ve smyslu směrnice SEA může mít různou formu, přičemž podstatné je, zda splňuje „plánovací“ povahu, tedy zda určuje kritéria a podmínky realizace jednotlivých záměrů.

Viz rozsudek SDEU ve věci *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a další (C-43/10)*:<sup>521</sup> „Není však zřejmé, že by byl uvedený záměr aktem, který stanoví kritéria a podmínky územního plánu a pravidla a kontrolní postupy, jimž podléhá provádění jednoho či více projektů“<sup>522</sup>

Není přitom podstatné, jaký je cíl koncepce, protože definice plánů nebo programů ve smyslu směrnice SEA je nezávislá na cíli příslušného opatření. Musí se řídit cílem směrnice SEA, který spočívá v tom, že plánovací nebo programová rozhodnutí, která mohou mít významný vliv na životní prostředí, budou předem podrobena posouzení vlivů na životní prostředí. Pro tento cíl směrnice SEA není rozhodné, jaký cíl sleduje příslušné opatření a zda s ohledem na to představuje ucelený a soudržný přístup, který se vyznačuje konkrétním a koordinovaným plánováním nebo se dotýká jen určitého dílčího aspektu problémové oblasti.

Koncepce tak nemusí obsahovat ucelený plán nebo program, může řešit i dílčí aspekty problematiky. Naopak musí být možné, aby byl postup strategického posuzování vlivů na životní prostředí použitelný na opatření,

<sup>520</sup> Čl. 2 písm. a) směrnice SEA.

<sup>521</sup> Rozsudek SDEU ze dne 11. 9. 2012, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a další (C-43/10, ECLI:EU:C:2012:560)*.

<sup>522</sup> Bod 95.

kteří stanoví jen část rámce pro pozdější schválení projektů, čímž se dotýká určitých aspektů využití oblastí, pokud užívání podle tohoto opatření může mít významný vliv na životní prostředí.

Kromě toho SDEU zdůraznil, že s ohledem na účel směrnice SEA, který spočívá v zajištění vysoké úrovně ochrany životního prostředí, musí být ustanovení omezující oblast působnosti této směrnice, a zejména ustanovení definující opatření, která jsou zamýšlena touto směrnicí, vykládána široce.

Viz rozsudek SDEU ve věci **Inter-Environnement Bruxelles a další (C-567/10)**:<sup>523</sup> „Niměň s ohledem na účel směrnice 2001/42, který spočívá v zajištění vysoké úrovně ochrany životního prostředí, musí být ustanovení omezující oblast působnosti této směrnice, a zejména ustanovení definující opatření, která jsou zamýšlena touto směrnicí, vykládána široce.“<sup>524</sup>

Nebo viz rozsudek SDEU ve věci **Dimos Kropias Attikis (C-473/14)**:<sup>525</sup> „Přítom s ohledem na účel směrnice 2001/42, kterým je zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí, musí být ustanovení omezující oblast působnosti této směrnice, a zejména ustanovení definující opatření, která jsou zamýšlena touto směrnicí, vykládána široce (rozsudek Inter-Environnement Bruxelles a další, C-567/10, EU:C:2012:159, bod 37). Jakákoli výjimka z těchto ustanovení, nebo jejich omezení, proto musí být vykládána restriktivně.“<sup>526</sup>

Koncepce ve smyslu směrnice SEA tak může mít např. formu opatření obecné povahy nebo prováděcího právního předpisu či vládní vyhlášky.

Viz rozsudek SDEU ve věci **D'Oultremont a další (C-290/15)**:<sup>527</sup> „V projednávané věci je třeba připomenout, že vyhláška ze dne 13. února 2014 se týká zejména technických norem, podmínek provozu (mimo jiné stroboskopických stínů) předcházení haváriím a požárům (mimo jiné zastavení větrné elektrárny), norem v oblasti hluku, návratu do původního stavu a složení finanční jistoty za provoz větrných elektráren. Takové normy mají dostatečný význam a rozsah k tomu, aby vymezovaly podmínky, které se použijí pro dotčené odvětví, a rozhodnutí v oblasti životního prostředí, která jsou v rámci uvedených norem stanovena, mají vymezovat podmínky, za nichž mohou být v budoucnu schvalovány konkrétní záměry umístování a provozu větrných elektráren. Konečně francouzská vláda na základě Aarhuské úmluvy a Kyjevského protokolu navrhuje, aby se pojem „plány a programy“ odlišoval od pojmu

<sup>523</sup> Rozsudek SDEU ze dne 22. 3. 2012, *Inter-Environnement Bruxelles a další* (C-567/10, ECLI:EU:C:2012:159).

<sup>524</sup> Bod 37.

<sup>525</sup> Rozsudek SDEU ze dne 10. 9. 2015, *Dimos Kropias Attikis* (C-473/14, ECLI:EU:C:2015:582).

<sup>526</sup> Bod 50.

<sup>527</sup> Rozsudek SDEU ze dne 27. 10. 2016, *D'Oultremont a další* (C-290/16, ECLI:EU:C:2016:816).

*„obecná právní úprava“, pod který podle ní spadá vyhláška ze dne 13. února 2014, čímž by se na ni nevztahovala oblast působnosti směrnice 2001/42. K uvedenému je třeba zdůraznit, že ze samotného znění čl. 2 písm. a) první odrážky této směrnice vyplývá, jak potvrzuje judikatura připomenutá v bodě 49 tohoto rozsudku, že se pojem „plány a programy“ může vztahovat na normativní akty přijaté v podobě právního nebo správního předpisu.“<sup>528</sup>*

Koncepce podléhající povinnosti posuzování vlivů na životní prostředí podle směrnice SEA tak mohou mít formu normativních aktů přijatých v podobě právního nebo správního předpisu. Rovněž k těmto koncepcím se vztahuje požadavek na umožnění soudního přezkumu a přístupu dotčené veřejnosti k soudní ochraně. A také požadavek, aby soudy napravily případná pochybení, ke kterým ve vztahu k povinnostem vyplývajícím ze směrnice SEA došlo.

Viz závěry SDEU, které se týkají nároků na přezkum koncepcí (plánů a programů) podle směrnice SEA, zejm. v uvedeném rozsudku SDEU ve věci **Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11)**:<sup>529</sup> „... jestliže musel být ‚plán‘ nebo ‚program‘ před svým přijetím předmětem posouzení vlivů na životní prostředí podle požadavků směrnice 2001/42, příslušné orgány jsou povinny přijmout veškerá obecná či specifická opatření směřující k nápravě situace vyplývající z neprovedení takového posouzení“.<sup>530</sup>

<sup>528</sup> Body 50–52, podtržení doplněno.

<sup>529</sup> Rozsudek SDEU ze dne 28. 2. 2012, *Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, ECLI:EU:C:2012:103)*.

<sup>530</sup> Bod 44.

## 7 ZAJIŠTĚNÍ ÚČINNOSTI UNIJNÍHO PRÁVA

Podle zásady loajální spolupráce stanovené v čl. 4 odst. 3 SEU jsou členské státy povinny plně uplatnit ustanovení práva EU, tedy učinit veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie. Zároveň se musí zdržet všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie, což zejména v případě implementace unijních směrnic z oblasti ochrany životního prostředí může platit již pro opatření přijímaná v období před uplynutím lhůty pro implementaci.<sup>531</sup>

Důvod je prostý: Taková opatření mohou ohrozit či dokonce nenávratně poškodit chráněné zájmy. Ze stejného důvodu se ostatně unijní požadavky na územní ochranu vztahují i na lokality, které ještě nebyly vyhlášeny jako chráněné podle vnitrostátního práva.<sup>532</sup> Opatření, která mohou ohrozit cíle směrnice, přitom mohou mít i podobu územně plánovací dokumentace či požadavků na výstavbu. Případně mohou spočívat v nezákonném povolování výstavby,<sup>533</sup> nebo dokonce v rozvolněném přístupu správních orgánů, který postupem času přerůstá v systematické porušování unijního práva.<sup>534</sup> Soulad s unijním právem přitom nemůže být zajištěn toliko správnými praxi či uvážením.<sup>535</sup> Nicméně tam, kde směrnice ukládá vytvoření programů

<sup>531</sup> Viz např. rozsudek SDEU ze dne 18. 12. 1997, *Inter-Environnement Wallonie vs. Région wallonne* (C-129/96, ECLI:EU:C:1997:628), body 44–45: „...během lhůty pro provedení směrnice přísluší členským státům přijmout opatření nezbytná k zajištění dosažení výsledku stanoveného směrnicí k okamžiku uplynutí této lhůty. Ačkoliv členské státy nejsou v tomto ohledu povinny přijmout tato opatření před uplynutím lhůty pro provedení směrnice, z čl. 5 druhého pododstavce ve spojení s čl. 189 třetím pododstavcem Smlouvy a ze samotné směrnice vyplývá, že během této lhůty členské státy nesmí přijímat ustanovení, která by mohla vážně ohrozit dosažení výsledku stanoveného touto směrnicí.“

<sup>532</sup> Viz např. rozsudek SDEU ze dne 14. 1. 2016, *Komise vs. Bulharsko* (C-141/14, ECLI:EU:C:2016:8), bod 51: „V tomto ohledu z judikatury Soudního dvora vyplývá, že čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovíštích se vztahuje i na stavby, jejichž záměr byl příslušným orgánem schválen ještě před tím, než se ochrana stanovená uvedenou směrnicí stala použitelnou na dočasně chráněné území...“

<sup>533</sup> Viz např. rozsudek SDEU ze dne 14. 1. 2016, *Grüne Liga Sachsen a další* (C-399/14, ECLI:EU:C:2016:10).

<sup>534</sup> Viz např. rozsudky SDEU ze dne 26. 4. 2005, *Komise vs. Irsko* (C-494/01, ECLI:EU:C:2005:250), nebo ze dne 18. 11. 2004, *Komise vs. Řecko* (C-494/01, ECLI:EU:C:2004:727).

<sup>535</sup> Viz např. rozsudky SDEU ze dne 2. 11. 2002, *Komise vs. Španělsko* (C-352/01, ECLI:EU:C:2002:648), bod 8, ze dne 11. 8. 1995, *Komise vs. Německo* (C-433/93, ECLI:EU:C:1995:263), ze dne 27. 2. 2003, *Komise vs. Belgie* (C-415/01, ECLI:EU:C:2003:118), bod 21.



k dosažení obecných cílů, lze v některých případech za dostatečné považovat i uzavření veřejnoprávních smluv mezi státem a soukromými subjekty.<sup>536</sup>

## 7.1 Přiznání odkladného účinku

Možnost přiznání odkladného účinku žalobě nebo vydání předběžného opatření existuje ve všech členských státech. Liší se ovšem podmínky, při jejichž splnění soud navrhovateli vyhoví. Důsledkem je odlišný standard soudní ochrany napříč členskými státy. Problém je například v tom, že vydání předběžné opatření i nebo přiznání odkladného účinku je v některých státech téměř nemožné pro ekologické spolky s odkazem na koncept, podle kterého napažené rozhodnutí může zasáhnout pouze do jejich procesních práv. Výrazně limitující jsou i dodatečné finanční podmínky pro nařízení předběžného opatření. To je patrné zejména ve Spojeném království (viz kap. 6.4). Oproti tomu je v některých státech přiznání odkladného účinku v zásadě automatické (např. Rakousko). Jinde je úprava podobná jako v Česku (např. v Maďarsku, kde počítá s podmínkou nezbytnosti odkladného účinku k odvrácení škod).<sup>537</sup>

Čl. 9 odst. 4 AÚ požaduje mimo jiné čestné, spravedlivé a především včasné projednání žalob dotčené veřejnosti. Zároveň pod přiměřenou a účinnou nápravu zahrnuje i právně příkázané úlevy ve vhodných případech, to znamená nařízení předběžného opatření nebo přiznání odkladného účinku žaloby. Smyslem tohoto požadavku je zabránit nevratnému zhoršení stavu životního prostředí. Závěry Výboru pro AÚ nepřinášá nějaká zvláštní kritéria k posuzování návrhů na přiznání odkladného účinku. Je z nich ale jasné, že taková možnosti musí být možné dovolávat se před zahájením výstavby<sup>538</sup>

<sup>536</sup> Viz Evropská komise. Sdělení o Dohodách o životním prostředí ze dne 27. 11. 1996. COM (96) 591. Nebo doporučení Komise ze dne 9. 12. 1996 o Dohodách o životním prostředí provádějících směrnice Společenství. 96/733/ES. Úř. věst. 333/59. Nicméně se jedná o situaci, kdy směrnice výslovně předvídají možnost uzavření takových dohod. Viz bod 2.1: „*Where provisions in Directives in the field of the environment explicitly allow for implementation by way of Environmental Agreements, Member States should observe the following guidelines.*“

<sup>537</sup> Viz omezeně např. DARPÖ, J. Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in Seventeen of the Member States of the European Union. *European Commission* [online]. [cit. 20. 9. 2020]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/2012\\_access\\_justice\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/2012_access_justice_report.pdf)

<sup>538</sup> Viz věci *European Community, ACCC/C/2006/17* a *Spain, CCC/C/2008/24*.



Z pohledu unijního práva obecně platí, že vnitrostátní soud, kterému byl předložen spor, v němž se jedná o uplatnění unijního práva, ať již přímo nebo prostřednictvím vnitrostátní úpravy, musí být schopen nařídít předběžné opatření za účelem zaručení plné účinnosti soudního rozhodnutí, které má být vydáno o existenci práv přiznaných na základě unijního práva.

V souvislosti s ochranou životního prostředí se to dovozuje z judikatury, kterou shrnul SDEU v rozsudku ve věci **Wells (C-201/02)**<sup>539</sup> ohledně zajištění účinku směrnice EIA:

*„As to that submission, it is clear from settled case-law that under the principle of cooperation in good faith laid down in Article 10 EC the Member States are required to nullify the unlawful consequences of a breach of Community law (see, in particular, Case 6/60 Humblet [1960] ECR 559, at 569, and Joined Cases C-6/90 and C-9/90 Francovich and Others [1991] ECR I-5357, paragraph 36). Such an obligation is owed, within the sphere of its competence, by every organ of the Member State concerned (see, to this effect, Case C-8/88 Germany v Commission [1990] ECR I-2321, paragraph 13). Thus, it is for the competent authorities of a Member State to take, within the sphere of their competence, all the general or particular measures necessary to ensure that projects are examined in order to determine whether they are likely to have significant effects on the environment and, if so, to ensure that they are subject to an impact assessment (see, to this effect, Case C-72/95 Kraaijeveld and Others [1996] ECR I-5403, paragraph 61, and WWF and Others, cited above, paragraph 70). Such particular measures include, subject to the limits laid down by the principle of procedural autonomy of the Member States, the revocation or suspension of a consent already granted, in order to carry out an assessment of the environmental effects of the project in question as provided for by Directive 85/337.“<sup>540</sup>*

Konkrétní kritéria pro přiznání odkladného účinku specifikoval SDEU v rozsudku ve věci **Zuckerfabrik (C-143/88)**<sup>541</sup> pro případ napadeného přímo účinného unijního aktu. Jedná se o podmínky odlišné a také přísnější ve srovnání s těmi vnitrostátními, takže lze pochybovat, že byly zamýšleny i pro posuzování odkladného účinku při přezkumu vnitrostátního aktu. Soudní dvůr měl příležitost vyjádřit se blíže k podmínkám přiznávání odkladného účinku žalobám proti vnitrostátním právním aktům, dokonce k tomu byl ve věci

<sup>539</sup> Rozsudek SDEU ze dne 7. 1. 2004, *Wells* (C-201/02, ECLI:EU:C:2004:12).

<sup>540</sup> Body 64–65.

<sup>541</sup> Rozsudek SDEU ze dne 21. 2. 1991, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG proti Hauptzollamt Itzehoe a Zuckerfabrik Soest GmbH proti Hauptzollamt Paderborn* (C-143/88, ECLI:EU:C:1991:65).

**Factortame (C-213/89)**<sup>542</sup> výslovně předkládajícím soudem tázán, ale tuto příležitost nevyužil.

Teprve v rozsudku ve věci **Unibet (C-432/05)**<sup>543</sup> Soudní dvůr dlouho spornou otázku částečně zodpověděl, když uvedl, že „[p]ři neexistenci právní úpravy Společenství v této oblasti přísluší tedy vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu upravit podmínky nařízení předběžných opatření určených ke zajištění ochrany práv, která procesním subjektům vyplývají z práva Společenství. V důsledku toho nařízení předběžných opatření ke pozastavení použití vnitrostátních ustanovení až do doby, kdy příslušný soud rozhodne o souladu těchto ustanovení s právem Společenství, se řídí kritérii stanovenými vnitrostátním právem použitelným před tímto soudem. Nicméně tato kritéria nemohou být méně příznivá než ta, která se týkají obdobných návrhů na základě vnitrostátního práva (zásada rovnocennosti), ani nesmějí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat předběžnou soudní ochranu práv přiznaných právním řádem Společenství (zásada efektivit).“<sup>544</sup>

Otázkou pochopitelně je, jak vykládat pojem *obdobné návrhy*, tedy zda lze např. stanovit obecná kritéria pro přiznávání odkladného účinku ve správním soudnictví a k tomu specifická kritéria pro oblast ochrany životního prostředí. Takovému přístupu patrně nic nebrání, pokud budou stejně posuzovány návrhy, které se týkají ryze vnitrostátního práva i unijního práva (resp. vnitrostátního práva, které unijní úpravu provádí). Obdobnost je totiž použita ve smyslu srovnání unijního a vnitrostátního práva, nikoliv např. v souvislosti s typem soudnictví.

Postupem času došlo k upřesnění pravidel pro přiznávání odkladného účinku také v oblasti ochrany životního prostředí. Současná judikatura vychází především ze závěrů SDEU ve věci **Križan (C-416/10)**.<sup>545</sup> V té se na Soudní dvůr obrátil slovenský Nejvyšší soud s předběžnými otázkami, které se týkaly mimo jiné toho, zda se vztahuje požadavek všeobecně vyplývající ze směrnice IED (tehdy IPPC), aby členské státy zabezpečily prevenci a omezování znečišťování životního prostředí i tím, aby veřejnosti zajistily přiměřené, spravedlivé a včasné správní anebo soudní řízení podle článku 10a směrnice EIA a článku 6 a čl. 9 odst. 2 a 4 AÚ, na možnost této veřejnosti požadovat uložení správního anebo soudního opatření předběžné povahy podle vnitrostátního

<sup>542</sup> Rozsudek SDEU ze dne 19. 6. 1990, *The Queen vs. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame* (C-213/89, ECLI:EU:C:1990:257).

<sup>543</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 3. 2007, *Unibet* (C-432/05, ECLI:EU:C:2007:163).

<sup>544</sup> Body 80–82.

<sup>545</sup> Rozsudek SDEU ze dne 15. 1. 2013, *Križan* (C-416/10, ECLI:EU:C:2013:8).

práva, které umožňuje dočasně, tzn. až do rozhodnutí ve věci samé, zastavit realizaci požadovaného provozu. Soudní dvůr odpověděl kladně.

Viz zmíněný rozsudek SDEU ve věci **Križan (C-416/10)**: „...*právo využít opravný prostředek podle článku 15a směrnice 96/61 musí být vykládáno ve světle účelu této směrnice. Soudní dvůr již rozhodl, že tímto účelem, jak je definován v článku 1 uvedené směrnice, je docílit integrované prevence a omezení znečištění uplatněním opatření, která mají vyloučit nebo snížit emise z činností uvedených v její příloze I do ovzduší, vody a půdy v zájmu dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí (rozsudky ze dne 22. 1. 2009, Association nationale pour la protection des eaux et rivières a OABA, C-473/07, Sb. rozh. s. I-319, bod 25, jakož i ze dne 15. prosince 2011, Møller, C-585/10, dosud nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, bod 29). Podání opravného prostředku stanoveného v článku 15a směrnice 96/61 by přitom neumožnilo účinně předjít uvedeným znečištěním, kdyby bylo nemožné zabránit tomu, aby zařízení, pro které mohlo být vydáno povolení přiznané v rozporu s touto směrnicí, fungovalo i nadále, než bude vydáno konečné rozhodnutí o zákonnosti uvedeného povolení. Z toho vyplývá, že záruka účinnosti práva na opravný prostředek stanoveného v uvedeném článku 15a vyžaduje, aby měli příslušníci dotčené veřejnosti právo požádat soud nebo příslušný nezávislý a nestranný orgán, aby vydal předběžná opatření, která mohou těmto znečištěním zabránit, případně takéž prostřednictvím dočasného odkladu vykonatelnosti zpochybněného povolení.“<sup>546</sup>*

Z citovaného závěru vyplývá, že odkladný účinek by měl být schopen zabránit znečištění ovzduší v rozporu s požadavky směrnice IED, takže by podmínky pro přiznání odkladného účinku měly ležet poměrně nízko – a neřešit vyloženě bezprostřední ohrožení nebo vznik škody.

Výše uvedené je dnes již součástí ustálené judikatury, a to i při interpretaci směrnice EIA, takže je možné odkázat i na podobné závěry rozsudku SDEU ve věci **Komise vs. Spojené království (C-530/11)**,<sup>547</sup> které byly zmíněny již v souvislosti s možným zpoplatněním návrhu na přiznání odkladného účinku: „*Z ustálené judikatury navíc vyplývá, že vnitrostátní soud, kterému byl předložen spor řídicí se unijním právem, musí být schopen nařídít předběžná opatření za účelem zaručení plné účinnosti soudního rozhodnutí, které má být vydáno o existenci práv dovolávaných na základě unijního práva (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. ledna 2013, Križan a další, C-416/10, bod 107 a citovaná judikatura), a to zejména v oblasti práva životního prostředí (viz výše uvedený rozsudek Križan a další, bod 109).*“<sup>548</sup>

<sup>546</sup> Body 108–109, podtržení doplněno.

<sup>547</sup> Rozsudek SDEU ze dne 13. 2. 2014, *Komise vs. Spojené království* (C-530/11, ECLI:EU:C:2014:67).

<sup>548</sup> Bod 65.

Co se týče možnosti vyloučení přiznávání odkladného účinku v případě žaloby podané proti rozhodnutí, které povoluje provedení stavby, pak takovou možnost unijní právo v podstatě vylučuje.

Předně se z pohledu unijního práva taková úprava může dostat do střetu se směrnicí EIA, podle které spadá stavební činnost do předmětu posuzování<sup>549</sup> – a pokud je povolována v samostatném řízení, pak se jedná o řízení, pro které musí být výsledek posouzení závazný (protože tento výsledek stanoví podmínky pro provádění stavby). Má to svoji logiku, protože předmětem posuzování jsou i změny záměrů, u kterých se samotné umístění nemění, takže se řeší podle okolností pouze výstavba a případně provoz.

SDEU dále dovozuje, že je nutné zajistit efektivní přezkum již závěru, zda vůbec bude záměr posuzován. K tomu by logicky mělo dojít ještě před tím, než bude možné jej realizovat (započít se stavbou).

Viz rozsudek SDEU ve věci **Gruber (C-570/13)**:<sup>550</sup> „*Rízení o posouzení vlivů je sice možné začlenit do jiného správního řízení, jak uvedla generální advokátka v bodech 57 a 58 svého stanoviska, avšak v tomto řízení musí být splněny veškeré požadavky vyplývající z článků 5 až 10 směrnice 2011/92, přičemž přísluší předkládajícímu soudu, aby určil, zda tomu tak je. V každém případě přísluší „dotčené veřejnosti“, kteří splňují kritéria stanovená vnitrostátním právem, pokud jde o „dostatečný zájem“ nebo případně „porušování práva“, musí mít v rámci takového řízení možnost podat proti rozhodnutí o neprovedení posouzení vlivů opravný prostředek.“<sup>551</sup>*

Nebo rozsudek SDEU ve věci **Mellor (C-75/08)**:<sup>552</sup> „*Mimoto musí mít zúčastnění občané stejně jako další dotčené vnitrostátní orgány možnost dosáhnout, a to případně i soudní cestou, tobo, aby byla splněna povinnost ověření nutnosti provést PVŽP uložená příslušnému orgánu. Tento požadavek může být naplněn, jako v původním řízení, právem podat žalobu přímo proti rozhodnutí, že PVŽP nebude provedeno. V tomto ohledu z požadavku na účinnost soudního přezkumu, v rámci kterého musí být možné přezkoumat zákonnost důvodů napadeného rozhodnutí, v obecné rovině plyne, že soudce má právo vyžadovat od příslušného orgánu sdělení důvodů, na kterých se rozhodnutí zakládá. Nicméně, pokud se jedná speciálně o zajištění účinné ochrany práva přiznaného právem Společenství, je rovněž třeba, aby zúčastněné osoby měly možnost hájit toto právo za nejlepších možných podmínek a mohly*

<sup>549</sup> Provádění stavebních prací nebo výstavba jiných zařízení nebo děl je záměrem dle čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice EIA.

<sup>550</sup> Rozsudek SDEU ze dne 16. 4. 2015, *Gruber* (C-570/13, ECLI:EU:C:2015:231).

<sup>551</sup> Bod 50.

<sup>552</sup> Rozsudek SDEU ze dne 30. 4. 2009, *Mellor* (C-75/08, ECLI:EU:C:2009:279).

*se rozhodnout s plnou znalostí věci, zda předloží věc soudu. Z toho vyplývá, že v takovém případě je příslušný vnitrostátní orgán povinen zúčastněným osobám sdělit důvody, na základě kterých je odmítnutí založeno buď v rozhodnutí samém, anebo prostřednictvím pozdějšího sdělení těchto důvodů na jejich žádost (viz rozsudek ze dne 15. října 1987, Heylens a další, 222/86, Recueil, s. 4097, bod 15).“<sup>553</sup>*

SDEU také dovedl, že členské státy nemohou omezovat soudní přezkum na otázku, zda mělo být provedeno posouzení vlivů, ale musí připustit i soudní přezkum případů, kdy je sice posouzení provedeno, ovšem nedostatečným nebo vadným způsobem.

Viz rozsudek SDEU ve věci **Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09)**:<sup>554</sup> „Úvodem je třeba konstatovat, že článek 10a první pododstavec směrnice 85/337 stanoví, že musí být možné napadnout žalobou ‚hmotnou nebo procesní zákonnost‘ rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti, kterých se uvedený článek týká, aniž to jakkoli omezí důvody, jež mohou být na podporu takové žaloby uplatňovány. Ohledně podmínek přípustnosti žalob toto ustanovení stanoví dva předpoklady: přípustnost žaloby může být podřízena ‚dostatečnému zájmu‘, nebo tomu, že žalobce uplatňuje ‚porušování práv‘, podle toho, kterou z těchto podmínek vnitrostátní právní úprava zvolí.“<sup>555</sup>

Citované závěry vyložil SDEU v rozsudku ve věci **Komise vs. Německo (C-137/14)**:<sup>556</sup> „Z bodu 38 uvedeného rozsudku plyne, že poslední uvedené ustanovení brání tomu, aby členské státy omezily působnost ustanovení, jimiž se provádí tento článek na případ, kdy je zákonnost rozhodnutí napadena z důvodu neprovedení posouzení vlivu na životní prostředí, a nerozšířili ji i na případy, kdy takové posouzení sice provedeno bylo, avšak na základě vadného postupu.“<sup>557</sup>

Existují i další případy, kdy se může provádění stavby dotýkat zájmů chráněných unijním právem. Může jít o ochranu oblastí v soustavě Natura 2000, ochranu ptáčích druhů (typicky odstraňování hnízd za účelem stavby), ochranu ohrožených druhů živočichů a rostlin, teoreticky také ochranu vod a podobně.

Otázka, kterou Soudní dvůr přímo neřešil, je, na základě jakých kritérií je možné rozlišovat, při jakém nebezpečí by měl být odkladný účinek přiznán.

<sup>553</sup> Body 58–59.

<sup>554</sup> Rozsudek SDEU ze dne 12. 5. 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, ECLI:EU:C:2011:289), bod 43.

<sup>555</sup> Body 37–38.

<sup>556</sup> Rozsudek SDEU ze dne 15. 10. 2015, Komise vs. Německo (C-137/14, ECLI:EU:C:2015:683).

<sup>557</sup> Bod 49.

K tomu lze odkázat na judikaturu, která se zabývá tím, v čem spočívá *plná účinnost* unijních směrnic. Pokud totiž konkrétní směrnice vychází ze zásady prevence nebo dokonce předběžné opatrnosti, pak nejen zřejmé, že by bylo v zásadě v rozporu s jejich cíli, pokud by bylo možné realizovat výstavbu před vydáním konečného rozhodnutí správního orgánu nebo soudu, ale také že je třeba v pochybnostech ohledně možného dopadu záměru rozhodovat ve prospěch ochrany životního prostředí (*in dubio pro natura*).

Tato východiska jsou patrná především z výkladu podmínek odchylných režimů. Například ve vztahu k naturovým směrniciím vyžaduje SDEU jejich přesné provedení (*faithful transposition*),<sup>558</sup> což v případě jiných předpisů nečiní,<sup>559</sup> takže členské státy jsou ve vztahu ke směrnici o stanovištích i směrnici o ochraně volně žijících ptáků „*zvláště povinny dbát na to, aby jejich právní předpisy určené ke zajištění provedení této směrnice byly jasné a přesné*“.<sup>560</sup> Odchylné režimy tak nemohou být rozšiřovány, ani není možné, aby členské státy zaváděly jiné způsoby, kterými by je bylo možné obejít, což se týká využívání i procesních institutů, které v důsledku umožní realizaci záměru nebo schválení koncepce. Pro příznávání odkladného účinku má uvedená interpretace zřejmý dopad v tom, že hypotetický škoda by měla být považovaná za reálnou, pokud ji není možné vyloučit.<sup>561</sup>

<sup>558</sup> Prvně viz rozsudek SDEU ze dne 15.3.1990, *Komise vs. Nizozemsko* (C-339/87, ECLI:EU:C:1990:119), bod 28, vlastní překlad: „*Kritéria, která musí členské státy splnit, aby bylo možné se odchýlit od úkolů stanovených směrnicí, musí být vtěleny do zvláštních ustanovení vnitrostátní úpravy, neboť přesnost provedení nabývá zvláštní důležitosti, je-li správa společného dědictví svěřena pro jejich příslušné území členským státům.*“

<sup>559</sup> Při výkladu ostatních předpisů z jiných oblastí SDEU tuto formulaci nepoužívá, ani při výkladu ostatních předpisů z oblasti ochrany životního prostředí (a ani nereaguje, když ji používají strany sporu nebo generální advokáti v jiné souvislosti), z čehož je patrné, jak velký důraz přikládá tomu, aby byla transpozice naturových směrnic základem stejné úrovně napříč členskými státy a předpokladem účinného uplatňování ochranných režimů.

<sup>560</sup> Rozsudek SDEU ze dne 20.10.2005, *Komise vs. Spojené království* (C-6/04, ECLI:EU:C:2005:626), bod 26.

<sup>561</sup> Srov. např. rozsudky NSS ze dne 14.6.2007, č. j. 1 As 39/2006-55, nebo ze dne 15.5.2008, č. j. 2 Aps 1/2008-77, podle kterých musí být stěžovatelům z řad dotčené veřejnosti „*vyhovováno jejich návrhům na přiznání odkladného účinku správní žaloby tak, aby nemoblo docházet ke situacím, kdy v době rozhodování o správní žalobě již byl povolený záměr nevratně realizován (typicky provedení stavby). Pokud by návrhu na přiznání odkladného účinku vyhovováno nebylo, došlo by ke porušení čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice 85/337/EHS, neboť poskytovaná soudní ochrana by nebyla včasná a spravedlivá.*“

## 7.2 Souladný výklad

Správní orgány a soudy jsou povinné vykládat vnitrostátní právo souladně s požadavky unijního práva, tedy v co možná největším rozsahu ve světle znění a účelu dotčené směrnice,<sup>562</sup> což může ústít až ve změnu správní praxe nebo ustálené judikatury, vychází-li z výkladu vnitrostátního práva, který je neslučitelný s cíli směrnice.<sup>563</sup> Důvod je zřejmý: Potřeba zajistit plnou účinnost unijního práva.<sup>564</sup>

Například v rozsudku ve věci **Klohn (C-167/17)**<sup>565</sup> SDEU dovedil, že „*článek 10a pátý pododstavec směrnice 85/337, ve znění pozdějších předpisů, musí být vykládán v tom smyslu, že pravidlo, podle něhož nesmí být soudní řízení nepřiměřeně nákladné, nemá přímý účinek. Pokud členský stát tento článek neprovedl do vnitrostátního právního řádu, musí nicméně jeho vnitrostátní soudy v co možná největším rozsahu vykládat vnitrostátní právo od okamžiku uplynutí lhůty stanovené pro provedení uvedeného článku takovým způsobem, aby jednotlivcům nebylo bráněno zahájit soudní řízení spadající do působnosti tohoto ustanovení nebo pokračovat v účasti na takovém řízení z důvodu finanční zátěže, která by z toho mohla vyplývat.*“<sup>566</sup>

Výklad pojmů, pro které neposkytuje unijní právo přesnou definici, je „*třeba hledat s přihlédnutím ke znění dotčeného ustanovení, jakož i ke jeho kontextu a cíli sledovanému dotčenou právní úpravou.*“<sup>567</sup> Výchozíkem interpretace je tedy běžný význam slov, který ovšem může být modifikován s ohledem na požadavky směrnice. To je z pohledu povolování výstavby různých záměrů a případně také jejich provozu podstatné zejména pro určení věcné působnosti ochrany životního prostředí, tedy například při výkladu jednotlivých skupin záměrů, které podléhají EIA, při identifikaci zařízení vyžadujících vydání integrovaného povolení nebo pro vymezení činností, které spadají pod normální správu lokalit v soustavě Natura 2000.

<sup>562</sup> Viz např. rozsudek SDEU ze dne 19. 1. 2010, *Kücükdeveci* (C-555/07, ECLI:EU:C:2010:21), bod 48.

<sup>563</sup> Viz např. rozsudek SDEU ze dne 19. 4. 2016, *DI* (C-441/14, ECLI:EU:C:2016:278), bod 33.

<sup>564</sup> Viz např. rozsudek SDEU ze dne 24. 6. 2019, *Poplanski* (C-573/17, ECLI:EU:C:2019:530), body 53–55.

<sup>565</sup> Rozsudek SDEU ze dne 17. 10. 2018, *Klohn* (C-167/17, ECLI:EU:C:2018:833).

<sup>566</sup> Bod 36.

<sup>567</sup> Viz např. rozsudek SDEU ze dne 16. 7. 2015, *A* (C-184/14, ECLI:EU:C:2015:479), bod 32.



První uvedený případ ilustruje rozsudek ve věci *Bund Naturschutz in Bayern a Wilde (C-645/15)*,<sup>568</sup> ve kterém SDEU upřesnil výklad podmínek rozhodných pro vymezení posuzovaného záměru dle bodů 7 písm. a), b) a c) přílohy I **směrnice EIA**. Předběžná otázka se týkala záměru úprav některých částí silnice na území města Norimberk (zejména šlo o přestavbu křižovatek a přístavbu pruhu a hlukových stěn), kterému nepředcházela proces EIA. Předkládací soud měl především pochybnosti o použití ustanovení přílohy směrnice na úpravu v délce kratší než 10 km a kladl si otázku, zda jde o „výstavbu“ ve smyslu těchto ustanovení. SDEU dospěl k závěru, že se nejedná o záměr či záměry vymezené v bodech 7 písm. a) a c) přílohy I směrnice (**výstavba a rekonstrukce nad 10 km**), protože vyjádření vůle unijního normotvůrce je v tomto směru jasné (10 km je 10 km), ovšem to neznamená, že se nemůže jednat o záměr podle přílohy II směrnice (čl. 4 odst. 2a). Může také jít o záměr dle bodu 7 písm. b) přílohy I (*výstavba dálnic a rychlostních silnic*), neboť ten neobsahuje žádný odkaz na minimální délku silnice: „Nelze ostatně vyloučit, že by úprava silnice, třebaže omezené délky, byla v důsledku své samotné povahy takového rozsahu, že by měla významný vliv na životní prostředí.“<sup>569</sup> SDEU také uvedl, že pojem „**rychlostní silnice**“ je třeba vykládat podle definice uvedené v příloze II bodě II.3 Evropské dohody o hlavních silnicích s mezinárodním provozem (AGR, verze z roku 1975), takže se vztahuje i na silnice, které nejsou součástí hlavních silnic s mezinárodním provozem upravené v této dohodě nebo se nacházejí v městské oblasti. Pojem „**výstavba**“ je pak podle SDEU „*zcela jednoznačný a je třeba jej chápat v jeho běžném smyslu, to znamená jako odkazující na provedení dříve neexistujících děl nebo na změnu, ve fyzickém smyslu, děl dříve existujících*“<sup>570</sup> a pod takovou změnu „*spadá záměr, který stanoví přestavbu dříve existujících silnic prostřednictvím opatření stavebního inženýrství určitého rozsahu, zejména vyhloubení tunelu, i když se provádějí na existující trase silnice a na délce kratší než 10 km.*“<sup>571</sup>

Podobných rozsudků, které autonomním způsobem vykládají pojmy označující běžné skupiny stavebních záměrů lze najít více: Judikatura SDEU

<sup>568</sup> Rozsudek SDEU ze dne 24. 11. 2016, *Bund Naturschutz in Bayern a Wilde (C-645/15, ECLI:EU:C:2016:898)*.

<sup>569</sup> Bod 42.

<sup>570</sup> Bod 39.

<sup>571</sup> Bod 40.



je návodná ve vymezení kategorií „budování nadzemního vedení elektrické energie o napětí 220 kV a vyšším a o délce nad 15 kilometrů“<sup>572</sup> (bod 20 přílohy I směrnice EIA), „výstavba dálkových železničních tratí“<sup>573</sup> [bod 7 a) přílohy I směrnice EIA] nebo „zařízení ke zneškodňování nikoliv nebezpečného odpadu“<sup>574</sup> (bod 10 přílohy I směrnice EIA).

Druhý uvedený případ (identifikace zařízení vyžadujících vydání integrovaného povolení) ilustruje rozsudek ve věci *Møller (C-585/10)*,<sup>575</sup> ve kterém se SDEU zabýval výkladem pojmu „prasnice“ ve smyslu tehdejší směrnice IPPC. Chovatel, kterému bylo uloženo snížit velikost provozu na maximálně 750 míst pro prasnice, totiž argumentoval, že je třeba rozlišovat mezi místy pro prasničky a místy pro prasnice. Výraz „prasnice“ se podle něj vztahuje pouze na dospělé samice prasete po prvním porodu, zatímco výrazem „prasnička“ se rozumí zapaščené dospělé samice prasete před prvním porodem. Jeho chov se přitom skládal z 875 prasnic o stáří méně než jeden rok, což potvrdilo i šetření inspekce.<sup>576</sup> SDEU se ztotožnil s názorem vnitrostátního správního orgánu, že účelem směrnice IPPC je chránit životní prostředí a není důvodu mít za to, že prasnička znečišťuje prostředí méně než prasnice nebo že znečišťuje prostředí jinak. Obvyklým smyslem pojmu v běžném jazyce se však SDEU nezabýval, pouze odmítl poukaz chovatele na rozlišování mezi prasnicemi a prasničkami ve směrnici,

<sup>572</sup> Viz rozsudek SDEU ze dne 10.12.2009, *Umweltanwalt von Kärnten (C-205/08, ECLI:EU:C:2009:767)*.

<sup>573</sup> Viz rozsudek SDEU ze dne 16.9.2004, *Komise vs. Španělsko (C-227/01, ECLI:EU:C:2004:528)*.

<sup>574</sup> Viz rozsudek SDEU ze dne 23.11.2006, *Komise vs. Itálie (C-486/04, ECLI:EU:C:2006:732)*, body 44–45: „Je tedy namístě usoudit, že pojem zneškodňování [odstraňování] odpadů ve smyslu směrnice 85/337 je autonomním pojmem, kterému musí být přiřazen takový význam, který plně odpovídá cíli sledovanému tímto textem, připomenutému v bodě 36 tohoto rozsudku. Tento pojem, který není rovnocenný pojmu odstraňování odpadů ve smyslu směrnice 75/442, musí být tudíž chápán lato sensu tak, že pokrývá veškeré způsoby vedoucí buď k odstraňování odpadů ve striktním smyslu tohoto pojmu, nebo k jejich využití. V důsledku toho zařízení nacházející se v Massafře, které vyrábí elektřinu spalováním biomasy a POD a které má kapacitu přesahující 100 tun denně, spadá do kategorie zařízení provádějících zneškodňování [odstraňování] nikoliv nebezpečného odpadu spalováním nebo chemickým zpracováním ve smyslu přílohy I bodu 10 směrnice 85/337. Jako takové mělo podléhat řízení o posuzování svých vlivů na životní prostředí před tím, než získalo povolení, jelikož záměry, které spadají pod tuto přílohu I, podléhají systematickému posuzování podle čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 1 uvedené směrnice...“.

<sup>575</sup> Rozsudek SDEU ze dne 15.12.2011, *Møller (C-585/10, ECLI:EU:C:2011:847)*.

<sup>576</sup> Body 15–16.

kteřou se stanoví minimální požadavky pro ochranu prasat.<sup>577</sup> Z odůvodnění rozsudku je zřejmé, že nelze jednoduše přebírat terminologii používanou různými směrnicemi, pokud každá sleduje odlišný cíl a ani na sebe vzájemně neodkazují: „*Směrnice 91/630 tak sleduje zjevně jiný cíl než směrnice 96/61, a proto její ustanovení nelze použít pro výklad pojmu ‚prasnice‘ obsažený v bodě 6.6 písm. c) přílohy I ke směrnici 96/61. Dále je nutno konstatovat, že pokud jde o definici činností, které spadají do působnosti směrnice 96/61, neobsahuje tato směrnice jakýkoli odkaz na směrnici 91/630; rovněž je třeba připomenout, jak již bylo konstatováno v bodě 27 tohoto rozsudku, že směrnice 91/630 v článku 2 upřesňuje, že definice v ní obsažené jsou pro tuto směrnici specifické.*“<sup>578</sup>

Třetí uvedený případ (výklad pojmu „normální správa lokality“) ilustruje rozsudek SDEU ve věci *Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig Holstein (C-297/19)*,<sup>579</sup> který se týká především výkladu směrnice o odpovědnosti za ekologickou újmu,<sup>580</sup> nicméně v návaznosti na územní ochranu podle směrnice o stanovištích. Mezi třemi kategoriemi škod v čl. 2 odst. 1 směrnice o ekologické újmě jsou pod písmenem a) uvedeny škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích, které mohou spadat do oblasti působnosti této směrnice jak na základě písmene a), tak písm. b) odst. 1 článku 3 uvedené směrnice. Zatímco pojem „chráněné druhy a přírodní stanoviště“ musí být podle SDEU chápán tak, že odkazuje „*zejména na druhy a stanoviště vyjmenované ve směrnících 92/43 a 2009/147*“<sup>581</sup> škody na takových druzích a stanovištích jsou definovány jako jakékoli škody, které mají závažné nepříznivé účinky na dosahování nebo zachovávání příznivého stavu ochrany těchto stanovišť nebo druhů. Pouze ty škody, které jsou určitým způsobem závažné a jsou kvalifikovány jako „významné škody“ v příloze I směrnice, mohou být považovány za škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích, což musí být posouzeno v každém konkrétním případě, nicméně

<sup>577</sup> Směrnice Rady 2008/120/ES ze dne 18. prosince 2008, kterou se stanoví minimální požadavky pro ochranu prasat (kodifikované znění). Úř. věst. L 47, 18. 2. 2009, s. 5–13.

<sup>578</sup> Body 37–38.

<sup>579</sup> Rozsudek SDEU ze dne 9. 7. 2020, *Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein (C-297/19, ECLI:EU:C:2020:533)*.

<sup>580</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí. Úř. věst. 2004, L 143, s. 56.

<sup>581</sup> Bod 33, podtržení doplněno.

podle SDEU „členské státy mají při provádění této směrnice možnost posoudit, zda jsou tyto škody významné či nikoliv ve smyslu přílohy I uvedené směrnice.“<sup>582</sup> Na základě těchto úvah posuzoval SDEU škody způsobené provozem přečerpávací stanice na rybakovi černém (*Chlidonias niger*), jehož výskyt je hlavním důvodem vyhlášení chráněné oblasti na poloostrově Eiderstedt v západní části spolkové země Šlesvicko-Holštýnska. Přečerpávací stanici provozoval svaz pro správu vodních toků, který má za úkol (a zároveň i k tomu povolení) provádět odvodňování oblasti, které je nezbytné k jejímu zemědělskému využívání.

Výkladem čl. 2 směrnice o odpovědnosti za ekologickou újmu Soudní dvůr dovodil, že činnost povolená na základě naturových směrnic „nemůže být kvalifikována jako ‚škodna na chráněných druzích a přírodních stanovištích‘ ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. a) směrnice 2004/35 a nemůže spadat do působnosti této směrnice na základě bodu a) ani bodu b) čl. 3 odst. 1 uvedené směrnice.“<sup>583</sup> Ekologickou újmou nemusí být ani škody způsobené přirozenými příčinami nebo normální správa lokalit. Co se týče výkladu tohoto pojmu, pak pojem „normální“ podle SDEU „odpovídá výrazům ‚obvyklý‘, ‚běžný‘ nebo ‚obecný‘, které vyplynou z různých jazykových verzí přílohy I třetího pododstavce druhé odrážky směrnice 2004/35, jako například ze španělské verze (*corriente*) nebo řecké (*συνήθη*). K tomu, aby však pojem ‚normální‘ nebyl v rámci ochrany životního prostředí zřaven svého užitečného účinku, je třeba dodat, že správu lze považovat za normální pouze tehdy, pokud je v souladu s osvědčenými postupy, zejména pak se správnou zemědělskou praxí.“<sup>584</sup> Slovní spojení „normální správa lokalit“ tedy musí být chápáno tak, že zahrnuje jakékoli opatření umožňující řádnou správu nebo uspořádání lokalit, v nichž se vyskytují chráněné druhy nebo přírodní stanoviště, v souladu zejména s obecně uznávanými zemědělskými postupy. Normální správa lokality musí být posouzena s ohledem na nezbytná opatření, která členské státy musí přijmout na základě naturových směrnic, takže může být považována za normální pouze tehdy, pokud dodržuje cíle a povinnosti stanovené v těchto směrnících. To znamená, i zohledňuje charakteristické aspekty lokality, jako je zvláště existence lidské činnosti.<sup>585</sup> Normální správou lokality proto může být i zavlažování nebo odvodňování. Slovní spojení „pracovní činnost“ ve smyslu čl. 2 odst. 7

582 Bod 36.

583 Bod 39.

584 Bod 52.

585 Body 53–56.

směrnice o odpovědnosti za ekologickou újmu se přitom vztahuje i na činnost vykonávanou ve veřejném zájmu na základě zákonného přenesení úkolů. Z uvedeného vyplývá, že právnické osoby veřejného práva mohou nést odpovědnost za škody na životním prostředí způsobené činnostmi vykonávanými ve veřejném zájmu na základě zákonného přenesení úkolů, jako je provozování přečerpávací stanice k odvodňování zemědělských ploch v chráněné lokalitě.

Jak je patrné, SDEU preferuje autonomní výklad užívaných pojmů. Určitou míru uvážení poskytuje členským státům tehdy, pokud odlišnosti ve výkladu nemohou ohrozit cíle unijní úpravy.<sup>586</sup> Nutnost jednotného výkladu různých jazykových verzí ustanovení unijního práva přitom podle SDEU vyžaduje, aby bylo dotčené ustanovení v případě rozdílu mezi jazykovými verzemi vykládáno nejen s ohledem na účel právní úpravy, ale i na její celkovou systematicku.<sup>587</sup> Obecně však platí, že jakékoliv odchylky z ochranného režimu musí být vykládány restriktivně.<sup>588</sup>

Zásada konformního výkladu vnitrostátního práva má pochopitelně určité meze. Povinnost vnitrostátního soudu přihlížet k unijnímu právu, pokud vykládá a aplikuje relevantní pravidla vnitrostátního práva, je omezena obecnými právními zásadami a nemůže sloužit jako základ pro výklad vnitrostátního práva *contra legem*.<sup>589</sup>

Jak uvádí generální advokát ve stanovisku ve věci **Klohn (C-167/17)**<sup>590</sup> „*Co je, intra, co je, preter a co je, contra legem, nevyhnutelně záleží na soudcově subjektivním, interpretačním posouzení toho, zda je určitý výsledek dosažitelný, a to na základě celkového vyhodnocení vnitrostátního práva.*“<sup>591</sup>

<sup>586</sup> Viz např. k otázce, kdy dochází k povolení záměru, rozsudek SDEU ze dne 18. 6. 1998, *Burgemeester en wethouders van Haarlemmerliede en Spaarnwoude a další vs. Gedeputeerde Staten van Noord-Holland* (C-81/96, ECLI:EU:C:1998:305).

<sup>587</sup> Viz rozsudek SDEU ze dne 19. 4. 2007, *Profisa* (C-63/06, ECLI:EU:C:2007:233), bod 14.

<sup>588</sup> Viz např. k různým směrnícím rozsudky SDEU ze dne 21. 9. 2016, *Komise vs. Spojené království* (C-304/15, ECLI:EU:C:2016:706), bod 48; ze dne 20. 9. 2007, *Komise vs. Itálie* (C-304/05, ECLI:EU:C:2007:532), bod 82; ze dne 20. 10. 2005, *Komise vs. Spojené království* (C-6/04, ECLI:EU:C:2005:626), bod 256.

<sup>589</sup> Viz např. rozsudky SDEU ze dne 24. 1. 2012, *Dominguez* (C-282/10, ECLI:EU:C:2012:33), bod 25, a ze dne 15. 1. 2014, *Association de médiation sociale* (C-176/12, ECLI:EU:C:2014:2), bod 39.

<sup>590</sup> Stanovisko generálního advokáta M. Bobka ze dne 5. 6. 2018, *Klohn* (C-167/17, ECLI:EU:C:2018:387).

<sup>591</sup> Bod 73.

### 7.3 Neaplikace rozporné úpravy a možnost jejího zachování

Pokud není možné vyložit vnitrostátní právo v souladu s požadavky práva EU, může být od vnitrostátního soudu požadováno, aby se odchýlil od předchozí judikatury, která představuje překážku plného uplatňování práva EU, nebo dokonce neaplikoval unijní právo.<sup>592</sup> Není přitom nezbytné, aby se účastníci řízení podrobně dovolávali toho, která ustanovení vnitrostátního práva mají být souladně vyložena nebo od jejichž použití má být upuštěno.<sup>593</sup> Identifikace těchto ustanovení a náprava případného rozporu mezi vnitrostátním a unijním právem je spíše součástí povinnosti vnitrostátních soudů dosáhnout cíle stanoveného směrnicí.<sup>594</sup>

Zjednodušeně tedy platí, že soudy členské státy vnitrostátní úpravu nesouladnou s unijním právem nepoužijí, resp. zruší nesouladný akt. Pouze SDEU může výjimečně a z naléhavých důvodů právní jistoty přechodně pozastavit vylučovací účinek, který vyvolává pravidlo unijního práva ve vztahu k vnitrostátnímu právu, které je s ním v rozporu.<sup>595</sup> Judikatura SDEU ovšem umožňuje **výjimečně ponechat nesouladný vnitrostátní akt v platnosti, a to právě v oblasti ochrany životního prostředí**. SDEU k tomuto závěru dospěl na úseku územního plánování, resp. v souvislosti s rušením koncepcí, které nebyly řádně posouzeny v procesu **SEA**.

Ve výjimečném případě je tak možné nezrušit např. územní plán. Je nicméně nutné, aby byly kumulativně splněny následné podmínky: 1) Napadené opatření/akt provádí unijní právo v oblasti ochrany životního prostředí; 2) vzniklé právní vakuum by představovalo horší dopad na životní prostředí než zachování úpravy; 3) bude posouzeno, zda přijetí nového opatření/aktu

<sup>592</sup> Viz např. rozsudek SDEU ze dne 24. 6. 2019, *Poptanski* (C-573/17, ECLI:EU:C:2019:530), body 58, 61.

<sup>593</sup> Lze doplnit, že podle doktríny *Waddenzee/Kraaijveld*, ke které se NSS hlásí a kterou SDEU koncipoval právě ve věcech ochrany životního prostředí, musí národní soud zkoumat i bez námitek otázku aplikovatelného práva (*curia novit iura*) a také otázku, zda zákonodárce nebo správní orgán nepřekročil meze uvážení poskytnuté směrnicí, a to i když takovou námitku strany sporu nevznesly. Viz rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2014, č. j. 2 As 127/2014-32.

<sup>594</sup> Stanoviško generální advokátky J. Kokott ze dne 30. 4. 2020, *Friends of the Irish Environment* (C-254/19, ECLI:EU:C:2020:320), body 67, 69.

<sup>595</sup> Viz např. rozsudky SDEU ze dne 8. 9. 2010, *Winner Wetten* (C-409/06, ECLI:EU:C:2010:503), a ze dne 28. 7. 2016, *Association France Nature Environnement* (C-379/15, ECLI:EU:C:2016:603), bod 33.

neumožňuje vyhnout se nepříznivým dopadům na životní prostředí; 4) účinky nesouladné úpravou budou zachovány pouze po dobu nezbytně nutnou.<sup>596</sup>

Ve stanovisku ve věci *Inter-Environnement Bruxelles a další (C-671/16)*<sup>597</sup> tento postup generální advokátka výslovně označila za prostředek zmírnění právní nejistoty vyplývající z nejasného výkladu pojmu koncepce (plány a programy): „*A konečně, Belgie zdůrazňuje nedostatek právní jistoty vyplývající z judikatury Soudního dvora, jelikož tato se vztahuje na celou řadu obecných právních úprav, které byly přijaty od uplynutí lhůty pro provedení směrnice SEA, aniž by bylo provedeno posouzení vlivů na životní prostředí. Tato nejistota je však alespoň zčásti zmírněna rozsudkem Association France Nature Environnement z loňského roku, který vnitrostátním soudům umožňuje zachovat za určitých podmínek a na přechodné období účinky opatření, která byla přijata v rozporu se směrnicí SEA.*“<sup>598</sup> Soudní dvůr uvedené námítky belgické vlády rovněž nevslyšel.

Nutno doplnit, že uvedený výjimečný postup se patrně nevztahuje na vadné právní předpisy, které upravují požadavky na vydávání koncepcí a jejich posuzování, ale pouze na akty přijaté na jejich základě. Jinak řečeno, vnitrostátní soud, kterému přísluší posoudit splnění uvedených podmínek, může například výjimečně nezrušit územní plán pro vady procesu SEA, ovšem nemůže stejně zacházet se zákonem, na jehož základě byl územní plán vydán. Uvedené ovšem neznamená, že koncepce, jejíž účinky je nezbytné zachovat, nemůže mít formu právního předpisu.

V tomto ohledu je možné odkázat na závěry rozsudku *A a další (C-24/19)*,<sup>599</sup> ve kterém SDEU dospěl k závěru, že za koncepci pro účely posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (SEA) je možné považovat i vyhlášku a oběžník přijaté vládou státu federace, pokud oba předpisy obsahují různá ustanovení týkající se umístění a provozování větrných elektráren. Tyto předpisy musí být řádně posouzeny. Pokud se tak nestane, a následně je zpochybněno umístění a provozování větrných elektráren, může vnitrostátní soud zachovat účinky předpisů a povolení pouze tehdy, když mu to vnitrostátní právo umožňuje v rámci sporu, který mu byl předložen, a v případě, kdy by zrušení uvedeného povolení mohlo mít významný dopad na dodávky elektřiny v celém dotčeném členském státě a pouze na časový úsek, který je striktně nezbytný k nápravě této protiprávnosti.<sup>600</sup>

<sup>596</sup> Rozsudky SDEU ze dne 28. 2. 2012, *Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, ECLI:EU:C:2012:103*;, ze dne 28. 7. 2016, *Association France Nature Environnement (C-379/15, ECLI:EU:C:2016:603)*.

<sup>597</sup> Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 25. 1. 2018, *Inter-Environnement Bruxelles a další (C-671/16, ECLI:EU:C:2018:39)*.

<sup>598</sup> Body 38–39.

<sup>599</sup> Rozsudek SDEU ze dne 25. 6. 2020, *A. a další (C-24/19, ECLI:EU:C:2020:503)*.

<sup>600</sup> Bod 95.

Zároveň však není uvedená výjimka omezená pouze na nesouladné koncepcce, resp. na vady procesu SEA. V rozsudku ve věci *Inter-Environnement Wallonie et Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17)*<sup>601</sup> se SDEU zabýval možností zachovat účinky opatření během období nezbytného k odstranění jejich případné protiprávnosti vzhledem ke **směrnici EIA a směrnici o stanovištích**. SDEU dospěl k závěru, že mimořádnou okolností v naznačeném smyslu je rovněž bezpečnost dodávek elektřiny v dotčeném členském státě. Nicméně současně upřesnil, že „[v] tomto ohledu mohou takové důvody odůvodnit zachování účinků vnitrostátních opatření, která byla přijata v rozporu s povinnostmi vyplývajícími ze směrnice EIA a směrnice o stanovištích, jen tehdy, kdyby v případě zrušení nebo pozastavení účinků těchto opatření existovala skutečná a vážná hrozba přerušení dodávek elektřiny dotyčného členského státu, již nelze čelit jinými prostředky a alternativními řešeními zejména v rámci vnitřního trhu.“<sup>602</sup>

Nelze tak ztotožňovat výjimečnou možnost zachování účinků opatření rozporných s právem EU s možností využít odchylných režimů podle směrnice EIA nebo směrnice o stanovištích. Vždy je třeba posoudit, zda s přihlédnutím k jiným důvodům a alternativním řešením, které má dotyčný členský stát k dispozici pro zajištění konkrétního veřejného zájmu, je výjimečné zachování účinků opatření odůvodněno nezbytností čelit ohrožení tohoto veřejného zájmu. Každopádně takové zachování účinků se může vztahovat pouze na časový úsek, který je striktně nezbytný k nápravě protiprávnosti.

## 7.4 Napravení protiprávních důsledků

V úvodu kapitoly uvedená zásada loajální spolupráce v sobě zahrnuje i povinnost napravení protiprávních důsledků porušení práva EU, která dopadá na všechny orgány členského státu orgán dotčeného členského státu, což pochopitelně platí i pro oblast stavebního práva, pokud provádí unijní požadavky. Neznamená to, že vnitrostátní právo musí obsahovat úpravu mimořádných procesů (opravných prostředků), které umožní napravit předchozí pochybení správního orgánu. Pokud však takové prostředky jsou k dispozici, jsou správní orgány v zásadě povinny jich využít. Zároveň ale zásada nadřazenosti unijního práva umožnila v řízeních založených na unijním právu

<sup>601</sup> Rozsudek SDEU ze dne 29. 7. 2019, *Inter-Environnement Wallonie a Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622)*.

<sup>602</sup> Bod 179.



překonat řadu procesních překážek vyplývajících z vnitrostátního práva. V některých případech to vedlo k tomu, že vnitrostátní soud přijal opatření i v situacích, které nejsou stanoveny vnitrostátním právem.<sup>603</sup>

Jak SDEU dovodil již v rozsudku ve věci **Kraaijeveld a další (C-72/95)**,<sup>604</sup> „je na orgánech členského státu, aby v rámci svých pravomocí přijaly veškerá nezbytná obecná i konkrétní opatření k přezkoumání záměrů za účelem určení, zda mohou mít významný vliv na životní prostředí, a je-li tomu tak, aby podlébaly posouzení těchto vlivů.“<sup>605</sup>

Vedle toho z čl. 47 Listiny vyplývá, že každý členský stát musí upravit vnitrostátní právo takovým způsobem, aby po zrušení rozhodnutí správního orgánu bylo nové rozhodnutí přijato v krátké lhůtě a bylo v souladu s posouzením obsaženým ve zrušujícím rozsudku.<sup>606</sup> Pokud správní orgán nerespektuje rozhodnutí soudu, je možné využít i mimořádná řešení, aby došlo k nápravě nezákonného stavu.<sup>607</sup>

<sup>603</sup> Viz např. rozsudek SDEU ze dne 14. 3. 2013, *Aziz* (C-415/11, ECLI:EU:C:2013:164), bod 64.

<sup>604</sup> Rozsudek SDEU ze dne 24. 10. 1996, *Kraaijeveld a další* (C-72/95, ECLI:EU:C:1996:404).

<sup>605</sup> Bod 61, vlastní překlad, podtržení doplněno.

<sup>606</sup> Viz rozsudek SDEU ze dne 25. 7. 2018, *Albeto* (C-585/16, ECLI:EU:C:2018:584), bod 148.

<sup>607</sup> Viz z oblasti azylového práva rozsudek SDEU ze dne 29. 7. 2019, *Torubarov* (C-556/17, ECLI:EU:C:2019:626). SDEU dovodil, že přiznání mezinárodní ochrany podle čl. 46 odst. 3 azylové směrnice je nárokové, takže pokud příslušný správní nebo kvazisoudní orgán odmítá vyhovět rozhodnutí soudu, pak jednoduše soud věc vyřešit musí sám. Účelem citovaného usnesení směrnice samozřejmě není sjednotit procesní pravidla soudního přezkumu, ovšem citované ustanovení by bylo „*zřaveno jakéhokoliv užitečného účinku*“, pokud by mohly správní orgány nerespektovat rozhodnutí soudu. Jak je patrné, rétorika SDEU je v tomto ohledu velmi blízká citovaným rozhodnutím z oblasti ochrany životního prostředí. Řízení o přiznání mezinárodní ochrany je samozřejmě v řadě ohledů odlišné od veřejnoprávních plánovacích a povolovacích procesů, jejichž výsledek se může projevit v osobní sféře značného množství osob. Podstata unijní úpravy je však v obou případech shodná, tedy ochranná, což se jasně ukazuje, srovnáme-li konkrétně rozhodnou úpravu např. s podobným ustanovením směrnice EIA. Citovaný článek 46 odst. 3 azylové směrnice vymezuje rozsah práva na účinný opravný prostředek a upřesňuje, že členské státy musí zajistit, aby soud, u něhož je napadena rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu, provedl „*úplně a ex nunc posouzení jak skutkové, tak právní stránky, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany podle směrnice [2011/95]*“. Podle čl. 11 odst. 1 písm. b) směrnice EIA musí členské státy zajistit, aby příslušníci dotčené veřejnosti „*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 nečinností podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici*.“ Obě úpravy kladou důraz na plnou jurisdikci soudů a zároveň ochranu práv dotčených osob, přičemž odlišnosti přezkumu azylových rozhodnutí (posouzení *ex nunc*) jsou jen rozvinutím soudní ochrany, projevem zásady *non refoulement* zakotvené v článku 18 a v čl. 19 odst. 2 Listiny. Nepředstavují proto důvod, který by vylučoval přenesení nastíněného výkladu čl. 47 Listiny do jiných oblastí unijního práva, byť s přihlédnutím ke specifikům konkrétního rozhodnutí (zda je statusové nebo povolovací).



V praxi samozřejmě nemusí být porušení unijních požadavků ani namítáno. Povinnost přijmout veškerá nezbytná obecná i konkrétní opatření nicméně přesahuje hranice povolovacího řízení – a může směřovat právě k využití mimořádných opravných prostředků, tedy zejména být důvodem pro zahájení přezkumného řízení. Uvedená povinnost se pochopitelně nevztahuje na odstranění nedostatků správních rozhodnutí, ale i právních předpisů s účinkem povolení vydaného v územním a stavebním řízení.<sup>608</sup>

Např. rozsudek ve věci **Komise vs. Irsko (C-261/18)**<sup>609</sup> řeší situaci, kdy nedošlo k posouzení vlivů na životní prostředí výstavby větrného parku, ani k nápravě tohoto stavu navzdory odsuzujícímu rozsudku SDEU.<sup>610</sup> SDEU Irsku uložil povinnost zaplatit paušální částku ve výši 5 000 000 € a penále ve výši 15 000 € za každý den prodlení od vyhlášení rozsudku až do dne splnění povinností. Výši pokuty zdůvodnil soud značnou dobou trvání porušení práva (11 let) a nutností účinné prevence opakování obdobných porušování unijního práva.

Pokud jde o možnost legalizace takového opomenutí *a posteriori*, unijní právo v zásadě nebrání tomu, aby vnitrostátní předpisy za určitých okolností připouštěly legalizaci postupů nebo jednání odporujících unijnímu právu, avšak za podmínky, že takováto možnost nedává dotčeným osobám příležitost k obcházení pravidel unijního práva nebo k vyhýbání se jejich použití, a tedy zůstává výjimečnou.<sup>611</sup>

Také zásadně musí být minimalizovány dopady na životní prostředí do doby vydání nového rozhodnutí. Např. v rozsudku ve věci **Wells (C-201/02)**<sup>612</sup> SDEU dovodil, že konkrétní opatření nápravy nezákonného stavu zahrnují, s výhradou omezení stanovených zásadou procesní autonomie členských států, i zrušení nebo pozastavení již uděleného povolení za účelem posouzení

<sup>608</sup> Viz rozsudky SDEU ze dne 3. 7. 2008, *Komise vs. Irsko* (C-215/06, ECLI:EU:C:2008:380), bod 61, a ze dne 17. 11. 2016, *Stadt Wiener Neustadt* (C-348/15, ECLI:EU:C:2016:882), bod 37.

<sup>609</sup> Rozsudek SDEU ze dne 12. 11. 2019, *Komise vs. Irsko* (C-261/18, ECLI:EU:C:2019:955).

<sup>610</sup> Viz rozsudek SDEU ze dne 3. 7. 2008, *Komise vs. Irsko* (C-215/06, ECLI:EU:C:2008:380).

<sup>611</sup> Viz zejm. rozsudky SDEU ze dne 3. 7. 2008, *Komise vs. Irsko* (C-215/06, ECLI:EU:C:2008:380), bod 57; ze dne 15. 1. 2013, *Križgan a další* (C-416/10, ECLI:EU:C:2013:8), bod 87; ze dne 17. 11. 2016, *Stadt Wiener Neustadt* (C-348/15, ECLI:EU:C:2016:882), bod 36; ze dne 26. 7. 2017, *Comune di Corridonia a další* (C-196/16 a C-197/16, ECLI:EU:C:2017:589), bod 38.

<sup>612</sup> Rozsudek SDEU ze dne 7. 1. 2004, *Wells* (C-201/02, ECLI:EU:C:2004:12).

vlivů projektu na životní prostředí.<sup>613</sup> Pokud však již došlo k výkonu práv z povolení, tedy k realizaci záměru, pak se posouzení provedené po výstavbě a zprovoznění určitého zařízení se nemůže omezit na budoucí vlivy tohoto zařízení na životní prostředí, ale musí též zohlednit vlivy v oblasti životního prostředí vzniklé od okamžiku jeho realizace.<sup>614</sup>

Odkázat lze také na stanovisko generální advokátky ve spojených věcech **Comune di Corridonia (C-196/16 a C-197/16)**:<sup>615</sup> „*Je-li posuzování vlivů na životní prostředí poprvé provedeno až poté, co je zařízení postaveno, může být tudíž účinné pouze tehdy, pokud stanoví požadavky vyplývající z právních předpisů pro oblast životního prostředí vyžadující nezbytné změny zařízení, vede ke změně diskrečních rozhodnutí nebo poskytne pokyny pro ekologicky šetrné provedení zbyvajících alternativ. Vyplyne-li však z posouzení, jak mohla být zařízení vybudována lépe, aby byly minimalizovány nepříznivé vlivy na životní prostředí, přinejmenším ze směrnice EIA v takovém případě nevyplývá povinnost uložit stavebníkovi, aby provedl uvedené změny. Uvedená směrnice totiž nestanoví žádná hmotněprávní pravidla týkající se vážení vlivů na životní prostředí s jinými faktory ani nezakazuje dokončení záměrů, které mohou mít nepříznivý vliv na životní prostředí.*“<sup>616</sup>

Přijetí opatření, která napraví nezákonnost spočívající v porušení požadavků unijního práva, se mohou dovolávat dotčení jednotlivci i před soudem.<sup>617</sup> Procesní podmínky k tomu určené přitom nesmí být méně příznivé než podmínky podobných řízení založených čistě na vnitrostátním právu.<sup>618</sup> To platí

<sup>613</sup> Body 65–66: „*Such particular measures include, subject to the limits laid down by the principle of procedural autonomy of the Member States, the revocation or suspension of a consent already granted, in order to carry out an assessment of the environmental effects of the project in question as provided for by Directive 85/337. The Member State is likewise required to make good any harm caused by the failure to carry out an environmental impact assessment.*“

<sup>614</sup> Rozsudek SDEU ze dne 26. 7. 2017, *Comune di Corridonia a další* (C-196/16 a C-197/16, ECLI:EU:C:2017:589), bod 38.

<sup>615</sup> K tomu viz např. stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 30. 3. 2017, *Comune di Corridonia* (C-196/16 a C-197/16, ECLI:EU:C:2017:249).

<sup>616</sup> Body 28 a 29, podtržení doplněno, s odkazem na rozsudek SDEU ze dne 14. 3. 2013, *Leth* (C-420/11, ECLI:EU:C:2013:166), bod 46.

<sup>617</sup> Viz např. rozsudek SDEU ze dne 16. 9. 1999, *WWF a další* (C-435/97, ECLI:EU:C:1999:418), body 68–71.

<sup>618</sup> Viz např. rozsudky SDEU ze dne 6. 10. 2015, *East Sussex County Council* (C-71/14, ECLI:EU:C:2015:656), body 54–55; ze dne 15. 1. 2013, *Križan a další* (C-416/10, ECLI:EU:C:2013:8), bod 106: „*Členské státy disponují na základě své procesní autonomie a s výhradou, že musí dodržet zásady rovnocennosti a efektivity, rozhodovacími prostorem při použití článku 9 Aarhuské úmluvy a článku 15a směrnice 96/61. Zejména jim přísluší, aby určily, který soud nebo nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem je příslušný rozhodovat o opravných prostředcích, na které se vztahují tato ustanovení a podle jakých procesních podmínek, pokud ovšem byla dodržena výše uvedená ustanovení*“

pro ochranu fyzických osob i ekologických spolků. Jak dovodil SDEU v rozsudku ve věci *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/19)*,<sup>619</sup> „sdrúžení musejí mít možnost uplatňovat stejná práva jako jednotlivci, bylo by v rozporu s cílem zajistit dotčené veřejnosti široký přístup ke právní ochraně i se zásadou efektivit, kdyby uvedená sdrúžení nemohla uplatňovat i porušení norem vyplývajících z práva Unie v oblasti životního prostředí pouze z toho důvodu, že chrání obecné zájmy. Jak totiž ukazuje spor v původním řízení, zbavilo by je to do značné míry možnosti kontrolovat dodržování norem vyplývajících z tohoto práva, jež jsou nejčastěji zaměřeny na obecný zájem, a nikoli na pouhou ochranu zájmu jednotlivců.“<sup>620</sup>

## 7.5 Provádění kontrol<sup>621</sup>

Unijní právo nestanoví požadavky na provádění kontrol v oblasti veřejného stavebního práva. Tyto požadavky však mohou vyplývat z jednotlivých směrnic z oblasti ochrany životního prostředí, a to v závislosti na úrovni integrace environmentálních procesů. Pomineme-li svébytnou oblast BOZP, jedná se především o kontroly průmyslových provozů. Jinak řečeno, pokud se stavební právo omezí na umístování a provádění staveb, harmonizované požadavky se ho netýkají. Provádění kontrol je nicméně nutným předpokladem prosazování unijního práva a rovněž také identifikace a nápravy nedostatků jeho aplikace (*vadná aplikace, neaplikace*). Pokud je tedy v působnosti stavebního úřadu například provádění kontrol za účelem ověření plnění podmínek rozhodnutí, kterým byl povolen zásah do naturové lokality nebo živočichů s unijním významem, jedná se zároveň z pohledu požadavků unijních směrnic o povinnost.<sup>622</sup>

<sup>619</sup> Rozsudek SDEU ze dne 12. 5. 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, ECLI:EU:C:2011:289)*.

<sup>620</sup> Bod 46.

<sup>621</sup> Tato kapitola zčásti vychází z VOMÁČKA, V. a J. STROUHAL. Požadavky unijního práva na provádění kontrol v oblasti ochrany životního prostředí. In: HANÁK, J., I. PRŮCHOVÁ a kol. *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2017, s. 36–52.

<sup>622</sup> Ze zásad unijního práva vyplývá, že prováděné kontroly musí skutečně směřovat k ochraně životního prostředí nebo lidského zdraví a být v souladu se zásadou proporcionality. Nadměrné kontroly nicméně mohou představovat omezení volného trhu. Viz např. rozsudek SDEU ze dne 20. 9. 2007, *Komise vs. Nizozemsko (C-297/05, ECLI:EU:C:2007:531)*.

V současné době není provádění kontrol v oblasti ochrany životního prostředí na unijní úrovni plně harmonizováno a jednotlivé unijní orgány a instituce nemohou až na výjimky samy kontroly provádět. Zároveň není sporu, že se způsob a rozsah provádění kontrol v konkrétních oblastech unijní regulace ochrany životního prostředí napříč členskými státy výrazně liší. Tyto rozdíly mohou vést k narušení hospodářské soutěže a zejména znamenají, že nelze zajistit úplné provádění právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí.<sup>623</sup> Určitý stupeň harmonizace provádění kontrol se tak zdá jako nevyhnutelný, ačkoliv není zřejmé, zda jej bude dosaženo převážně právní úpravou (harmonizační směrnice) nebo nástroji *soft law*, ani jak výrazné budou tendence Evropské unie zapojit se přímo do kontrolního systému.

Díčí diskuze o potřebě přijetí jednotných pravidel provádění kontrol se objevují od 90. let 20. století.<sup>624</sup> Ačkoliv byla Komise Parlamentem vyzvána, aby do konce roku 2009 předložila návrh komplexní směrnice,<sup>625</sup> dosud k tomu nedošlo. Komise i Rada přípravu směrnice odmítly.<sup>626</sup> Ovšem harmonizační směrnice přetrvala v pracovním rozvrhu Komise a mezi prioritními cíli Sedmého akčního programu se objevil závazek Unie rozšířit požadavky na inspekce a dohled na větší soubor právních předpisů EU v oblasti životního prostředí a doplnit je o kapacitu na unijní úrovni, která bude schopna řešit situace, v nichž existují odůvodněné obavy.<sup>627</sup>

Požadavky jednotlivých směrnic na provádění kontrol, které mohou být relevantní z pohledu veřejného stavebního práva, se značně liší. Setkáme se jak s rozsáhlou úpravou požadavků na provádění kontrol včetně konkrétních

<sup>623</sup> Sdělení Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o přezkumu doporučení 2001/331/ES, kterým se stanoví minimální kritéria pro inspekce ochrany životního prostředí v členských státech. COM(2007)0707 final.

<sup>624</sup> Viz preambule doporučení Evropského parlamentu a Rady ze dne 4. 4. 2001, kterým se stanoví minimální kritéria pro inspekce životního prostředí v členských státech. Úř. věst. L 118, 27. 4. 2001.

<sup>625</sup> Usnesení Evropského parlamentu ze dne 20. 11. 2008 o přezkoumání doporučení 2001/331/ES, kterým se stanoví minimální kritéria pro inspekce v oblasti životního prostředí v členských státech. 2010/C 16 E/15.

<sup>626</sup> Impact assessment study into possible options for revising Recommendation 2001/331/EC providing for minimum criteria for environmental inspections (RMCEI) Závěrečná zpráva ENV.G.1/FRA/2006/0073. 2011, s. 11.

<sup>627</sup> Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU ze dne 20. listopadu 2013 o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“. Úř. věst. L 354, 28. 12. 2013, s. 171–200.

posuzovaných kritérií, tak i se střídmou úpravou, která však zakotvuje rozsáhlé povinnosti. Do první skupiny patří např. ustanovení čl. 20 směrnice o **kontrole nebezpečí závažných havárií**,<sup>628</sup> které velice podrobně upravuje povinnost členských států zavést systém kontrol s tím, že kontroly musí být vhodné pro typ dotyčného závodu, musí být dostatečné pro plánovité a systematické vyšetření technických, organizačních a řídicích systémů používaných v závodech, musí obsahovat blíže stanovené informace. Na všechna zařízení se musí vztahovat plán kontrol na celostátní, regionální nebo místní úrovni a příslušné inspekční orgány musí pravidelně vypracovávat programy běžných kontrol pro všechny závody, včetně četnosti prohlídek na místě pro různé druhy závodů. Stanovena jsou i kritéria posuzování nebezpečí dotyčných závodů. Kontroly musí být, pokud možno, koordinovány s kontrolami podle jiných právních předpisů Unie a ve vhodných případech s nimi spojovány. Podobně rozsáhlá je i úprava kontrolních povinností v čl. 11–13 směrnice o **skládkách odpadů**.<sup>629</sup>

Střídmější úpravu nalezneme v ustanovení čl. 23 směrnice o **odpadních elektrických a elektronických zařízeních**.<sup>630</sup> To členským státům ukládá, aby prováděly vhodné inspekce a kontroly za účelem ověření řádného uplatňování této směrnice, přičemž inspekce se musí vztahovat alespoň na informace poskytované v rámci registru výrobců, přepravu a postupy ve zpracovatelských zařízeních. Komise sice může přijmout prováděcí akty, jež stanoví dodatečná pravidla, ovšem dosud se tak nestalo.

Poměrně úsporný je i článek 23 **směrnice IED**, který členským státům ukládá povinnost zřídit systém pro inspekce zařízení v oblasti životního prostředí zaměřené na přezkoumání plně širě významných účinků dotyčného zařízení na životní prostředí. Členské státy podle tohoto ustanovení zajistí, aby provozovatelé poskytovali veškerou nezbytnou pomoc příslušným orgánům při jakékoli prohlídce na místě, při odebírání vzorků a při shromažďování

<sup>628</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/18/EU ze dne 4. července 2012 o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek a o změně a následném zrušení směrnice Rady 96/82/ES. Úř. věst. L 197, 24. 7. 2012, s. 1–37.

<sup>629</sup> Směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999 o skládkách odpadů. Úř. věst. L 182, 16. 7. 1999, s. 1–19.

<sup>630</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/19/EU ze dne 4. července 2012 o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (OEEZ). Úř. věst. L 197, 24. 7. 2012, s. 38–71.

veškerých potřebných informací, které jsou pro plnění jejich povinností v rámci této směrnice nezbytné. Na zařízení se dále musí vztahovat plán inspekci, jehož náležitosti směrnice také upravuje. Podobný rozsah povinností upravuje i čl. 15 směrnice o **geologickém ukládání oxidu**.<sup>631</sup>

Příliš obsáhlá není ani úprava inspekci v čl. 34 a 35 směrnice o ochraně zvířat používaných pro vědecké účely.<sup>632</sup> Ukládá ovšem členským státům rozsáhlé povinnosti v rámci provádění pravidelných inspekci u všech chovatelů, dodavatelů a uživatelů včetně jejich zařízení s cílem ověřit dodržování požadavků této směrnice, včetně povinnosti uchovávat záznamy o všech inspekciích po dobu nejméně pěti let. Navíc, pokud existují odůvodněné obavy, je Komise oprávněna provádět kontroly infrastruktury a fungování vnitrostátních inspekci ve členských státech, přičemž zohledňuje i podíl inspekci provedených bez předchozího upozornění. Ještě rozsáhlejší povinnosti ukládá členským státům rovněž obsahově poměrně střídmostá úprava obsažená v čl. 28 nařízení o látkách, které **poškozuji ozonovou vrstvu**.<sup>633</sup> Ale to se již dostáváme i mimo dosah potenciálně rozsáhlého stavebního práva.

## 7.6 Účinné trestání<sup>634</sup>

Pro unijní požadavky v oblasti trestání platí podobná východiska jako v případě kontrol. Záleží nejen na tom, jak rozsáhlou materií ochrany životního prostředí stavební právo integruje, ale také nakolik důsledně upravuje související odpovědnostní aspekty. Níže uvedené úvahy jsou zejména relevantní, pokud se například stavební úřad stane orgánem ochrany přírody příslušným k projednání přestupků souvisejících s porušováním ochrany naturových lokalit, ptáků a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, které jsou předmětem ochrany podle práva Evropské unie.

<sup>631</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES ze dne 23. 4. 2009 o geologickém ukládání oxidu uhličitého a o změně směrnice Rady 85/337/EHS, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES, 2001/80/ES, 2004/35/ES, 2006/12/ES a 2008/1/ES a nařízení (ES) č. 1013/2006. Úř. věst. L 140, 5. 6. 2009, s. 114–135.

<sup>632</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/63/EU ze dne 22. 9. 2010 o ochraně zvířat používaných pro vědecké účely. Úř. věst. L 276, 20/10/2010, s. 33–79.

<sup>633</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1005/2009 ze dne 16. 9. 2009 o látkách, které poškozuji ozonovou vrstvu. Úř. věst. L 286, 31/10/2009, s. 1–30.

<sup>634</sup> Kapitola částečně vychází z VOMÁČKA, V. Požadavky práva EU na účinné trestání v ochraně životního prostředí. *České právo životního prostředí*, 2020, č. 53, s. 136–154.

Obecně platí, že členské státy mají povinnost učinit veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie.<sup>635</sup>

Jak vysvětluje generální advokát Geelhoed, podrobně to znamená, že „*musejí zajistit fungování právního rámce pro uplatňování a vymáhání opatření Společenství, ustanovení příslušných orgánů, dostupnost dostatečných zdrojů a přijetí patřičných opatření proti osobám porušujícím tento právní rámec.*“<sup>636</sup>

SDEU dovozuje nejen obecný požadavek vyplývající z principu nediskriminace, že porušení práva EU musí vnitrostátní orgány věnovat stejnou péči jako provádění odpovídajících vnitrostátních právních předpisů, ale také požaduje, aby v každém případě byly zavedené sankce účinné, přiměřené a odrazující.<sup>637</sup> Účinný musí přitom být systém sankcí jako celek,<sup>638</sup> takže je třeba brát v úvahu, zda není účinek konkrétní sankce nějakým způsobem oslaben.<sup>639</sup>

Jak je známo, EU důsledněji upravila podmínky dvou odpovědnostních systémů – trestněprávní odpovědnosti podle směrnice 2008/99/ES<sup>640</sup> a ekologické újmy podle směrnice 2004/35/ES.<sup>641</sup> Zároveň SDEU v rozsudku ve věci **Komise vs. Rada (C-176/03)**<sup>642</sup> rozhodl, že není možné, aby unijní úprava určovala přesnou výši trestních sankcí. Proto se v čl. 5 směrnice 2008/99/ES objevil toliko požadavek, aby členské státy přijaly „*opatření nezbytná k zajištění toho, aby za trestné činy uvedené v člancích 3 a 4 bylo možné uložit účinné, přiměřené a odrazující trestní sankce*“. Uvedené se dost možná změní, protože současné primární právo již umožňuje harmonizaci trestních sankcí.<sup>643</sup>

<sup>635</sup> Viz čl. 4 odst. 3 SEU.

<sup>636</sup> Stanovisko generálního advokáta L. A. Geelhoeda ze dne 29. 4. 2004, *Komise vs. Francie* (C-304/02, ECLI:EU:C:2004:274).

<sup>637</sup> Viz již rozsudek SDEU ze dne 21. 9. 1989, *Komise vs. Řecko* (C-68/88, ECLI:EU:C:1989:339), body 24 a 25; nebo např. rozsudek SDEU ze dne 3. 5. 2005, *Berlusconi a další* (C-387/02, C-391/02 a C-403/02, ECLI:EU:C:2005:270), bod 65.

<sup>638</sup> Viz rozsudek SDEU ze dne 27. 3. 2014, *LCL Le Crédit Lyonnais* (C-565/12, ECLI:EU:C:2014:190), bod 51.

<sup>639</sup> Viz rozsudek SDEU ze dne 8. 6. 1994, *Komise vs. Spojené království* (C-382/92, ECLI:EU:C:1994:233), body 56 až 58.

<sup>640</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/99/ES ze dne 19. listopadu 2008 o trestněprávní ochraně životního prostředí. OJ L 328, 6. 12. 2008, s. 28–37.

<sup>641</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí. OJ L 143, 30. 4. 2004, s. 56–75.

<sup>642</sup> Rozsudek SDEU ze dne 13. 9. 2005, *Komise vs. Rada* (C-176/03, ECLI:EU:C:2005:542).

<sup>643</sup> Viz čl. 83 odst. 1 a 3 SFEU.



Podobný požadavek je dnes součástí celé řady unijních směrnic v oblasti ochrany životního prostředí. Objevuje se nejen v nových předpisech, ale dostává se i do směrnic starších v důsledku jejich novelizací. Příkladem je změna směrnice EIA z roku 2014. Novelizační směrnice 2014/52/EU představila nový článek 10a, podle kterého „[č]lenské státy stanoví sankce za porušení vnitrostátních předpisů přijatých na základě této směrnice. Takto stanovené sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující.“<sup>644</sup> V současnosti např. Komise vycítá Maďarsku, že uplatňuje při provádění směrnice EIA příliš vysoké sankce.<sup>645</sup> Podrobnosti však nejsou dostupné a pochopitelně není jisté, že věc skončí před SDEU.

Jakým způsobem je nutné vykládat **požadavek, aby byly sankce účinné, přiměřené a odrazující**? Podle závěrů studie vypracované v roce 2011 pro účely uplatňování směrnice o průmyslových emisích<sup>646</sup> se účinnost pojí se schopností dosáhnout cíle unijní regulace, přiměřenost se zohledněním závažnosti jednání a posouzením, jaká výše sankce postačuje dosažení požadovaných cílů. Odrazující sankce by měla přimět pachatele, aby své jednání neopakoval, a odradit od takového jednání i další osoby.<sup>647</sup>

V praxi se všechna uvedená kritéria se do značné míry překrývají, protože platí, že sankce musí být přiměřené závažnosti porušení, která postihují, zejména zajištěním skutečně odrazujícího účinku, přičemž musí respektovat obecnou zásadu proporcionality.<sup>648</sup> Ta se podle SDEU pochopitelně uplatní ve správním trestání,<sup>649</sup> a to včetně otázek způsobu určení výše sankce.<sup>650</sup> Sankce, která není odrazující, zpravidla nemůže být ani účinná.

<sup>644</sup> Srov. bod 38 preambule: „Členské státy by měly stanovit pravidla pro sankce za porušení vnitrostátních předpisů přijatých na základě této směrnice. Členské státy by měly samy určit druh nebo formu těchto sankcí. Takto stanovené sankce by měly být účinné, přiměřené a odrazující.“

<sup>645</sup> Infringement č. 20192111.

<sup>646</sup> Milieu Ltd. *Provisions on penalties related to legislation on industrial installations. Executive Summary*. 2011. Dostupné z: [http://publications.europa.eu/resource/cellar/0f4be8b6-76b1-47f3-b81d-83f3c40ee218.0001.02/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/cellar/0f4be8b6-76b1-47f3-b81d-83f3c40ee218.0001.02/DOC_1)

<sup>647</sup> *Ibid.*, s. 4.

<sup>648</sup> Viz např. rozsudek SDEU ze dne 26. 9. 2013, *Texdata Software* (C-418/11, ECLI:EU:C:2013:588), bod 51.

<sup>649</sup> Viz rozsudek SDEU ze dne 9. 2. 2012, *Urbán* (C-210/10, ECLI:EU:C:2012:64), bod 23.

<sup>650</sup> Viz rozsudek SDEU ze dne 20. 6. 2013, *Rodopi-M 91* (C-259/12, ECLI:EU:C:2013:414), bod 38 a násl.



K tomu je možné odkázat na závěry rozsudku ve věci **Komise vs. Irsko (C-494/01)**,<sup>651</sup> ve kterém SDEU označil za rozpornou s požadavky unijního práva irskou praxi, která spočívala v tom, že sankce za porušení povinností v oblasti nakládání s odpady buď nebyly vůbec uloženy vůbec, nebo byly natolik nízké, že nemohly mít odrazující účinek: „*Bezohledné subjekty jsou tak pobízeny, aby na základě jednoduchého ekonomického výpočtu pokračovaly ve svých protiprávních činnostech, zatímco jejich konkurenti, kteří plní požadavky směrnice, jsou trestáni.*“<sup>652</sup>

Judikatura SDEU, která posuzuje přiměřenost konkrétní sankce, je vzácná, což je dáno zejména tím, že přezkum rozhodnutí správních orgánů členských států je primárně úkolem vnitrostátních soudů. Nadto platí, že rozhodnutí správního orgánu, které pokutu ukládá, je možné považovat za rozporné s požadavkem přiměřenosti teprve tehdy, je-li uložená sankce zjevně nepřiměřená ve vztahu ke sledovanému cíli.<sup>653</sup> Přesto je možné několik výjimek najít, a to i z oblasti ochrany životního prostředí.

Např. v rozsudku ve věci **Spraylat vs. ECHA (T-177/12)**<sup>654</sup> označil Tribunál za nepřiměřenou výši správního poplatku uloženého za předložení nepravdivých informací při registraci chemické látky.<sup>655</sup> Nepřiměřenost byla dána zejména poměrem poplatku k částce, kterou bylo možné získat na základě nesprávného prohlášení (720 €): „*Částka 20 700 € odpovídající správnímu poplatku, jejíž uhrazení bylo uloženo žalobkyni, byla tedy v projednávané věci sedmáctkrát vyšší než částka poplatku, kterou měla uhradit při registraci dotčené látky. Tato částka byla také dvacet osmkrát vyšší než částka účtovaná v dodatečné faktuře, a tedy než částka poplatku, jemuž se bylo lze vyhnout na základě nesprávného prohlášení žalobkyně. Výše správního poplatku byla tedy v projednávané věci podle vlastních kritérií uvedených ECHA v přípravných pracích pro přijetí rozhodnutí MB/D/29/2010 (viz bod 35 výše), výrazně vyšší než finanční výhoda, kterou mohla žalobkyně získat na základě nesprávného prohlášení.*“<sup>656</sup> Samotný poměr výše poplatku k získané částce však není rozhodující, nutné je přihlížet právě i k jeho odstrašujícímu účinku i k osobním poměrům společností žádajících o registraci. Jak dovodil

<sup>651</sup> Rozsudek SDEU ze dne 26. 4. 2005, *Komise vs. Irsko* (C-494/01, ECLI:EU:C:2005:250).

<sup>652</sup> Bod 106.

<sup>653</sup> Viz např. rozsudek Tribunálu ze dne 9. 9. 2010, *Usha Martin vs. Rada a Komise* (T-119/06, ECLI:EU:T:2010:369), bod 45.

<sup>654</sup> Rozsudek Tribunálu ze dne 2. 10. 2014, *Spraylat vs. ECHA* (T-177/12, ECLI:EU:T:2014:849).

<sup>655</sup> Viz bod 11 preambule nařízení REACH: „*Snížení poplatků stanovená tímto nařízením by se měla použít na základě prohlášení subjektu, který tvrdí, že má na takové snížení nárok. Předložení nesprávných informací by se mělo zabránit prostřednictvím uložení administrativního poplatku ze strany agentury a v případě potřeby i odrazující finanční sankce ze strany členských států.*“

<sup>656</sup> Bod 38.

Tribunál v rozsudku ve věci *La Ferla vs. Komise a ECHA (T-392/13)*,<sup>657</sup> výše administrativního poplatku nemusí být totožná pro všechny žadatele, ale může být ohled na jejich velikost, protože „uložení povinnosti ke zaplacení administrativního poplatku souvisí s cílem směřujícím ke odrazení podniků od předávání nesprávných informací (...) Sledování tohoto cíle s sebou může případně nést zohledňování skutečné velikosti podniků žádajících o registraci.“<sup>658</sup> V tomto případě se ne bavíme o typické sankci, nicméně uvedené závěry je možné zobecnit.

Většinou však se však SDEU do posouzení konkrétní sankce nepouští<sup>659</sup> a buď jen konstatuje, jaká je sankční úprava podle vnitrostátního práva,<sup>660</sup> anebo odkáže posouzení proporcionality soudům členského státu. Právě případy, ve kterých SDEU ponechává posouzení přiměřenosti konkrétní sankce soudům členských států, jsou cenné z praktického hlediska, protože nastiňují **kritéria pro ukládání sankcí**. V zásadě se nijak neliší od požadavků na trestání, které jsou ustálenou součástí vnitrostátního práva. Správní orgány však mohou zvýšit přesvědčivost svého rozhodnutí přímým a odůvodnit uložení vysoké pokuty odkazem na rozhodnutí SDEU, které akcentuje ochranu určitého veřejného zájmu.

V rozsudku ve věci *Total Waste Recycling (C-487/14)*<sup>661</sup> například SDEU posuzoval přiměřenost pokuty, kterou inspekce uložila za porušení právních předpisů týkajících se přepravy odpadů. Pokuta byla uložena dopravci, který využil při přepravě odpadu podléhajícího předchozímu písemnému oznámení a souhlasu při vstupu na maďarské území jiného hraničního přechodu, než který byl uveden ve formuláři oznámení a odsouhlasen příslušnými orgány. Za toto mu byla udělena pokuta ve stejné výši, jako by tomu bylo v případě porušení povinnosti získat souhlas a podat předchozí písemné oznámení. Podle SDEU by měl vnitrostátní soud zhodnotit, zda výše sankce reflektuje **zejména rizika újmy, která může být konkrétním jednáním způsobena v oblasti životního prostředí a lidského zdraví**. Výše sankce by neměla jít nad rámec toho, co je s přihlédnutím ke všem

<sup>657</sup> Rozsudek Tribunálu ze dne 15.9.2016, *La Ferla vs. Komise a ECHA (T-392/13)*, ECLI:EU:T:2016:478).

<sup>658</sup> Bod 113.

<sup>659</sup> S tím, že může pouze poskytnout veškeré poznatky k výkladu unijního práva, které předkládajícímu soudu umožní tuto slučitelnost posoudit. Viz zejm. rozsudek SDEU ze dne 29.7.2010, *Profaktor Kulesza, Frankowski, Jóźwiak, Orłowski (C-188/09)*, ECLI:EU:C:2010:454), bod 30.

<sup>660</sup> Viz např. rozsudek SDEU ze dne 27.4.2017, *Pinckernelle (C-535/15)*, ECLI:EU:C:2017:315).

<sup>661</sup> Rozsudek SDEU ze dne 26.11.2015, *Total Waste Recycling (C-487/14)*, ECLI:EU:C:2015:780).

skutkovým a právním okolnostem věci nezbytné pro dosažení cílů spočívajících v zajištění vysoké úrovně ochrany životního prostředí a lidského zdraví.<sup>662</sup>

V podobném rozsudku ve věci *Nutrivet (C-69/15)*<sup>663</sup> se SDEU zabýval přiměřeností sankce uložené v za porušení právní úpravy týkající se přepravy odpadů, které spočívalo v uvedení nesprávných informací v průvodním dokladu. Podle vnitrostátní úpravy se shodovala základní částka výše pokuty za tento přestupek s výší pokuty za nevyplnění průvodního dokladu. Předkládající soud se mimo jiné dotazoval, zda je taková úprava přiměřená. SDEU odkázal na závěry citovaného rozsudku ve věci *C-487/14* a doplnil, že „[v] *projednávané věci nesprávné a nesoudržné informace, které jsou uvedeny v průvodních dokladech dotčených v původním řízení, představovaly – jak vyplývá z bodu 38 tohoto rozsudku – porušení ustanovení nařízení č. 1013/2006. Takové porušení tedy mohlo v zásadě podléhat sankci, která je romocenná sankci stanovené v případě porušení povinnosti vyplnit průvodní doklad.*“<sup>664</sup>

Specifické místo v judikatuře SDEU k ukládání sankcí v oblasti ochrany životního prostředí zastávají rozhodnutí k povinnosti uhradit pokutu za každou vypuštěnou tunu ekvivalentu oxidu uhličitého, pro kterou provozovatel nebo provozovatel letadla nevyřadil povolenky.<sup>665</sup> Tato problematika však není z pohledu veřejného stavebního práva významná, takže zde nebude blíže rozebrána.

Obecně je možné konstatovat, že v náhledu na povahu trestání se SDEU blíží k závěrům ESLP,<sup>666</sup> na které ve své judikatuře z poslední doby již setrvale odkazuje.<sup>667</sup> To je podstatné nejen např. z hlediska odlišování sankcí a různých opatření,<sup>668</sup> ale také z hlediska možnosti dvojího trestání, kterou česká úprava důsledně neřeší, přestože ji judikatura ESLP i SDEU v oblasti ochrany životního prostředí připouští.<sup>669</sup>

<sup>662</sup> Bod 57.

<sup>663</sup> Rozsudek SDEU ze dne 9. 6. 2016, *Nutrivet* (C-69/15, ECLI:EU:C:2016:425).

<sup>664</sup> Bod 54.

<sup>665</sup> Viz rozsudky SDEU ze dne 17. 10. 2013, *Billerud Karlsborg a Billerud Skärblackska* (C-203/12, ECLI:EU:C:2013:664); ze dne 29. 4. 2015, *Nordzucker* (C-148/14, ECLI:EU:C:2015:287); usnesení SDEU ze dne 17. 12. 2015, *Sandra Bitter* (C-580/14, ECLI:EU:C:2015:835).

<sup>666</sup> Viz zejm. rozsudek SDEU ze dne 23. 12. 2009, *Spector Photo Group a Van Raemdonck* (C-45/08, ECLI:EU:C:2009:806).

<sup>667</sup> Viz např. rozsudek SDEU ze dne 14. 11. 2013, *Baláž* (C-60/12, ECLI:EU:C:2013:733).

<sup>668</sup> Viz např. rozsudek SDEU ze dne 11. 7. 2002, *Käserer Champignon Hofmeister* (C-210/00, ECLI:EU:C:2002:440).

<sup>669</sup> Viz zejm. rozsudek ESLP ze dne 15. 11. 2016, *A. a B. proti Norsku* (stížnosti č. 24130/11 a 29758/11); s odkazem na rozsudek SDEU ze dne 26. 2. 2013, *Åkerberg Fransson* (C-617/10, EU:C:2013:105); a rozsudek SDEU ze dne 20. 3. 2018, *Menci* (C-524/15, ECLI:EU:C:2018:197).

Samotný systém odpovědnosti, přestože jinak obстоjí z hlediska zásad trestání, se může dostat do rozporu se zásadami ochrany životního prostředí, které musí naplňovat. Typicky půjde o zásadu *znečišťovatel platí*, která vede k internalizaci nákladů na ochranu životního prostředí.<sup>670</sup>

Jako příklad lze uvést rozsudek ve věci *Túrkevei Tejtermelő Kft. (C-129/16)*.<sup>671</sup>

V tom se SDEU zabýval maďarskou úpravou, která stanoví společnou odpovědnost za ekologickou újmu vlastníka pozemku, na němž došlo ke znečištění životního prostředí, a znečišťovatele, aniž je požadováno prokázání příčinné souvislosti mezi jednáním uvedených vlastníků a zjištěnou újmou. Dospěl k závěru, že právo EU takové úpravě nebrání „*za podmínky, že taková právní úprava je v souladu s obecnými zásadami unijního práva, jakož i se všemi relevantními ustanoveními Smlouvy o EU a Smlouvy o FEU a s akty unijního sekundárního práva*“;<sup>672</sup> což především znamená, že „*je v souladu se zásadou proporcionality způsobilá přispět k dosažení cíle přísnější ochrany sledovaného právní úpravou zavádějící společnou a nerozdílnou odpovědnost, a pokud způsob určení výše pokuty nepřesahuje rámec toho, co je nezbytné k dosažení uvedeného cíle*“.<sup>673</sup> Generální advokátka ve svém stanovisku<sup>674</sup> podřadila skutkové a právní okolnosti případu pod ustanovení směrnice o odpadech, což však nehraje velkou roli, protože obě směrnice vychází ze zásady *znečišťovatel platí*, protože základě čl. 191 odst. 2 SFEU unijní zákonodárce při přijímání předpisů v oblasti ochrany životního prostředí *vždy* povinen usilovat o provádění této zásady,<sup>675</sup> což také znamená, že „*[p]ovinnost ukládat sankce za porušení, která je stanovena v čl. 36 odst. 2 směrnice o odpadech, je tudíž nutno vykládat tak, aby byla naplněna zásada, znečišťovatel platí*“.<sup>676</sup> Zároveň je nutné cítit právo na obhajobu a umožnit obviněnému, aby domněnku, která mu jde k tíži, vyvrátil.<sup>677</sup>

<sup>670</sup> Viz VÍCHA, O. *Princip „ZNEČIŠŤOVATEL PLATÍ“ z právního pohledu*. Leges, 2014, 280 s.

<sup>671</sup> Rozsudek SDEU ze dne 13. 7. 2017, *Túrkevei Tejtermelő Kft. (C-129/16, ECLI:EU:C:2017:547)*.

<sup>672</sup> Bod 63.

<sup>673</sup> Bod 66.

<sup>674</sup> Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 16. 2. 2017, *Túrkevei Tejtermelő Kft. (C-129/16, ECLI:EU:C:2017:136)*.

<sup>675</sup> Body 37–38.

<sup>676</sup> Bod 39.

<sup>677</sup> Bod 56.

## 7.7 Limity zajišťování účinnosti unijního práva a ochrana práv stavebníka

Jak vyplývá z předchozí kapitoly, zajištění plné účinnosti unijního práva mohou bránit různé překážky. Prosazování unijního práva se navíc může dostat do střetu se základními právními principy nebo ochranou práv či oprávněných zájmů různých osob.<sup>678</sup> Takový střet by mohl nastat jak při prolomení různých ochranných institutů (např. překážky věci rozhodnuté<sup>679</sup>), tak i při využití různých nástrojů výkonu rozhodnutí, které jsou nepřiměřené. V tomto ohledu z unijního práva plyne povinnost vyvažovat dotčená práva se zájem na provedení takového zásahu,<sup>680</sup> zejména pokud by měl ústít v omezení osobní svobody.<sup>681</sup> Taková situace může nastat i při prosazování opatření v oblasti ochrany životního prostředí, a to jak ve fázi koncepční, např. v případě nutnosti změny územně plánovací dokumentace, tak i při zavádění různých omezujících opatření. A nadto samozřejmě platí, že na základě směrnice není v zásadě možné ukládat povinnosti jednotlivcům.<sup>682</sup>

Například v rozsudku ve věci *Deutsche Umwelthilfe (C-752/18)*<sup>683</sup> se SDEU zabýval odmítnutím německých politiků vyhovět rozsudku, který ukládá spolkové zemi Bavorsko změnit svůj plán kvality ovzduší uložením zákazu provozu motorových vozidel ve městě Mnichova. Spolková země Bavorsko však takový zákaz odmítla zavést, přestože byl proti ní uložen opakující se finanční postih (zaplacení finančních pokut nesnižuje prostředky spolkové země). Z judikatury

<sup>678</sup> Viz např. rozsudek SDEU ze dne 17. 1. 2019, *Dzivev a další (C-310/16, ECLI:EU:C:2019:30)*, body 33, 34, 36, 39.

<sup>679</sup> Viz např. rozsudek SDEU ze dne 24. 10. 2018, *XC a další (C-234/17, ECLI:EU:C:2018:853)*, odst. 53: „Unijní právo tedy vnitrostátní soud nenutí k tomu, aby nepoužil vnitrostátní procesní pravidla, která se soudním rozhodnutím spojují překážku věci pravomocně rozsouzené, třebaže by jejich nepoužití umožnilo napravit vnitrostátní stav neslučitelný s tímto právem.“

<sup>680</sup> Viz např. rozsudek SDEU ze dne 16. 12. 2008, *Satakunnan Markkinapörssi a Satamedia (C-73/07, ECLI:EU:C:2008:727)*, body 52–53.

<sup>681</sup> Viz např. stanovisko generálního advokáta H. Saugmandsgaard Øe ze dne 10. 11. 2016, *Al Cבודor (C-528/15, ECLI:EU:C:2016:865)*, bod 55.

<sup>682</sup> Viz např. rozsudek SDEU ze dne 7. 8. 2018, *Smith (C-122/17, ECLI:EU:C:2018:631)*, bod 42: „Nic to však nemění na tom, že Soudní dvůr rovněž opakovaně rozhodl, že směrnice nemůže sama o sobě ukládat povinnosti pro jednotlivce, a nelze se jí tedy jako takové vůči němu dovolávat... Rozšíření možnosti dovolávat se ustanovení neprovedené nebo nesprávně provedené směrnice na oblast vztahů mezi jednotlivci by znamenalo přiznat Evropské unii pravomoc s okamžitým účinkem stanovovat povinnosti k tíži jednotlivců, ačkoli má tuto možnost pouze tam, kde má pravomoc přijímat nařízení...“.

<sup>683</sup> Rozsudek SDEU ze dne 19. 12. 2019, *Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, ECLI:EU:C:2019:1114)*.

SDEU vyplývá, že právo na účinnou právní ochranu by bylo iluzorní, pokud by právní řád členského státu umožňoval, aby pravomocné a závazné soudní rozhodnutí nebylo uplatněno v neprospěch některého účastníka řízení (i města či státu).<sup>684</sup> Německé právo teoreticky umožňuje přijmout donucovací opatření ke splnění soudního rozhodnutí spojené se zbařením osobní svobody. Nicméně SDEU dospěl k závěru, že ani zásady efektivity unijního práva a dodržování práva na účinnou soudní ochranu neukládají vnitrostátnímu soudu, aby upustil od výkladu práva souladného s ústavou. I pokud by bylo možné donucovací vazbu nařídít, může se tak podle SDEU stát „*jen tehdy, pokud neexistuje žádné jiné méně omezující opatření umožňující dosáhnout sledovaného cíle.*“<sup>685</sup>

SDEU nabízí jako jedno z řešení naznačené patové situace i řízení pro porušení povinnosti, které by mohlo členský stát donutit plnit své povinnosti, a zejména poukazuje na možnost zajištění plné účinnosti unijního práva a účinné ochrany práv jednotlivců podle tohoto práva prostřednictvím zásady odpovědnosti státu za újmu způsobenou jednotlivcům v důsledku porušení unijního práva, které mu lze přičíst.<sup>686</sup>

SDEU tedy naznačuje, že pokud nejsou akční plán pro kvalitu ovzduší přijaty, nebo nejsou změněny způsobem, který vyžaduje soudní rozhodnutí, lze uvažovat o odpovědnosti státu za újmu způsobenou porušením unijního práva. Tento přístup je v souladu s prejudikaturou, podle které lze plnou účinnost práva EU a přiměřenou ochranu práv, která z něj jednotlivci vyplývají, případně zajistit v režimu odpovědnosti státu, a to bez ohledu na orgán členského státu, který se porušení unijního práva dopustil.<sup>687</sup>

V tomto režimu, tedy odpovědnosti státu za porušení unijního práva, je v zásadě nutné řešit i případy, kdy stát vyhoví unijním požadavkům a **zasáhne tím do práv jednotlivců, zejména vlastníků dotčených nemovitostí**. Typicky jde o situace, kdy je povolena výstavba bez potřebného posouzení vlivů na životní prostředí nebo je vydáno provozní rozhodnutí bez splnění požadavků unijních směrnic. Následně jednotlivci nebo členské státy namítají, že by se zastavení provozu nebo odstranění staveb

<sup>684</sup> Viz např. rozsudek SDEU ze dne 30. 6. 2016, *Toma a Biroul Executorului Judecătoresc Horatiu-Vasile Cruduleci* (C-205/15, ECLI:EU:C:2016:499), bod 43.

<sup>685</sup> Bod 51.

<sup>686</sup> Body 53–54.

<sup>687</sup> Viz např. rozsudek SDEU ze dne 28. 7. 2016, *Tomášová* (C-168/15, ECLI:EU:C:2016:602), body 18–19.

dostalo do střetu se zásadami právní jistoty a ochrany legitimního očekávání. SDEU se však s takovou argumentací neztotožňuje z důvodu převládajícího veřejného zájmu na ochraně životního prostředí. Není přitom rozhodné, zda očekávání vlastníka (žadatele o vydání povolení) vychází z vnitrostátních předpisů, které odporují unijním požadavkům.

Viz stanovisko generální advokátky ve věci *Grüne Liga Sachsen (C-399/14)*:<sup>688</sup> „Článek 6 odst. 2 směrnice o stanovistích navíc stanoví trvalí povinnost. I pokud bylo územní rozhodnutí vydáno v řízení, které splňovalo všechny podmínky čl. 6 odst. 3 a 4, musí členské státy i nadále činit vhodná opatření k vyloučení poškození přírodních stanovišť a vyrušování druhů. To musí platit a fortiori v případech, že dané řízení všechny uvedené podmínky nesplňovalo a tyto vady je třeba zhojit. Je sice třeba mít na paměti právní jistotu spojenou s existencí pravomocného územního rozhodnutí, ta však nemůže převážet nad nutností stálého sledování a průběžného přijímání opatření k vyloučení poškození stanoviště. V závislosti na okolnostech může vyžadovat poskytnutí náhrady těm, kteří měli určitá legitimní očekávání spojená s takovým rozhodnutím a kteří na jeho základě realizovali dotčený projekt.“<sup>689</sup>

Ani členský stát se nemůže jednoduše dovolávat nezbytné ochrany nabytých práv stavebníka; je v důsledku povinen zrušit nebo pozastavit vydaná povolení a provést nápravné posouzení vlivů *ex post*.

Viz např. rozsudek SDEU *Komise vs. Irsko (C-261/18)*:<sup>690</sup> „Irsko se tedy nemůže dovolávat právní jistoty a legitimního očekávání dotyčného provozovatele ve vztahu k nabytým právům k tomu, aby se bránilo následkům plynoucím z objektivního zjištění nedodržení povinností, které mu ukládá směrnice 85/337 v oblasti posouzení vlivu některých záměrů na životní prostředí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. května 2006, *Komise v. Spojené království*, C-508/03, EU:C:2006:287, bod 69).“<sup>691</sup>

Uvedené neznamená, že není možné stanovit lhůtu, po které již nebude možné rozhodnutí zrušit (pochybení napravit), nicméně tato lhůta nemá vliv na skutečnost, že pochybením došlo k porušení unijního práva. Vedle toho by měla odpovídat lhůtě pro podání žaloby na náhradu škody způsobené porušením unijního práva, která musí být rozumná.

<sup>688</sup> Stanovisko generální advokátky E. Sharpston ze dne 24. 9. 2015, *Grüne Liga Sachsen (C-399/14)*, ECLI:EU:C:2015:631.

<sup>689</sup> Bod 65.

<sup>690</sup> Rozsudek SDEU ze dne 12. 11. 2019, *Komise vs. Irsko (C-261/18)*, ECLI:EU:C:2019:955).

<sup>691</sup> Bod 93.



Viz rozsudek SDEU ve věci **Stadt Wiener Neustadt (C-348/15)**:<sup>692</sup> „V tomto ohledu je třeba upřesnit, že i když podmínky takové žaloby na náhradu škody, obzvláště podmínky týkající se otázek, zda každá protiprávnost musí být považována za vadu, jakož i podmínky týkající se stanovení příčinné souvislosti spadají, pokud chybí ustanovení unijního práva, do vnitrostátního práva, a i když taková žaloba musí být – jak vyplývá z ustálené judikatury Soudního dvora – omezena určitou lhůtou, s výhradou dodržení zásad rovnocennosti a efektivity, nic to nemění na tom, že musí být možné tuto žalobu podat za rozumných podmínek. Z výše uvedeného vyplývá, že pokud vnitrostátní ustanovení brání po uplynutí dané lhůty jakékoliv žalobě na nápravu porušení povinnosti posouzení vlivů na životní prostředí, uvedené v čl. 2 odst. 1 směrnice 85/337, ačkoliv lhůta, kterou vnitrostátní právo omezuje možnost podání žaloby na nápravu škody, neuplynula, je i z tohoto důvodu neslučitelná s unijním právem.“<sup>693</sup>

K uvedenému je však nutné dodat, že legitimní očekávání v zásadě nemůže přesahovat dobu platnosti rozhodnutí, resp. lhůtu určenou realizaci záměru.

Jak uvedla generální advokátka ve stanovisku ve věci **Friends of the Irish Environment (C-254/19)**:<sup>694</sup> „Zásada právní jistoty a zásada ochrany legitimního očekávání vedou ke stejnému závěru. Právní jistota založená povolením z roku 2008 a případné legitimní očekávání se totiž mohly týkat pouze období, v němž mohl být terminál na zemni plyn podle tohoto povolení vybudován.“<sup>695</sup>

A samozřejmě nevzniká legitimní očekávání, dokud ještě povolení záměru nenabýlo právní moci.

Viz stanovisko generální advokátky ve věcech **Comune di Corridonia (C-196/16 a C-197/16)**:<sup>696</sup> „Dokud povolení nenabude právní moci, nemůže reálně vyvolávat legitimní očekávání. Pokud předkladatel záměru svůj záměr uskuteční i přes žalobu, kterou bylo takové povolení napadeno, nese riziko, že následně může být konstatována protiprávnost takového povolení. Pokud by uvedené neplatilo, byla by zpochybněna účinná právní ochrana třetích osob, která je stanovena v článku 47 Listiny základních práv a v řízeních ve věcech životního prostředí v čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy.“<sup>697</sup>

<sup>692</sup> Viz rozsudek SDEU ze dne 17. 11. 2016, *Stadt Wiener Neustadt* (C-348/15, ECLI:EU:C:2016:882), bod 40.

<sup>693</sup> Body 47–48, podtržení doplněno.

<sup>694</sup> Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 30. 4. 2020, *Friends of the Irish Environment* (C-254/19, ECLI:EU:C:2020:320).

<sup>695</sup> Bod 43.

<sup>696</sup> Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 30. 3. 2017, *Comune di Corridonia* (C-196/16 a C-197/16, ECLI:EU:C:2017:249).

<sup>697</sup> Bod 44.



Proporcionalitu zásahu do práv dotčených vlastníků je nutné posoudit již z toho důvodu, že právo vlastnit majetek je součástí **obecných zásad práva EU**.<sup>698</sup> Ochrana vlastnických práv se přitom neomezuje pouze na čl. 17 Listiny základních práv EU, ale vyplývá i z celé řady mezinárodních smluv, které se stávají součástí unijního práva<sup>699</sup> a samozřejmě také dílčích předpisů např. z oblasti daňové regulace, ochrany duševního vlastnictví nebo ochrany životního prostředí.

Pojem „majetek“ je nadto nezávislý na jeho kvalifikaci ve vnitrostátním právu a není omezen na vlastnictví v úzkém slova smyslu – jedná se o všechna práva, která mají majetkovou hodnotu, z nichž s ohledem na právní řád plyne „*právní postavení umožňující [držitelů] těchto práv jejich nezávislý výkon na jeho účet*“.<sup>700</sup> Podle čl. 345 SFEU sice platí, že „*Smlouvy se nijak nedotýkají úpravy vlastnictví uplatňované v členských státech*“; toto ustanovení však pouze uznává pravomoc členských států upravit režim vlastnického práva a nemůže vyloučit jakýkoliv zásah EU s dopadem na výkon vlastnického práva.<sup>701</sup>

Zásady ochrany vlastnických práv nejsou nicméně absolutní, ale je na ně potřeba nahlížet v souvislosti s jejich úlohou ve společnosti. V důsledku toho je možné omezit právo vlastnit majetek, jakož i právo svobodně vykonávat hospodářskou činnost za předpokladu, že tato omezení skutečně odpovídají cílům obecného zájmu sledovaným Unií a nepředstavují vzhledem k sledovanému cíli nepřiměřený a neúnosný zásah, jímž je dotčena samotná podstata takto zaručených práv.<sup>702</sup>

SDEU opakovaně posuzoval případy zásahu do vlastnických práv z důvodu ochrany životního prostředí. Velká část z nich není relevantní z pohledu

<sup>698</sup> Podle SDEU je čl. 17 Listiny základních práv EU právní normou, jejímž účelem je založit práva jednotlivcům. Viz např. rozsudek SDEU ze dne 20. 9. 2016, *Ledra Advertising a další vs. Komise a EC* (C-8/15 P až C-10/15 P, ECLI:EU:C:2016:701), bod 66.

<sup>699</sup> Viz např. posudek SDEU ze dne 30. 4. 2019, *Accord ECG UE-Canada* (1/17, ECLI:EU:C:2019:341).

<sup>700</sup> Viz zejm. rozsudky SDEU ze dne 22. 1. 2013, *Skey Österreich* (C-283/11, ECLI:EU:C:2013:28), bod 34; a ze dne 3. 9. 2015, *Inuit Tapiriit Kanatami a další vs. Komise* (C-398/13 P, ECLI:EU:C:2015:535), bod 60.

<sup>701</sup> Viz např. rozsudek SDEU ze dne 1. 6. 1999, *Konle* (C-302/97, ECLI:EU:C:1999:271), bod 38.

<sup>702</sup> Viz např. rozsudky SDEU ze dne 11. 7. 1989, *Schröder vs. Hauptzollamt Gronau* (C-265/87 Schröder, ECLI:EU:C:1989:303), bod 15; a ze dne 28. 4. 1998, *Metronome Musik vs. Music Point Hokamp* (C-200/96, ECLI:EU:C:1998:172), bod 21.

veřejného stavebního práva,<sup>703</sup> nicméně „stavební“ případy poskytují důležitá vodítka:

Z rozsudku ve spojených věcech **ERG a další (C-379/08 a C-380/08)**<sup>704</sup> vyplývá, že je možné **podmínit práva provozovatelů užívat pozemky vykonáním nezbytných opatření** k nápravě škod na životním prostředí: „... je legitimní, jak to správně uvádí italská vláda, aby příslušný orgán v očekávání provedení opatření k nápravě škod na životním prostředí, která tento orgán stanovil, přijal všechna vhodná opatření k zabránění zhoršení stavu životního prostředí v místech, kde jsou výše uvedená opatření prováděna, nebo aby podle zásady omezitelnosti nevznikly nebo se opětovně netyskly další škody na životním prostředí v lokalitách sousedících s místy, která jsou předmětem výše uvedených opatření. Podmínění užívání pozemků dotčených provozovatelů tím, že musí vykonat nápravná opatření týkající se lokalit sousedících s těmito pozemky, se může jevit jako nezbytné k zamezení tomu, aby v okolí těchto lokalit, jejichž obnova se ukáže být nezbytnou, nebyly vynýjeny jiné průmyslové činnosti, které by mohly zvětšit rozsah předmětných škod nebo bránit jejich nápravě.“<sup>705</sup>

Omezující opatření samozřejmě nemohou být nepřiměřená sledovanému cíli. K tomu SDEU v rozsudku ve věci **Križan (C-416/10)**<sup>706</sup> uvedl, že zrušení rozhodnutí vydaného v řízení, které nerespektuje požadavky na účast veřejnosti, nemůže samo o sobě představovat nepřiměřený zásah do práv provozovatele. Výkon vlastnického práva na pozemcích dotčených zařízeními totiž omezují již podmínky stanovené směrnicí IPPC (nyní směrnicí IED): „Pokud jde o přiměřenost zásahu do dotčeného vlastnického práva, jestliže lze takový zásah prokázat, stačí konstatovat, že směrnice 96/61 zavádí rovnováhu mezi požadavky tohoto práva a požadavky souvisejícími s ochranou životního prostředí.“<sup>707</sup>

Dále je zřejmé, která vnitrostátní opatření **nepadají do působnosti unijního práva** a tedy ani unijní ochrany vlastnických práv.

Například rozsudek ve věci **Annibaldi (C-309/96)**<sup>708</sup> se týkal zákazu vysazet ovocný sad na území přírodního a archeologického parku bez finanční kompenzace za omezení vlastnického práva. Podle SDEU však ochrana této oblasti

<sup>703</sup> Viz např. rozsudek SDEU ze dne 29. 4. 1999, *The Queen vs. Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Standley a další* (C-293/97, ECLI:EU:C:1999:215); usnesení SDEU ze dne 8. 5. 2014, *Stefan* (C-329/13, ECLI:EU:C:2014:815).

<sup>704</sup> Rozsudek SDEU ze dne 9. 3. 2010, *ERG a další* (C-379/08 a C-380/08, ECLI:EU:C:2010:127).

<sup>705</sup> Body 83–84.

<sup>706</sup> Rozsudek SDEU ze dne 15. 1. 2013, *Križan* (C-416/10, ECLI:EU:C:2013:8).

<sup>707</sup> Bod 115.

<sup>708</sup> Rozsudek SDEU ze dne 18. 12. 1997, *Annibaldi* (C-309/96, ECLI:EU:C:1997:631).

neprovádí unijní požadavky: „...that *there is nothing in the present case to suggest that the Regional Law was intended to implement a provision of Community law either in the sphere of agriculture or in that of the environment or culture. Next, even if the Regional Law be capable of affecting indirectly the operation of a common organization of the agricultural markets, it is not in dispute that, the park having been created to protect and enhance the value of the environment and the cultural heritage of the area concerned, the Regional Law pursues objectives other than those covered by the common agricultural policy, or that the Law itself is general in character.*“<sup>709</sup> K podobnému závěru dospěl SDEU i v rozsudku ve věci **Siragusa (C-206/13)**,<sup>710</sup> když se zabýval nařízením odstranění stavby na území chráněné oblasti, která nebyla součástí sítě Natura 2000.

A konečně je třeba poukázat na skutečnost, že v podobných případech, i pokud se týkají unijních požadavků, **nejsou jednotlivci v zásadě osobně dotčeni rozhodnutím unijního orgánu**. V rozsudku ve věci **Sahlstedt a další vs. Komise (C-362/06)**<sup>711</sup> totiž SDEU dovedl, že se soukromí vlastníci nemohou právě z důvodu nedostatku osobního dotčení bránit proti rozhodnutí Komise o schválení seznamu lokalit navržených členskými státy k začlenění do soustavy Natura 2000.

<sup>709</sup> Body 21–22, podtržení doplněno.

<sup>710</sup> Rozsudek SDEU ze dne 6. 3. 2014, *Siragusa* (C-206/13, ECLI:EU:C:2014:126).

<sup>711</sup> Rozsudek SDEU ze dne 23. 4. 2009, *Sahlstedt a další vs. Komise* (C-362/06 P, ECLI:EU:C:2009:243).



---

## 8 ZÁVĚR

Výraznější změny stavebního práva představují jedinečnou příležitost nejen k odstranění nedostatků provádění unijního práva současnou právní úpravou, ale zejména k posílení komplexního přístupu k ochraně životního prostředí, v souladu se zásadami, které akcentuje unijní právo. Předpisy práva EU v tomto ohledu výslovně vyjadřují preferenci integrace rozhodovacích procesů, aby se zvýšila účinnost posuzování důsledků záměrů pro životní prostředí, snížila se složitost správních postupů a zlepšila ekonomická účinnost. Se zavedením společných postupů, které nepředvídají vydávání samostatných rozhodnutí či závazných stanovisek, ale požadují využití získaných informací, které se promítnou do vydávaného povolení, počítá unijní úprava procesů posuzování vlivů na životní prostředí, integrované prevence i ochrany lokalit v soustavě Natura 2000. Integrace a koordinace procesů však nemůže být samoučelná, vytržená z kontextu hmotněprávních požadavků i nároků na hmotné a personální zajištění výkonu státní správy.<sup>712</sup>

Nelze opomíjet ani požadavek participace veřejnosti na ochraně životního prostředí, podle kterého musí členské státy zajistit účast dotčené veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech i široký přístup k soudní ochraně. Každý oddělený a samostatně přezkoumatelný výstup rozhodovacích procesů efektivní účast veřejnosti ztěžuje a v důsledku zvyšuje nároky na uplatňování jednotlivých námitek, stejně jako finanční náklady všech účastníků i právní nejistotu ohledně uspořádání poměrů v území. Neplatí přitom, že by bylo možné oddělit od rozhodování o environmentálních zájmech jednotné stavební povolení záměru, které by již nepodléhalo kontrole veřejnosti z pohledu požadavků ochrany životního prostředí. Rovněž z tohoto pohledu je proto zřejmý zájem na integraci povolovacích procesů i sjednocení podmínek účasti dotčené veřejnosti.

---

<sup>712</sup> Srov. SOBIERAJ, K. Implementation of the European Union Requirement to Coordinate Activities of Public Administration Authorities in the Process of the Authorisation, Certification, and Licensing of Renewable Energy Sources Investments. *Review of European and Comparative Law*, 2019, č. 4, s. 142: „We will certainly not achieve an expected result either at the ‚expense‘ of values and objectives for accomplishing of which the administrative procedures subject to coordination have been established (environmental protection, spatial order, public safety), or the constitutional principles for shaping the structure and competence of administrative authorities established in a given Member State.“

## 8.1 Východiska účasti veřejnosti podle práva EU

- Není možné vyločit účast dotčené veřejnosti v povolovacím řízení, pokud navazuje na proces EIA (nebo je jeho součástí) a/nebo na tzv. naturové hodnocení, nebo jde o integrované povolování (IPPC).
- V zásadě není možné vyloučit přístup dotčené veřejnosti k soudní ochraně ve věcech, které se týkají rozhodování nebo plánování v případě, že je aplikováno právo EU.
- Není možné stanovit podmínky dotčenosti ekologických spolků za účelem jejich účasti v řízení nebo pro přístup k soudní ochraně. Je však možné stanovit požadavky na samotné spolky (zavedenost, zaměření, velikost – viz dále). Je také možné vymezit, co se považuje za porušení práv jednotlivců.
- Zejména ve vztahu k podmínkám aktivní legitimace pro řízení před soudy je nutné zohledňovat novější judikaturu Ústavního soudu, který vykládá obsah práv ekologických spolků i jejich členů extenzivním způsobem.

### Stručné odůvodnění:

Právo EU vyžaduje účast dotčené veřejnosti v procesech EIA, IPPC (integrované povolování) a v návaznosti na tzv. naturové hodnocení ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích (které v ČR probíhá postupem dle zákona o EIA). Vedle toho vyžaduje, aby se dotčená veřejnost mohla účastnit dalších řízení, která se týkají aplikace unijního práva z oblasti ochrany životního prostředí, pokud je účastí v těchto řízeních podmíněn přístup k soudní ochraně. V případě, že není dotčené veřejnosti umožněna participace na rozhodování, může se podle judikatury SDEU dovolávat přímého účinku příslušných směrnic.

Přístup dotčené veřejnosti k soudní ochraně vyžaduje unijní právo, jak jej vykládá SDEU, v návaznosti na všechna řízení i schvalování koncepcí, ve kterých je aplikováno právo EU z oblasti ochrany životního prostředí. SDEU nevyžaduje existenci výslovného požadavku na zajištění soudní ochrany (jak je tomu v případě směrnic EIA a IED), ale v návaznosti na čl. 9 odst. 2 a čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy přiznává v tomto ohledu přímý účinek i těm ustanovením unijních směrnic, která nepřiznávají právo jednotlivcům, ani

nejsou zcela bezpodmínečná. SDEU vykládá koncept přímého účinku unijních směrnic odlišně v oblasti ochrany životního prostředí z důvodu, aby bylo možné zajistit nejen ochranu dotčených jedinců, ale také umožnit efektivní prosazování unijního práva.

Není vyloučeno, že SDEU svůj dosavadní přístup ve vztahu k některým směrniciím přehodnotí, nicméně doposud přiznal nárok na přístup k soudní ochraně i v oblastech regulace kvality vod, kvality vnějšího ovzduší nebo odpovědnosti za škody na životním prostředí, a to nejen ve vztahu k rozhodování v konkrétních věcech, ale i k plánování.

Za dotčenou veřejnost SDEU označuje v souladu s Aarhuskou úmluvou ekologické spolky, které mohou být dotčeny, a jednotlivce, jejichž práva mohou být porušena. Mezi ty řadí i např. sousedy v souvislosti s procesem EIA s argumentací, že cílem této směrnice je rovněž předcházet škodě na majetku. Nedovojuje, že by se ohrožení nebo poškozování životního prostředí přímo dotýkalo osobní sféry jednotlivců.

Obecné požadavky na účast veřejnosti v procesech podle stavebního zákona a na přístup k soudní ochraně vychází dílčím způsobem výhradně z české úpravy a z judikatury Ústavního soudu, a to nezávisle na právu EU. Proto i v případě změny úpravy účastenství podle stavebního zákona a změny procesních předpisů správního (a případně civilního) soudnictví v mezích práva EU je potřeba brát ohled zejména na závěry judikatury Ústavního soudu, který vykládá obsah práv ekologických spolků i jejich členů extenzivním způsobem (tak, že přestávají být pouhými „zájemníky“ a jejich aktivní legitimaci zakládá v případě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s.).

## 8.2 Účast dotčené veřejnosti na rozhodování

- Účast veřejnosti je nutné umožnit v procesech EIA, IPPC (integrované povolování) a v návaznosti na tzv. naturové hodnocení.
- Účast musí být včasná a efektivní, tedy spočívat v možnosti ovlivnit výsledek rozhodování, pokud není vyloženež koncipována pouze jako konzultační.
- Účastenství je možné přiměřenež zproplatnit.

- Členskými státy svědčí poměrně široká míra uvážení v tom, jakým způsobem upraví podmínky využití opravných prostředků.
- Podání žaloby je možné podmínit využitím opravných prostředků v povolovacím řízení.

### **Stručné odůvodnění:**

Účast v řízení musí být podle SDEU v souladu s požadavky Aarhuské úmluvy včasná a efektivní, tedy spočívat v možnosti ovlivnit výsledek rozhodování, pokud není vyložene koncipována pouze jako konzultační. Nesmí být také upravena v rozporu s obecnými právními zásadami efektivity a rovnocennosti, takže nemohou procesně právní a hmotněprávní pravidla stanovená ve vnitrostátní úpravě konkrétního správního řízení směřovat k tomu, aby prakticky znemožnila nebo nadměrně ztížila provedení unijní právní úpravy, a vnitrostátní právo se musí použít způsobem, který není diskriminující ve srovnání s příslušnými postupy, které se týkají čistě vnitrostátního práva. Pokud unijní směrnice vyžadují konzultaci s dotčenými orgány a s veřejností, je z judikatury SDEU patrné, že cílem takové úpravy je opatřit podklady pro rozhodování, které jsou přípravné povahy a obecně nejsou předmětem přezkumu.

Pro účast v povolovacích řízeních je možné stanovit požadavky např. na zaměření, zavedenost nebo počet členů ekologických spolků (viz dále).

Účast v řízení je možné zpoplatnit. SDEU za podstatné označil kritérium, že výše poplatků souvisí s administrativní náročností vypořádání námitek, a akceptoval poplatky stanovené Irskem ve výši 20 € (45 € v odvolacím řízení). Obecně se lze domnívat, že zpoplatnění účasti veřejnosti ob stojí v zásadě jen tehdy, pokud jsou stanovené poplatky vybírány nikoliv pouze v daném procesu (oblasti), ale obecně za podání připomínek (námitek) veřejnosti v plánovacích a povolovacích procesech. Projednání s veřejností nesmí být upraveno v tomto ohledu nepříznivě ve srovnání s obdobnými čistě vnitrostátními postupy (v souladu se zásadou rovnocennosti). Výše poplatku nemůže bránit efektivní participaci dotčené veřejnosti.

Členskými státy svědčí poměrně široká míra uvážení v tom, jakým způsobem upraví podmínky využití opravných prostředků. Z pohledu unijního práva jsou představitelné i přípustné různé způsoby nastavení správního



řízení a mechanismů přezkumu vydaných rozhodnutí. Členské státy například mohou i nemusí podmiňovat možnost podání žaloby k vnitrostátním soudům předchozím odvoláním ve správním řízení (blíže viz dále).

Rovněž ve vztahu k podmínkám využití opravných prostředků se uplatní požadavky, aby jejich využití nebylo příliš zatěžující pro zástupce dotčené veřejnosti a netvořilo překážku přístupu k účasti na rozhodování a následně i k soudní ochraně.

### 8.3 Přístup k soudní ochraně

- Přístup k soudní ochraně musí být zajištěn v zásadě ve všech případech, které se týkají rozhodování nebo plánování a je v nich aplikováno právo EU.
- Je možné vymezit, co představuje porušení práva pro účely posuzování aktivní legitimace jednotlivců, ale takové uvážení je omezené, takže nelze např. vyloučit dotčené *sousedy* z přístupu k soudní ochraně. Porušování práv není ani možné omezit na mezující nebo blízké sousedy. Judikatura SDEU umožňuje, aby se důvody zrušení nezákonného aktu omezily na případy porušení subjektivního práva žalobce – jednotlivce.
- Není možné vymezit, co je dostatečným zájmem v případě ekologických spolků (v případě žalob navazujících na procesy EIA, IPPC a naturové hodnocení). V případě jiných žalob je takové omezení aktivní legitimace ekologických spolků možné.
- Je možné stanovit lhůtu pro podání žaloby, ovšem stanovená lhůta nemůže znemožnit nápravu situace, kdy nedošlo k provedení posuzování vlivů na životní prostředí. V takovém případě soudy úpravu takové lhůty nepoužijí pro rozpor s unijním právem.
- Soudní řízení může být zpoplatněno, poplatky však nesmí být nepřiměřené. Procesní úprava by měla obsahovat možnost osvobození od soudních poplatků a přiznání právní pomoci (zastupování).
- Ukládání sankčních poplatků není v rozporu s unijním právem. Vnitrostátní soud může vzít v úvahu takové faktory, jako jsou zejména rozumná šance na úspěch opravného prostředku nebo jeho neuvážlivý

či šikanózní charakter, za předpokladu, že výše nákladů uložených navrhovateli není nepřiměřeně vysoká.

- Zpoplatnění žádosti o přiznání odkladného účinku (resp. možnost vyžadovat složení kauce nebo jiného protizávazku) není v rozporu s unijním právem. Je však nutné jej posuzovat s ohledem na požadavek přiměřené výše nákladů a na požadavek zajištění účinného uplatňování unijního práva (prostřednictvím využívání procesních institutů včetně odkladného účinku nebo předběžného opatření).
- Podání žaloby je možné podmínit vyčerpáním opravných prostředků, zvláště pokud je cílem takového postupu odlehčit soudům od sporů, které lze řešit přímo před dotčeným správním orgánem, jakož i zvýšit účinnost soudních řízení ve sporech.
- Možnost podmínit uplatnění žalobních námitek jejich uplatněním ve správním řízení je omezená na výjimečné případy, kdy k neuplatnění námitek došlo bez racionálního důvodu.
- Vyloučení možnosti přiznání odkladného účinku v podstatě nepřipadá v úvahu s ohledem na nároky, které SDEU spojuje s prováděním unijního práva životního prostředí.
- Je možné stanovit podmínky pro přiznávání odkladného účinku, ale v praxi především v souvislosti s procesem EIA a ochranou území v soustavě Natura 2000 budou soudy vykládat i jen potenciální ohrožení jako závažné.
- Povinnost zajistit dotčené veřejnosti přístup k soudní ochraně v případě soudního přezkumu územně plánovací dokumentace vyplývá ze závěrů judikatury SDEU, a to i v případech, že je např. územní plán přijat ve formě normativního aktu.

### **Stručné odůvodnění:**

SDEU dvůr dovozuje, že zástupci veřejnosti se mohou dovolávat přímého účinku unijních směrnic a dožadovat se soudní ochrany za účelem ochrany svých práv a také zajištění účinného prosazování unijního práva.

Přípustnost žaloby jednotlivců může být podřízena dostatečnému zájmu, nebo tomu, že žalobce uplatňuje porušování práv, podle toho, kterou z těchto podmínek vnitrostátní právní úprava zvolí. Přístup ekologických spolků k soudu lze omezit prostřednictvím požadavků na jejich velikost, zaměření

nebo zavedenost. Vnitrostátní soudy mají nicméně povinnost vykládat procesní práva i ve vztahu k aktivní legitimaci ekologických spolků v rozsahu, který v co největším možném rozsahu zohlední požadavky Aarhuské úmluvy. Procesní podmínky soudního řízení stanovené vnitrostátním právem musí splňovat zásady rovnocennosti a efektivity.

SDEU uznává, že je možné stanovit rozumnou lhůtu pro podání žaloby ve věcech ochrany životního prostředí – pokud taková lhůta nebrání širokému přístupu veřejnosti k soudní ochraně. Co se týče možnosti časového ohraničení soudního přezkumu, takový postup v zásadě není možný, pokud by mohl zásadně bránit účinnému provádění unijního práva, respektive v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných unijním právním řádem. SDEU tak dovozuje, že stanovená lhůta nemůže znemožnit nápravu situace, kdy nedošlo k provedení posuzování vlivů na životní prostředí. V takovém případě ji vnitrostátní soudy nepoužijí (a případně napadený akt zruší, leda že by převážily důvody, aby bylo možné jej dočasně ponechat v platnosti).

Okruh potenciálních žalobců může být značně široký, což je dáno tím, že řada směrnic svůj předmět nebo cíle vymezuje tak, že vedle ochrany životního prostředí zahrnuje také využití životního prostředí nebo ochranu majetku a podnikání – a výslovně či nevýslovně předvídají, že existuje okruh osob, které mají na jejich plnění i vlastní zájem, resp. jejichž práva mohou být (ne)prováděním směrnic porušena. Tyto osoby tedy mohou být dotčeny porušením směrnice na svém podnikání nebo provozování určité činnosti (např. porušení směrnice o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí v návaznosti na výkon rybářského oprávnění).

Soudní řízení v otázkách životního prostředí by mělo být přístupné a nenákladné, s přihlédnutím k cíli spočívajícímu v širokém přístupu k právní ochraně v této oblasti. Náklady soudního řízení by neměly překračovat možnosti žalobce (subjektivní hledisko) a také se nesmí jevit nepřiměřené ve vztahu k cílům, vyjádřeným AÚ a jednotlivými směrnicemi, kterým je široký přístup dotčené veřejnosti k soudní ochraně (objektivní hledisko).

Co se týče možnosti v případě zneužití práva podat žalobu ukládat právo zneužívajícímu žalobci „sankční“ soudní poplatek, takový postup je možný,

ale omezený. Ochrana před nepřiměřenými náklady se totiž vztahuje i na situace, kdy je opravný prostředek podán neuvážlivě či je šikanózní, nebo pokud mezi údajným porušením vnitrostátního práva v oblasti životního prostředí a újmou na životním prostředí neexistuje žádná souvislost. Je však možné, aby vnitrostátní soud vzal v úvahu takové faktory, jako jsou zejména rozumná šance na úspěch opravného prostředku nebo jeho neuvážlivý či šikanózní charakter, za předpokladu, že výše nákladů uložených navrhovateli není nepřiměřeně vysoká.

Požadavek přiměřené výše nákladů se týká veškerých finančních nákladů vyplývajících z účasti na soudním řízení, a musí proto být posuzován globálně s ohledem na veškeré náklady vzniklé účastníku řízení. Nemůže však být vykládán v tom smyslu, že *a priori* brání uplatnění finanční záruky, jako je například uvedený „protizávazek“, je-li tato stanovena vnitrostátním právem. Totéž platí pro finanční důsledky, které podle tohoto práva případně mohou vyplývat z žaloby představující zneužití práva.

Možnost podmínit podání žaloby vyčerpáním opravných prostředků vyplývá z judikatury SDEU, která také stanoví účel, ke kterému by takový postup měl směřovat.

Podmínění žalobních námitek jejich předchozím uplatněním ve správním řízení unijní právo nezapovídá, ovšem takovou možnost koncipuje ji jako procesní institut, který směřuje na výjimečné případy – mechanismu, který by vyhodnotil určité námitky jako nepřijatelné (a tedy nezpůsobitelné k bližšímu posouzení), pokud například nedošlo k jejich uplatnění bez racionálního důvodu.

Možnost vyloučení možnosti přiznání odkladného účinku je v podstatě vyloučena nároky na provádění unijního práva životního prostředí, což se týká řízení proti každému aktu, v důsledku jehož provádění může dojít k ohrožení nebo poškození životního prostředí, zvláště pak v souvislosti s procesy EIA a tzv. naturovým hodnocením.

Soudní přezkoumání normativních aktů spadá na první pohled mimo požadavky unijních směrnic, ovšem judikatura SDEU ke směrnici EIA dovozuje, že dovozuje, že členské státy musí poskytovat možnost, jak i tyto akty přezkoumat z pohledu, zda byly při jejich přijímání dodrženy cíle směrnice (EIA).

Směrnice SEA pak nevylučuje, aby byla konkrétní koncepce přijata v různé formě, např. i jako normativní akt. Rovněž k těmto koncepcím se vztahuje požadavek na umožnění soudního přezkumu a přístupu dotčené veřejnosti k soudní ochraně. A také požadavek, aby soudy napravily případná pochybení, ke kterým ve vztahu k povinnostem vyplývajícím ze směrnice SEA došlo.

## 8.4 Přístup k soudní ochraně

- Unijní právo umožňuje stanovit i přísné podmínky pro účast ekologických spolků na rozhodování a za účelem přístupu k soudní ochraně, pokud tyto podmínky zvláště nebo ve vzájemné kombinaci nevylučují širokou účast na rozhodování a široký přístup k soudní ochraně.
- SDEU aproboval podmínky zaměření, zavedenosti i velikosti spolků. Je přitom možné omezit se i jen na některé z těchto podmínek.
- Žalobní legitimaci ekologických spolků není možné podmínit požadavkem, který by závisel na vymezení dotčenosti nebo odvíjel aktivní legitimaci ekologického spolku od práv jednotlivců.

### Stručné odůvodnění:

Unijní právo vychází z pojetí ekologických spolků jako strážců veřejného zájmu na ochraně životního prostředí, ale nevyžaduje, aby tento zájem hájily všechny.

SDEU uznává možnost, aby členské státy omezily přístup k soudní ochraně pouze na spolky, které se zabývají ochranou životního prostředí, případně aby stanovily podmínky minimálního počtu členů spolku. Respektoval i požadavek na zavedenost ve smyslu dlouhodobější předchozí činnosti.

Unijní právo podporuje lokální ekologické spolky (podobně jako české soudy), ale nikoliv nutně zakládané *ad hoc* ve smyslu ke konkrétní věci a např. i po zahájení řízení (na rozdíl od českých soudů). Důležitá je celková situace v konkrétním členském státě. Není nutné, aby podmínky pro účast ekologických spolků byly stanoveny alternativně jako např. v českém zákoně o EIA – a umožňovaly participaci spolků jak zavedených, tak *ad hoc* podporovaných určitým počtem jednotlivců. Stanovení kritérií účasti ekologických spolků na ochraně životního prostředí by měla předcházet přinejmenším

analýza faktického uplatňování účastenských práv dotčené veřejnosti na úrovni soudního přezkumu, aby bylo zřejmé, kolik ekologických spolků bude omezující úpravou dotčeno a v jaké míře zůstane přístup k soudní ochraně zachován.

Na rozdíl od fyzických nebo právnických osob jsou ekologické spolky, které se věnují ochraně životního prostředí, vždy „dotčenou veřejností“, pokud splňují požadavky vnitrostátních právních předpisů. Členské státy tedy nemohou vymezit, co znamená dostatečný zájem ekologických spolků, proto ani nemohou omezit aktivní legitimaci ekologických spolků na právní ustanovení zakládající práva jednotlivce.

## 8.5 Zjednodušení procesů EIA a SEA

- Unijní právo umožňuje a podporuje integraci procesů EIA a naturového hodnocení, integraci procesů EIA a SEA a také integraci procesu EIA a povolovacích řízení.
- Výjimky z procesu EIA jsou koncipovány jako alternativní posouzení a zpravidla vyžadují obstarání vyjádření správních orgánů i veřejnosti a také aktuálních a komplexních informací o záměru a jeho vlivu na životní prostředí.
- Požadavky na odbornost v procesu EIA jsou podle směrnice EIA nižší, než jak je vyžaduje česká zákonná úprava.
- Požadavky na odbornost v procesu SEA jsou podle směrnice SEA nižší, než jak je vyžaduje česká zákonná úprava.

### Stručné odůvodnění:

Integrace procesu EIA do podoby tzv. *one-stop-shop* je podle unijního práva možná a také žádoucí. Spojení procesu EIA a povolovacích řízení umožňuje ustálená judikatura SDEU.

Unijní právo nevyklučuje alternativní způsoby posouzení vlivů na životní prostředí ke standardnímu procesu EIA, pokud při nich nedochází k porušování cílů směrnice. To se týká i možnosti přijetí záměru zvláštním legislativním aktem. V takovém případě musí být jednotlivé části záměru přijaty zvláštním vnitrostátním právním předpisem, který obsahuje dostatečně přesně a konkrétně všechny prvky záměru, které jsou relevantní pro posouzení vlivů na životní prostředí. Za účelem splnění cílů ochrany životního prostředí,

kteře sleduje směrnice EIA, musí zákonodárce mít k dispozici – a v zákonodárném procesu musí zohlednit – informace srovnatelné s těmi, které by byly předloženy příslušnému orgánu v rámci řádného řízení o povolení záměru tak, aby mohl provést vyžadované posouzení vlivů záměru na životní prostředí.

Směrnice EIA stanoví poměrně detailní požadavky na průběh procesu a zároveň předpokládá, že odborné posouzení bude zejména úkolem příslušného orgánu. Nepočítá ovšem už s tím, že posudek (přezkoumání dokumentace) bude zpracovávat někdo jiný než příslušný správní orgán (takže směrnice nezmiňuje *odborníky zapojené do posuzování dokumentace*). Naopak – jde primárně o úkol správního orgánu, což je podstatný rozdíl od české úpravy, která směrnici provádí.

Směrnice SEA výslovně nepočítá se zapojením externích posuzovatelů. Unijní právo umožňuje, aby prováděl posuzování v procesu SEA jeden správní orgán, pokud je dodržena podmínka funkčního oddělení části příslušného orgánu, která může sloužit jako orgán pro konzultaci.





---

## SUMMARY

This publication provides a basic overview of EU environmental law requirements for the public construction law, emphasising the relevant conclusions of the case-law of the Court of Justice of the European Union (CJEU). It focuses on procedural aspects of construction law and its enforcement, including public participation.

At first sight, it may be somewhat surprising that the national legislature's discretion in this field is not unlimited: The regulation of public construction law is still considered an internal matter for the Member States, subject to very modest direct EU harmonisation.

However, such a view is simplistic and does not reflect the latest developments in EU law, let alone the broader context of balancing private and public interests, which affect the environment. The international projects and other cross-border activities have become a regular part of the European construction scene and, consequently, subject to the basic requirements of ensuring a uniform system of construction services and transparency of construction financing, state aid and public procurement. Moreover, various planning and permitting construction law procedures involve many environmental and public health requirements. They are also crucial for public participation in environmental protection in the spirit of the Aarhus Convention and EU directives that implement it.

The book is divided into three main parts.

**The first part** (Chapters 2 and 3) analyses the requirements and suggestions of the EU law on the integration of environmental assessment and permitting. The high degree of fragmentation of planning and permitting processes can be a significant obstacle to meeting EU requirements and a severe administrative burden for the investors. In recent years, therefore, the EU has sought to address this issue and propose the one-stop-shop permitting regime. Most notably the EIA Directive (2011/92/EU), the Habitats Directive (92/43/EEC) and the IED Directive (2010/75/EU) suggest that the operators should be able to use the information resulting from the environmental impact assessment and also the control of major

accident hazards. Furthermore, the permit-granting process shall cover the relevant administrative permits to build, repower and operate plants for the production of energy from renewable sources and assets necessary for their connection to the grid. Integrated permitting is also promoted by the guidelines for Trans-European energy networks and projects of common interest. However, the author concludes, the introduction of the streamlined permitting requires proper legislative case and may otherwise prove problematic.

**The second part** (Chapters 4, 5 and 6) focuses on public participation in decision-making and access to justice. The scope of the EU requirements implementing the Aarhus convention is identified, with emphasis on the direct applicability of EU directives. The public participation in decision-making is in particular required in the permitting procedures following the EIA, IPPC and protection of Natura 2000 network. The national legislator may impose specific criteria for the environmental NGOs as regards their size or activity but cannot render their role ineffective. The members of the public concerned also cannot be deprived of wide access to effective justice, and there are numerous aspects which must be taken into account in this respect. For example, the high costs of the court proceedings may effectively dissuade the individuals from any attempts to challenge the administrative decision.

**The third part** (Chapter 7) elaborates on the national courts' role since the effective application of EU environmental law cannot be ensured by the EU and its courts alone. It depends strongly on domestic courts and individuals that initiate proceedings before these courts to enforce their rights under EU law. The chapter focuses particularly on the obligations to interpret the national law in line with EU law, refuse to apply any conflicting provision of national law, and nullify the unlawful consequences of a breach of EU law. There are exceptions to the obligation to disapply the conflicting measures if there is an overriding consideration: A risk that the annulment of the measure could create a legal vacuum that is incompatible with that Member State's obligation to adopt measures to transpose another act of EU law concerning the protection of the environment or another general interest. In any event, any possible the maintenance of the effects of those acts may last only as long as is strictly necessary to remedy the breach found. The Member States' obligation to achieve the result envisaged by EU law also means that

they have to ensure that infringements of EU law are penalised under conditions, both procedural and substantive, which are analogous to those applicable to violations of national law of a similar nature and importance and which, in any event, make the penalty effective, proportionate and dissuasive.



---

## LITERATURA A DALŠÍ POUŽITÉ ZDROJE

### Odborné články a monografie

- AVERY, M. *The UK and Environmental democracy – the Aarhus end of nowhere?* [online]. 7. 5. 2013. Dostupné z: <http://markavery.info/2013/05/07/uk-environmental-democracy-aarhus/>
- BANNER, C. (ed.). *The Aarhus Convention: A Guide for UK Lawyers*. Bloomsbury Publishing, 2015, 224 s. ISBN 9781782254164.
- BEJČEK, J. a J. KOŽIAK. *Pocťa Petru Hajnovi k 75. narodeninám*. Praha: Wolters Kluwer, 2010, 360 s. ISBN 978-80-7357-510-6.
- BRANCO, J., F. MEIJER a H. VISSCHER. Comparison of building permit procedures in European Union Countries. *OTB Research Institute for the Built Environment* [online]. Delft University of Technology, 2011 [cit. 20. 9. 2020]. Dostupné z: [http://www.irbnet.de/daten/iconda/CIB\\_DC24512.pdf](http://www.irbnet.de/daten/iconda/CIB_DC24512.pdf)
- DARPÖ, J. Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in Seventeen of the Member States of the European Union. *European Commission* [online]. [cit. 20. 9. 2020]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/2012\\_access\\_justice\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/2012_access_justice_report.pdf)
- GRIMEAUD, D. The EC Water Framework Directive – An instrument for integrating water policy. *Review of European community and International Environmental Law*, 2004, č. 1, s. 27–34.
- HANÁK, J., I. PRŮCHOVÁ a kol. *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2017, 244 s. ISBN 978-80-210-8597-8.
- HOOYDONK, E. van. *The Impact of EU Environmental Law on Ports and Waterways and Ports: Including a Proposal for the Creation of Portus 2010, a Coherent EU Network of Strategic Port Development Areas*. Antverpy: Maklu, 2006, 317 s.
- HUSSEINI, F., M. BARTONĚ, M. KOKESĚ, M. KOPA a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2020, 1456 s. ISBN 978-80-7400-812-2.

- JANS, J. H., L. SQUINTANI, A. ARAGAO a R. MACRORY. ‘Gold Plating’ of European Environmental Measures? *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2009, č. 4, s. 417–435.
- JOVANOVIĆ, T., A. ARISTOVNIK a T. ROGIĆ LUGARIĆ. A Comparative Analysis of Building Permits Procedures in Slovenia and Croatia: Development of a Simplification Model. *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management*, 2016, č. 2, s. 5–23.
- KRÁL, R., H. Ch. SCHEU, M. KULDA, M. MATYSOVÁ, P. NAVRÁTIL a A. VONDRÁČKOVÁ. *Zbytečně zatěžující transpozice – neodůvodněný gold-plating směrnic EU v České republice*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2014, 99 s.
- KRUŽÍKOVÁ, E. a P. PETRŽÍLEK. *Kodex životního prostředí – zdroj polemik a nadějí aneb návrh věcného záměru zákona o životním prostředí s polemickým komentářem*. MŽP, 2005, 240 s. ISBN 80-7212-316-5.
- MARDSEN, S. *Strategic Environmental Assessment in International and European Law: A Practitioner’s Guide*. Londýn: Routledge, 2012, 352 s. ISBN 9781138996519.
- MARŠÁK, J. a J. SLAVÍK (eds.). *Implementace směrnice o integrované prevenci a omezení znečištění v České republice v letech 2003–2007. Sborník příspěvků*. Ministerstvo životního prostředí, 2009, 80 s. ISBN 978-80-7212-490-9.
- MITCHELL, A. D. a J. MUNRO. No Retreat: An Emerging Principle of Non-Regression from Environmental Protections in International Investment Law. *Georgetown Journal of International Law*, 2019, s. 625–708.
- MÜLLEROVÁ, H. Perspektivy práva na příznivé životní prostředí: vzor přezkumu socioekonomických práv a test racionality. *Právník*, 2019, č. 6, s. 548–549.
- PETRŽÍLEK, P. Nový stavební zákon aneb zvednutá rukavička. *Advokátní deník* [online]. 26. 5. 2020 [cit. 20. 9. 2020]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2020/05/26/novy-stavebni-zakon-aneb-zvednuta-rukavicka/>
- REICHEL, J. Judicial Control in a Globalised Legal Order – A One Way Track? An Analysis of the Case C-263/08 Djurgården-Lilla Värtan. *Review of European Administrative Law*, 2010, sv. 3, č. 2, s. 80–81.

- ŘÍHA, M. Aktuální stav příprav nové právní úpravy pro posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí v kontextu s přípravou nového stavebního zákona. *České právo životního prostředí*, 2003, č. 7, s. 44.
- SQUINTANI, L. *Beyond Minimum Harmonisation. Gold-plating and Green-Plating of European Environmental Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019, 296 s. ISBN 978-1108481007.
- SOBIERAJ, K. Implementation of the European Union Requirement to Coordinate Activities of Public Administration Authorities in the Process of the Authorisation, Certification, and Licensing of Renewable Energy Sources Investments. *Review of European and Comparative Law*, 2019, č. 4, s. 121–144.
- TOMOSZKOVÁ, V. Územní plán jako nástroj pro adaptaci na změny klimatu. *České právo životního prostředí*, 2019, č. 51, s. 37–58.
- VÍCHA, O. *Princip „ZNEČIŠŤOVATEL PLATÍ“ z právního pohledu*. Leges, 2014, 280 s. ISBN 978-80-7201-947-2.
- VOMÁČKA, V. Účast veřejnosti a přístup k soudní ochraně podle naturových směrnic, výklad pojmů „emise týkající se životního prostředí“, „výstavba“, „rychlostní silnice“, „zvláštní vnitrostátní právní předpis“. *České právo životního prostředí*, 2016, č. 42, s. 61–92.
- VOMÁČKA, V. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (SEA) – rozsah a integrace. *České právo životního prostředí*, 2019, č. 51, s. 136–157.
- VOMÁČKA, V. Požadavky práva EU na účinné trestání v ochraně životního prostředí. *České právo životního prostředí*, 2020, č. 53, s. 136–154.
- VOMÁČKA, V., J. KNOTEK, M. KONEČNÁ, J. HANÁK, F. DIENSTBIER a I. PRŮCHOVÁ. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2018, 714 s. ISBN 978-80-7400-675-3.
- WHITMAN, W. *Stébla trávy*. Hradec Králové: Cyindr, 1998, 277 s. ISBN 80-901888-2-6.
- ŽIDEK, D. *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 220 s. ISBN 978-80-7598-354-1.

## Judikatura SDEU

Rozsudek SDEU ze dne 27. 3. 1980, *Amministrazione delle finanze dello Stato vs. Salumi* (C-66/79, ECLI:EU:C:1980:101).

Rozsudek SDEU ze dne 21. 9. 1983, *Deutsche Milchkontor a další* (C-205/82, ECLI:EU:C:1983:233).

Rozsudek SDEU ze dne 11. 7. 1989, *Schröder vs. Hauptzollamt Gronau* (C-265/87 Schröder, ECLI:EU:C:1989:303).

Rozsudek SDEU ze dne 21. 9. 1989, *Komise vs. Řecko* (C-68/88, ECLI:EU:C:1989:339).

Rozsudek SDEU ze dne 15. 3. 1990, *Komise vs. Nizozemsko* (C-339/87, ECLI:EU:C:1990:119).

Rozsudek SDEU ze dne 19. 6. 1990, *The Queen vs. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame* (C-213/89, ECLI:EU:C:1990:257).

Rozsudek SDEU ze dne 21. 2. 1991, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG proti Hauptzollamt Itzehoe a Zuckerfabrik Soest GmbH proti Hauptzollamt Paderborn* (C-143/88, ECLI:EU:C:1991:65).

Rozsudek SDEU ze dne 30. 5. 1991, *Komise proti Německu* (C-361/88, ECLI:EU:C:1991:224).

Rozsudek SDEU ze dne 17. 10. 1991, *Komise proti Německu* (C-58/89, ECLI:EU:C:1991:391).

Rozsudek SDEU ze dne 8. 6. 1994, *Komise vs. Spojené království* (C-382/92, ECLI:EU:C:1994:233).

Rozsudek SDEU ze dne 11. 8. 1995, *Komise vs. Německo* (C-433/93, ECLI:EU:C:1995:263).

Rozsudek SDEU ze dne 7. 3. 1996, *Associazione Italiana per il WWF a další* (C-118/94, ECLI:EU:C:1996:86).

Rozsudek SDEU ze dne 24. 10. 1996, *Kraaijeveld a další* (C-72/95, ECLI:EU:C:1996:404).

Rozsudek SDEU ze dne 18. 12. 1997, *Annibaldi* (C-309/96, ECLI:EU:C:1997:631).



- Rozsudek SDEU ze dne 18. 12. 1997, *Inter-Environnement Wallonie vs. Région wallonne* (C-129/96, ECLI:EU:C:1997:628).
- Rozsudek SDEU ze dne 28. 4. 1998, *Metronome Musik vs. Music Point Hokamp* (C-200/96, ECLI:EU:C:1998:172).
- Rozsudek SDEU ze dne 18. 6. 1998, *Burgemeesteren wethouders van Haarlemmerliede en Spaarnwoude a další vs. Gedeputeerde Staten van Noord-Holland* (C-81/96, ECLI:EU:C:1998:305).
- Rozsudek SDEU ze dne 16. 7. 1998, *Oelmühle Hamburg a Schmidt Söhne vs. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung* (C-298/96, ECLI:EU:C:1998:372).
- Rozsudek SDEU ze dne 29. 4. 1999, *The Queen vs. Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Standley a další* (C-293/97, ECLI:EU:C:1999:215).
- Rozsudek SDEU ze dne 1. 6. 1999, *Konle* (C-302/97, ECLI:EU:C:1999:271).
- Rozsudek SDEU ze dne 16. 9. 1999, *WWF a další* (C-435/97, ECLI:EU:C:1999:418).
- Rozsudek SDEU ze dne 21. 9. 1999, *Komise vs. Irsko* (C-392/96, ECLI:EU:C:1999:431).
- Rozsudek SDEU ze dne 3. 2. 2000, *Downias* (C-228/98, ECLI:EU:C:2000:65).
- Rozsudek SDEU ze dne 22. 6. 2000, *Fornasar a další* (C-318/98, ECLI:EU:C:2000:337).
- Rozsudek SDEU ze dne 4. 7. 2000, *Komise vs. Řecko* (C-387/97, ECLI:EU:C:2000:356).
- Rozsudek SDEU ze dne 19. 9. 2000, *Linster* (C-287/98, ECLI:EU:C:2000:468).
- Rozsudek SDEU ze dne 11. 7. 2002, *Käserei Champignon Hofmeister* (C-210/00, ECLI:EU:C:2002:440).
- Rozsudek SDEU ze dne 24. 9. 2002, *Grundig Italiana* (C-255/00, ECLI:EU:C:2002:525).
- Rozsudek SDEU ze dne 2. 11. 2002, *Komise vs. Španělsko* (C-352/01, ECLI:EU:C:2002:648).

Rozsudek SDEU ze dne 27.2.2003, *Komise vs. Belgie* (C-415/01, ECLI:EU:C:2003:118).

Rozsudek SDEU ze dne 7.1.2004, *Wells* (C-201/02, ECLI:EU:C:2004:12).

Rozsudek SDEU ze dne 29.4.2004, *Komise vs. Rakousko* (C-194/01, ECLI:EU:C:2004:248).

Rozsudek SDEU ze dne 7.9.2004, *Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging* (C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482).

Rozsudek SDEU ze dne 16.9.2004, *Komise vs. Španělsko* (C-227/01, ECLI:EU:C:2004:528).

Rozsudek SDEU ze dne 18.11.2004, *Komise vs. Řecko* (C-494/01, ECLI:EU:C:2004:727).

Rozsudek SDEU ze dne 14.4.2005, *Deponiezweckverband Eiterköpfe* (C-6/03, ECLI:EU:C:2005:222).

Rozsudek SDEU ze dne 26.4.2005, *Komise vs. Irsko* (C-494/01, ECLI:EU:C:2005:250).

Rozsudek SDEU ze dne 3.5.2005, *Berlusconi a další* (C-387/02, C-391/02 a C-403/02, ECLI:EU:C:2005:270).

Rozsudek SDEU ze dne 5.7.2005, *D.* (C-376/03, ECLI:EU:C:2005:424).

Rozsudek SDEU ze dne 13.9.2005, *Komise vs. Rada* (C-176/03, ECLI:EU:C:2005:542).

Rozsudek SDEU ze dne 20.10.2005, *Komise vs. Spojené království* (C-6/04, ECLI:EU:C:2005:626).

Rozsudek SDEU ze dne 16.3.2006, *Komise vs. Španělsko* (C-332/04, ECLI:EU:C:2006:180).

Rozsudek SDEU ze dne 23.3.2006, *Komise vs. Rakousko* (C-209/04, ECLI:EU:C:2006:195).

Rozsudek SDEU ze dne 4.5.2006, *Barker – Crystal Palace* (C-290/03, ECLI:EU:C:2006:286).

Rozsudek SDEU ze dne 4.5.2006, *Komise vs. Spojené království* (C-508/03, ECLI:EU:C:2006:287).

- Rozsudek SDEU ze dne 9. 11. 2006, *Komise vs. Irsko* (C-216/05, ECLI:EU:C:2006:706).
- Rozsudek SDEU ze dne 23. 11. 2006, *Komise vs. Itálie* (C-486/04, ECLI:EU:C:2006:732).
- Rozsudek SDEU ze dne 13. 3. 2007, *Unibet* (C-432/05, ECLI:EU:C:2007:163).
- Rozsudek SDEU ze dne 19. 4. 2007, *Profisa* (C-63/06, ECLI:EU:C:2007:233).
- Rozsudek SDEU ze dne 20. 9. 2007, *Komise vs. Itálie* (C-304/05, ECLI:EU:C:2007:532).
- Rozsudek SDEU ze dne 20. 9. 2007, *Komise vs. Nizozemsko* (C-297/05, ECLI:EU:C:2007:531).
- Rozsudek SDEU ze dne 18. 12. 2007, *Frigerio Luigi & C.* (C-357/06, ECLI:EU:C:2007:818).
- Rozsudek SDEU ze dne 28. 2. 2008, *Abraham a další* (C-2/07, ECLI:EU:C:2008:133).
- Rozsudek SDEU ze dne 19. 6. 2008, *Nationale Raad van Dierenwekkers en Liefhebbers a Andibel* (C-219/07, ECLI:EU:C:2008:353).
- Rozsudek SDEU ze dne 3. 7. 2008, *Komise vs. Irsko* (C-215/06, ECLI:EU:C:2008:380).
- Rozsudek SDEU ze dne 25. 7. 2008, *Ecologistas en Acción-CODA* (C-142/07, ECLI:EU:C:2008:445).
- Rozsudek SDEU ze dne 25. 7. 2008, *Janecek* (C-237/07, ECLI:EU:C:2008:447).
- Rozsudek SDEU ze dne 16. 12. 2008, *Satakunnan Markkinapörssi a Satamedia* (C-73/07, ECLI:EU:C:2008:727).
- Rozsudek SDEU ze dne 23. 4. 2009, *Sahlstedt a další vs. Komise* (C-362/06 P, ECLI:EU:C:2009:243).
- Rozsudek SDEU ze dne 30. 4. 2009, *Mellor* (C-75/08, ECLI:EU:C:2009:279).
- Rozsudek SDEU ze dne 16. 7. 2009, *Komise vs. Irsko* (C-427/07, ECLI:EU:C:2009:457).
- Rozsudek SDEU ze dne 15. 10. 2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening* (C-263/08, ECLI:EU:C:2009:631).

Rozsudek SDEU ze dne 10. 12. 2009, *Umweltanwalt von Kärnten* (C-205/08, ECLI:EU:C:2009:767).

Rozsudek SDEU ze dne 23. 12. 2009, *Spector Photo Group a Van Raemdonck* (C-45/08, ECLI:EU:C:2009:806).

Rozsudek SDEU ze dne 14. 1. 2010, *Stadt Papenburg* (C-226/08, ECLI:EU:C:2010:10).

Rozsudek SDEU ze dne 19. 1. 2010, *Kücükevevci* (C-555/07, ECLI:EU:C:2010:21).

Rozsudek SDEU ze dne 9. 3. 2010, *ERG a další* (C-379/08 a C-380/08, ECLI:EU:C:2010:127).

Rozsudek SDEU ze dne 15. 4. 2010, *Barth* (C-542/08, ECLI:EU:C:2010:193).

Rozsudek SDEU ze dne 15. 4. 2010, *Komise vs. Francie* (C-64/09, ECLI:EU:C:2010:197).

Rozsudek SDEU ze dne 17. 6. 2010, *Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie* (C-105/09 a C-110/09, ECLI:EU:C:2010:355).

Rozsudek SDEU ze dne 8. 9. 2010, *Winner Wetten* (C-409/06, ECLI:EU:C:2010:503).

Rozsudek Tribunálu ze dne 9. 9. 2010, *Usba Martin vs. Rada a Komise* (T-119/06, ECLI:EU:T:2010:369).

Rozsudek SDEU ze dne 29. 7. 2010, *Profaktor Kulesza, Frankowski, Józwiak, Orłowski* (C-188/09, ECLI:EU:C:2010:454).

Rozsudek SDEU ze dne 3. 3. 2011, *Komise vs. Irsko* (C-50/09, ECLI:EU:C:2011:109).

Rozsudek SDEU ze dne 8. 3. 2011, *Lesoochránárske zoskupenie* (C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125).

Rozsudek SDEU ze dne 17. 3. 2011, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest a další* (C-275/09, ECLI:EU:C:2011:154).

Rozsudek SDEU ze dne 12. 5. 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, ECLI:EU:C:2011:289).

- Rozsudek SDEU ze dne 26. 5. 2011, *Stichting Natuur en Milieu a další* (C-165/09, ECLI:EU:C:2011:348).
- Rozsudek SDEU ze dne 21. 7. 2011, *Azienda Agro-Zootecnica Franchini a Eolica di Altamura* (C-2/10, ECLI:EU:C:2011:502).
- Rozsudek SDEU ze dne 22. 9. 2011, *Valčūnkiēnē a další* (C-295/10, ECLI:EU:C:2011:608).
- Rozsudek SDEU ze dne 18. 10. 2011, *Boxus a další* (C-128/09, ECLI:EU:C:2011:667).
- Rozsudek SDEU ze dne 20. 10. 2011, *Seaport (NI) a další* (C-474/10, ECLI:EU:C:2011:681).
- Rozsudek SDEU ze dne 8. 11. 2011, *Q-Beef a Bosschaert* (C-89/10, ECLI:EU:C:2011:555).
- Rozsudek SDEU ze dne 15. 12. 2011, *Møller* (C-585/10, ECLI:EU:C:2011:847).
- Rozsudek SDEU ze dne 24. 1. 2012, *Dominguez* (C-282/10, ECLI:EU:C:2012:33).
- Rozsudek SDEU ze dne 9. 2. 2012, *Urbán* (C-210/10, ECLI:EU:C:2012:64).
- Rozsudek SDEU ze dne 16. 2. 2012, *Solvay a další* (C-182/10, ECLI:EU:C:2012:82).
- Rozsudek SDEU ze dne 28. 2. 2012, *Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne* (C-41/11, ECLI:EU:C:2012:103).
- Rozsudek SDEU ze dne 22. 3. 2012, *Inter-Environnement Bruxelles a další* (C-567/10, ECLI:EU:C:2012:159).
- Rozsudek SDEU ze dne 19. 4. 2012, *Pro-Braine a další* (C-121/11, ECLI:EU:C:2012:225).
- Rozsudek SDEU ze dne 21. 6. 2012, *Syllogos Ellinon Poleodomon kai chorotakton* (C-177/11, ECLI:EU:C:2012:378).
- Rozsudek SDEU ze dne 11. 9. 2012, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias a další* (C-43/10, ECLI:EU:C:2012:560).
- Rozsudek SDEU ze dne 15. 1. 2013, *Križan a další* (C-416/10, ECLI:EU:C:2013:8).

- Rozsudek SDEU ze dne 22. 1. 2013, *Sky Österreich* (C-283/11, ECLI:EU:C:2013:28).
- Rozsudek SDEU ze dne 14. 3. 2013, *Aziç* (C-415/11, ECLI:EU:C:2013:164).
- Rozsudek SDEU ze dne 14. 3. 2013, *Leth* (C-420/11, ECLI:EU:C:2013:166).
- Rozsudek SDEU ze dne 11. 4. 2013, *Edwards a Pallikaropoulos* (C-260/11, ECLI:EU:C:2013:221).
- Rozsudek SDEU ze dne 20. 6. 2013, *Rodopi-M 91* (C-259/12, ECLI:EU:C:2013:414).
- Rozsudek SDEU ze dne 26. 9. 2013, *Texdata Software* (C-418/11, ECLI:EU:C:2013:588).
- Rozsudek SDEU ze dne 17. 10. 2013, *Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka* (C-203/12, ECLI:EU:C:2013:664).
- Rozsudek SDEU ze dne 7. 11. 2013, *Gemeinde Altrip a další* (C-72/12, ECLI:EU:C:2013:712).
- Rozsudek SDEU ze dne 14. 11. 2013, *Balázs* (C-60/12, ECLI:EU:C:2013:733).
- Rozsudek SDEU ze dne 19. 11. 2013, *ClientEarth* (C-404/13, ECLI:EU:C:2014:2382).
- Rozsudek SDEU ze dne 19. 12. 2013, *Komise vs. Polsko* (C-281/11, ECLI:EU:C:2013:855).
- Rozsudek SDEU ze dne 15. 1. 2014, *Association de médiation sociale* (C-176/12, ECLI:EU:C:2014:2).
- Rozsudek SDEU ze dne 16. 1. 2014, *Pohl* (C-429/12, ECLI:EU:C:2014:12).
- Rozsudek SDEU ze dne 13. 2. 2014, *Komise vs. Spojené království* (C-530/11, ECLI:EU:C:2014:67).
- Rozsudek SDEU ze dne 6. 3. 2014, *Siragusa* (C-206/13, ECLI:EU:C:2014:126).
- Rozsudek SDEU ze dne 27. 3. 2014, *LCL Le Crédit Lyonnais* (C-565/12, ECLI:EU:C:2014:190).
- Usnesení SDEU ze dne 8. 5. 2014, *Stefan* (C-329/13, ECLI:EU:C:2014:815).
- Rozsudek Tribunálu ze dne 2. 10. 2014, *Spraylat vs. ECHA* (T-177/12, ECLI:EU:T:2014:849).

- Rozsudek SDEU ze dne 13. 1. 2015, *Rada a další vs. Vereniging Milieudefensie a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht* (C-401/12 P, ECLI:EU:C:2015:4).
- Rozsudek SDEU ze dne 26. 2. 2015, *ŠKO-ENERGO* (C-43/14, ECLI:EU:C:2015:120).
- Rozsudek SDEU ze dne 16. 4. 2015, *Gruber* (C-570/13, ECLI:EU:C:2015:231).
- Rozsudek SDEU ze dne 29. 4. 2015, *Nordzucker* (C-148/14, ECLI:EU:C:2015:287).
- Rozsudek SDEU ze dne 16. 7. 2015, *A* (C-184/14, ECLI:EU:C:2015:479).
- Rozsudek SDEU ze dne 10. 9. 2015, *Dimos Kropias Attikis* (C-473/14, ECLI:EU:C:2015:582).
- Rozsudek SDEU ze dne 6. 10. 2015, *East Sussex County Council* (C-71/14, ECLI:EU:C:2015:656).
- Rozsudek SDEU ze dne 15. 10. 2015, *Komise vs. Německo* (C-137/14, ECLI:EU:C:2015:683).
- Rozsudek SDEU ze dne 10. 9. 2015, *Dimos Kropias Attikis* (C-473/14, ECLI:EU:C:2015:582).
- Rozsudek SDEU ze dne 3. 9. 2015, *Inuit Tapiriit Kanatami a další vs. Komise* (C-398/13 P, ECLI:EU:C:2015:535).
- Rozsudek SDEU ze dne 26. 11. 2015, *Total Waste Recycling* (C-487/14, ECLI:EU:C:2015:780).
- Usnesení SDEU ze dne 17. 12. 2015, *Sandra Bitter* (C-580/14, ECLI:EU:C:2015:835).
- Rozsudek SDEU ze dne 14. 1. 2016, *Grüne Liga Sachsen a další* (C-399/14, ECLI:EU:C:2016:10).
- Rozsudek SDEU ze dne 14. 1. 2016, *Komise vs. Bulharsko* (C-141/14, ECLI:EU:C:2016:8).
- Rozsudek SDEU ze dne 17. 3. 2016, *Canadian Oil Company Sweden a Rantén* (C-472/14, ECLI:EU:C:2016:171).
- Rozsudek SDEU ze dne 19. 4. 2016, *DI* (C-441/14, ECLI:EU:C:2016:278).

Rozsudek SDEU ze dne 4. 5. 2016, *Komise vs. Rakousko* (C-346/14, ECLI:EU:C:2016:322).

Rozsudek SDEU ze dne 9. 6. 2016, *Nutrivet* (C-69/15, ECLI:EU:C:2016:425).

Rozsudek SDEU ze dne 30. 6. 2016, *Toma a Biroul Executorului Judecătoresc Horatiu-Vasile Cruduleci* (C-205/15, ECLI:EU:C:2016:499).

Rozsudek SDEU ze dne 28. 7. 2016, *Association France Nature Environnement* (C-379/15, ECLI:EU:C:2016:603).

Rozsudek SDEU ze dne 28. 7. 2016, *Tomášová* (C-168/15, ECLI:EU:C:2016:602).

Rozsudek Tribunálu ze dne 15. 9. 2016, *La Ferla vs. Komise a ECHA* (T-392/13, ECLI:EU:T:2016:478).

Rozsudek SDEU ze dne 20. 9. 2016, *Ledra Advertising a další vs. Komise a EC* (C-8/15 P až C-10/15 P, ECLI:EU:C:2016:701).

Rozsudek SDEU ze dne 21. 9. 2016, *Komise vs. Spojené království* (C-304/15, ECLI:EU:C:2016:706).

Rozsudek SDEU ze dne 27. 10. 2016, *D'Oultremont a další* (C-290/15, ECLI:EU:C:2016:816).

Rozsudek SDEU ze dne 8. 11. 2016, *Lesoochránárske zoskupenie II* (C-243/15, ECLI:EU:C:2016:838).

Rozsudek SDEU ze dne 17. 11. 2016, *Stadt Wiener Neustadt* (C-348/15, ECLI:EU:C:2016:882).

Rozsudek SDEU ze dne 24. 11. 2016, *Bund Naturschutz in Bayern a Wilde* (C-645/15, ECLI:EU:C:2016:898).

Rozsudek SDEU ze dne 21. 12. 2016, *Associazione Italia Nostra Onlus* (C-444/15, ECLI:EU:C:2016:978).

Rozsudek SDEU ze dne 27. 4. 2017, *Pinckernelle* (C-535/15, ECLI:EU:C:2017:315).

Rozsudek SDEU ze dne 1. 6. 2017, *Folk* (C-529/15, ECLI:EU:C:2017:419).

Rozsudek SDEU ze dne 13. 7. 2017, *Túrkevei Tejtermelő Kft.* (C-129/16, ECLI:EU:C:2017:547).



- Rozsudek SDEU ze dne 26. 7. 2017, *Comune di Corridonia a další* (C-196/16 a C-197/16, ECLI:EU:C:2017:589).
- Rozsudek SDEU ze dne 27. 9. 2017, *Puškár* (C-73/16, ECLI:EU:C:2017:725).
- Rozsudek SDEU ze dne 20. 12. 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation* (C-64/15, ECLI:EU:C:2017:987).
- Rozsudek SDEU ze dne 15. 3. 2018, *North East Pylon Pressure Campaign a Sheehy* (C-470/16, ECLI:EU:C:2018:185).
- Rozsudek SDEU ze dne 7. 6. 2018, *Inter-Environnement Bruxelles a další* (C-671/16, ECLI:EU:C:2018:403).
- Rozsudek SDEU ze dne 7. 6. 2018, *Thybaut a další* (C-160/17, ECLI:EU:C:2018:401).
- Rozsudek SDEU ze dne 25. 7. 2018, *Albeto* (C-585/16, ECLI:EU:C:2018:584).
- Rozsudek SDEU ze dne 7. 8. 2018, *Smith* (C-122/17, ECLI:EU:C:2018:631).
- Rozsudek SDEU ze dne 17. 10. 2018, *Klobn* (C-167/17, ECLI:EU:C:2018:833).
- Rozsudek SDEU ze dne 24. 10. 2018, *XC a další* (C-234/17, ECLI:EU:C:2018:853).
- Rozsudek SDEU ze dne 7. 11. 2018, *Coöperatie Mobilisation for the Environment a další* (C-293/17 a C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882).
- Rozsudek SDEU ze dne 17. 1. 2019, *Dzivev a další* (C-310/16, ECLI:EU:C:2019:30).
- Posudek SDEU ze dne 30. 4. 2019, *Accord ECG UE-Canada* (1/17, ECLI:EU:C:2019:341).
- Rozsudek SDEU ze dne 8. 5. 2019, *Associazione „Verdi Ambiente e Società – Aps Onlus“ a další* (C-305/18, ECLI:EU:C:2019:384).
- Rozsudek SDEU ze dne 12. 6. 2019, *CFE* (C-43/18, ECLI:EU:C:2019:483).
- Rozsudek SDEU ze dne 12. 6. 2019, *Terre wallone* (C-321/18, ECLI:EU:C:2019:484).
- Rozsudek SDEU ze dne 24. 6. 2019, *Popławski* (C-573/17, ECLI:EU:C:2019:530).

Rozsudek SDEU ze dne 29. 7. 2019, *Inter-Environnement Wallonie a Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* (C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622).

Rozsudek SDEU ze dne 29. 7. 2019, *Torubarov* (C-556/17, ECLI:EU:C:2019:626)

Rozsudek SDEU ze dne 11. 9. 2019, *Călin* (C-676/17, ECLI:EU:C:2019:700).

Rozsudek SDEU ze dne 3. 10. 2019, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland a další* (C-197/18, ECLI:EU:C:2019:824).

Rozsudek SDEU ze dne 7. 11. 2019, *Flausch a další* (C-280/18, ECLI:EU:C:2019:928).

Rozsudek SDEU ze dne 12. 11. 2019, *Komise vs. Irsko* (C-261/18, ECLI:EU:C:2019:955).

Rozsudek SDEU ze dne 19. 12. 2019, *Deutsche Umwelthilfe* (C-752/18, ECLI:EU:C:2019:1114).

Rozsudek SDEU ze dne 23. 4. 2020, *Komise vs. Finsko, Chasse printanière à l'eider à deux mâles* (C-217/19, ECLI:EU:C:2020:291).

Rozsudek SDEU ze dne 14. 5. 2020, *Azienda Municipale Ambiente* (C-15/19, ECLI:EU:C:2020:371).

Rozsudek SDEU ze dne 28. 5. 2020, *Land Nordrhein-Westfalen* (C-535/18, ECLI:EU:C:2020:391).

Rozsudek SDEU ze dne 11. 6. 2020, *Alianta pentru combaterea abuzurilor* (C-88/19, ECLI:EU:C:2020:458).

Rozsudek SDEU ze dne 25. 6. 2020, *A. a další* (C-24/19, ECLI:EU:C:2020:503).

Rozsudek SDEU ze dne 9. 7. 2020, *Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein* (C-297/19, ECLI:EU:C:2020:533).

Rozsudek SDEU ze dne 16. 7. 2020, *WWF Italia Onlus a další* (C-411/19, ECLI:EU:C:2020:580).

Rozsudek SDEU ze dne 9. 9. 2020, *Friends of the Irish Environment* (C-254/19, ECLI:EU:C:2020:320).

## Stanoviska generálních advokátů

- Stanovisko generálního advokáta P. Légera ze dne 11. 1. 2000, *Linster* (C-287/98, ECLI:EU:C:2000:3).
- Stanovisko generálního advokáta L. A. Geelhoeda ze dne 29. 4. 2004, *Komise vs. Francie* (C-304/02, ECLI:EU:C:2004:274).
- Stanovisko generálního advokáta D. Ruiz-Jaraba Colomera ze dne 26. 10. 2004, *D.* (C-376/03, ECLI:EU:C:2004:663).
- Stanovisko generální advokátky C. Stix-Hackl ze dne 22. 6. 2006, *Komise vs. Irsko* (C-216/05, ECLI:EU:C:2006:424).
- Stanovisko generální advokátky E. Sharpston ze dne 2. 7. 2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening* (C-263/08, ECLI: EU:C:2009:421).
- Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 4. 3. 2010, *Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie* (C-105/09 a C-110/09, ECLI:EU:C:2010:39).
- Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 23. 9. 2010, *Stichting Natuur en Milieu a další* (C-266/09, ECLI:EU:C:2010:546).
- Stanovisko generální advokátky E. Sharpston ze dne 19. 5. 2011, *Boxus a další* (C-128/09, ECLI:EU:C:2011:319).
- Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 28. 6. 2011, *Komise vs. Španělsko* (C-404/09, ECLI:EU:C:2011:425).
- Stanovisko generálního advokáta Y. Bota ze dne 14. 7. 2011, *Seaport (NI) a další* (C-474/10, ECLI:EU:C:2011:490).
- Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 13. 10. 2011, *Nomarchiakí Aftodioikisi Aitolokarnanias a další* (C-43/10, ECLI:EU:C:2011:651).
- Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 18. 10. 2012, *Edwards a Pallikaropoulos* (C-260/11, ECLI:EU:C:2012:645).
- Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 12. 9. 2013, *Komise vs. Spojené království* (C-530/11, ECLI:EU:C:2013:554).
- Stanovisko generálního advokáta P. Mengozziho ze dne 17. 9. 2015, *Komise vs. Portugalsko* (C-205/14, ECLI:EU:C:2015:622).

- Stanovisko generální advokátky E. Sharpston ze dne 24. 9. 2015, *Grüne Liga Sachsen* (C-399/14, ECLI:EU:C:2015:631).
- Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 24. 1. 2016, *Terre Wallonne* (C-43/18 a C-321/18, ECLI:EU:C:2019:56).
- Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 28. 4. 2016, *Association France Nature Environnement* (C-379/15, ECLI:EU:C:2016:309).
- Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 14. 7. 2016, *D'Oultremont a další* (C-290/15, ECLI:EU:C:2016:561).
- Stanovisko generálního advokáta H. Saugmandsgaard Øe ze dne 10. 11. 2016, *Al Chodor* (C-528/15, ECLI:EU:C:2016:865).
- Stanovisko generálního advokáta M. Bobka z 10. 1. 2017, *Folk* (C-529/15, ECLI:EU:C:2017:1).
- Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 16. 2. 2017, *Túrkevei Tejtermelő Kft.* (C-129/16, ECLI:EU:C:2017:136).
- Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 30. 3. 2017, *Comune di Corridonia* (C-196/16 a C-197/16, ECLI:EU:C:2017:249).
- Stanovisko generální advokátky E. Sharpston ze dne 12. 10. 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation* (C-664/15, ECLI:EU:C:2017:760).
- Stanovisko generálního advokáta M. Bobka ze dne 19. 10. 2017, *North East Pylon Pressure Campaign a Sheehy* (C-470/16, ECLI:EU:C:2017:781).
- Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 25. 1. 2018, *Inter-Environnement Bruxelles a další* (C-671/16, ECLI:EU:C:2018:39).
- Stanovisko generálního advokáta M. Bobka ze dne 5. 6. 2018, *Klobn* (C-167/17, ECLI:EU:C:2018:387).
- Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 29. 11. 2018, *Tallinna Vesi* (C-60/18, ECLI:EU:C:2018:969).
- Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 29. 11. 2018, *Inter-Environnement Wallonie a Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* (C-411/17, ECLI:EU:C:2018:972).

Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 30. 4. 2020, *Friends of the Irish Environment* (C-254/19, ECLI:EU:C:2020:320).

Stanovisko generálního advokáta M. Bobka ze dne 2. 7. 2020, *Stichting Varkens in Nood a další* (C-826/18, ECLI:EU:C:2020:514).

## **Judikatura českých soudů**

Rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2007, č. j. 1 As 39/2006-55.

Rozsudek NSS ze dne 9. 11. 2007, č. j. 2 As 35/2007-75.

Rozsudek NSS ze dne 15. 5. 2008, č. j. 2 Aps 1/2008-77.

Rozsudek NSS ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010-65.

Rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011-127.

Rozsudek NSS ze dne 26. 9. 2012, č. j. 9 As 74/2012-39.

Rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 Ao 3/2010-25.

Rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2013, č. j. 9 As 156/2012-30.

Rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2014, č. j. 8 Aos 2/2013-85.

Rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2014, č. j. 2 As 127/2014-32.

Rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2017, č. j. 7 As 188/2016-75.

Rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2017, č. j. 4 As 92/2017-37.

Rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2018, č. j. 2 As 149/2017-164.

Rozsudek NSS ze dne 11. 10. 2019, č. j. 4 As 202/2019-87.

Nález ÚS ze dne 15. 3. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 30/15.

### **Vědecká redakce MU**

prof. PhDr. Jiří Hanuš, Ph.D. (předseda);  
doc. RNDr. Petra Bořilová Linhartová, Ph.D., MBA; Mgr. Tereza Fojtová;  
doc. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D.; Mgr. Michaela Hanousková;  
doc. RNDr. Petr Holub, Ph.D.; doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.;  
prof. MUDr. Lydie Izakovičová Hollá, Ph.D.; prof. PhDr. Mgr. Tomáš Janík, Ph.D.;  
prof. PhDr. Tomáš Kubíček, Ph.D.; prof. RNDr. Jaromír Leichmann, Dr. rer. nat.;  
PhDr. Alena Mizerová; doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.;  
doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.; Ing. Zuzana Sajdlová, Ph.D.;  
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; prof. RNDr. Ondřej Slabý, Ph.D.;  
prof. PhDr. Jiří Trávníček, M.A.; doc. PhDr. Martin Vaculík, Ph.D.

### **Ediční rada PrF MU**

doc. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D. (předseda);  
prof. JUDr. Josef Bejček, CSc.; prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.;  
prof. JUDr. Věra Kalvodová, Dr.; prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc.;  
doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D.; doc. JUDr. Radim Polčák, Ph.D.;  
doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.; doc. JUDr. Ing. Josef Šilhán, Ph.D.

## **STAVEBNÍ PRÁVO A POŽADAVKY EVROPSKÉ UNIE V OBLASTI OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ**

**JUDr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.**

Vydala Masarykova univerzita  
Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno  
v roce 2020

Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity  
Edice Scientia, sv. č. 703

1. , elektronické vydání, 2020

ISBN 978-80-210-9786-5 (online ; pdf)  
[www.law.muni.cz](http://www.law.muni.cz)

**MUNI**  
PRESS

**MUNI**  
LAW



ISBN 978-80-210-9786-5



9 788021 097865