

Strategie využití evropského a národního práva v ochraně životního prostředí, zejména před negativními vlivy dopravy

© Ekologický právní servis

Úvod (obecná východiska)

Dosavadní zkušenosti z případů aktivního úsilí veřejnosti o předcházení negativním vlivům na životní prostředí dokazují, že i při vynaložení velkého úsilí, včetně kvalitních právních argumentů založených na implementaci práva ES, se daří dosáhnout pouze omezených, v některých případech žádných výsledků.

EPS se v rámci projektu „*Od jednosměrné dálnice k dialogu s občany - komplexní strategie pro ochranu životního prostředí*“ pokusil využít k ochraně jednotlivců, jejich sdružení a obcí před důsledky plánovaných nových dopravních staveb i před negativními vlivy z provozu na již existujících komunikacích, některé dosud vůbec či jen málo vyzkoušené právní postupy. Na základě takto získaných zkušeností vznikl předložený materiál. Jeho základním cílem je přispět k efektivnímu využívání evropského a národního práva při ochraně životního prostředí - jinak řečeno ukázat, jaké argumenty a podklady jsme používali, s jakými výsledky a jaké závěry z toho lze dovodit.

Půjde ovšem vesměs pouze o závěry předběžné nebo podmíněné. Případy a řízení, z nichž tento materiál vychází, nejsou většinou ukončena. Stejně tak (alespoň v to doufáme) nejsou definitivní a neměnné některé níže prezentované názory úřadů a zejména soudů, týkající se (ne)použitelnosti právních nástrojů, postupů a výkladů, které jsme se pokoušeli prosadit. Samozřejmě se budeme snažit v dalších právních krocích v rámci řešených případů zohledňovat dosavadní výsledky. Tento materiál by proto měl být nadále „živý“ tedy průběžně doplňovaný a upřesňovaný. V ideálním případě by se měl stát základem budoucí sdílené databáze zkušeností a podkladů, použitelných pro prosazování ochrany životního prostředí právní cestou. Ostatně již tato verze vychází z některých dříve zpracovaných studií a informačních textů EPS, na které v textu dále odkazujeme.

Jak již bylo uvedeno, vychází tento materiál především z případů, týkajících se plánovaných dopravních staveb a existujících negativních vlivů z dopravy (řada informací by však měla být použitelná obecněji i pro jiné typy zásahů do životního prostředí). Uvedeným dvěma základními situacím - snaze zabránit plánovanému budoucímu zásahu a odstranit či alespoň zmírnit nebo

EPS Brno

Dvořákova 13
602 00 Brno
tel.: +420 545 575 229
fax: +420 542 213 373
e-mail: brno@eps.cz

www.eps.cz

EPS Tábor

Převrátílská 330
390 01 Tábor
tel.: +420 381 253 904
fax: +420 381 253 910
e-mail: tabor@eps.cz

kompenzovat již existující negativní vlivy – odpovídají rovněž dvě hlavní skupiny právních použitelných nástrojů.¹

I. Povolování budoucích zásahů

Činnost která může poškodit životní prostředí lze uskutečnit jen za splnění stanovených podmínek – formálních a věcných. Jejich naplnění by měl posoudit příslušný právní orgán (orgány). To že proběhne právem upravený proces (procesy) má zajistit, že budou povoleny a uskutečněny záměry, jejich negativní vlivy nepřesáhnou přípustnou míru.

V tomto typu případů jsme se v posledních cca 2 letech soustředili především na **procesy územního plánování a posuzování životního prostředí (SEA a EIA)**. Kromě faktických okolností – řada důležitých plánovaných dopravních staveb, s jejichž návrhy nesouhlasí významná část veřejnosti, procházela či stále prochází právě těmito fázemi - to odpovídalo i záměru vyzkoušet novou právní strategii řešení těchto případů. K zaměření na tento typ procedur nás vedly především následující důvody:

- jde o úvodní fáze rozhodování, v nichž by měla být posouzena především samotná opodstatněnost plánovaného zásahu (stavby) a případně rozhodnuto o ukončení její přípravy (bez zbytečných dalších výdajů na její přípravu)
- měly by rovněž být posouzeny všechny možné alternativy záměru a (pokud nebude od záměru zcela upuštěno) na základě srovnání jejich ekonomických, ekologických i dalších aspektů vybrána nejvhodnější varianta, přičemž právě tento výběr by veřejnost svými argumenty měla mít v této fázi zásadní možnost ovlivnit
- úprava těchto procesů, schválená na úrovni ES a mezinárodní závazky ČR od r. 2004 by měly zaručovat možnost efektivní účasti veřejnosti v těchto procesech (resp. v případě nedodržení závazků vyplývajících z těchto norem možnost domáhat se nápravy, a to jednak u vnitrostátních soudů, tak orgánů EU, resp. dalších mezinárodních institucí)
- zejména v případě územních plánů by právo na soudní přezkum mělo jednoznačně vyplývat i z nově schválené vnitrostátní úpravy
- i pokud samotná účast v uvedených procesech nepřinese žádoucí výsledek, je možné využít získané informace, zpracovanou argumentaci atd. v navazujících správních řízeních
- nepřímým důvodem je i omezení rozsahu možné účasti veřejnosti ve správních řízeních (resp. počtu těchto řízení samotných) podle nové právní úpravy, jakož i dílčí komplikace způsobené zejména novým správním řádem (viz níže)

Současně ovšem bylo na základě dřívějších zkušeností možné očekávat v souvislosti se snahou o využívání uvedených nástrojů problémy a rizika, a to především

- časovou a odbornou (resp. finanční) náročnost (nutnost zabývat se rozsáhlými podklady, jejichž obsah může často objektivně posoudit pouze specializovaný odborník)
- formální přístup úřadů jak k účasti veřejnosti v uvedených řízeních, tak k samotnému jejich výše naznačenému smyslu (případně až degradaci těchto procesů na pouhé formalizované potvrzení předem učiněných politických rozhodnutí)
- nedostatečnost procesní úpravy těchto procesů (související s jejich téměř úplným vynětím z režimu správního řádu) a s tím související nedostatek kontrolních mechanismů uvnitř soustavy správních úřadů

¹ V praxi ovšem dochází k částečnému překrývání. Již při povolování budoucího zásahu by měly být stanoveny omezující (kompenzační) podmínky - lze se (primárně nebo sekundárně – jako druhou na alternativu k zabránění) zaměřit na jejich obsah. Naopak lze využít existujícího negativního stavu v území k argumentaci proti dalším plánovaným zásahům (nejlépe v kombinaci s právními kroky proti tomuto stavu).

- nedostatečnou (nepřesnou) transpozici souvisejících předpisů ES a mezinárodních smluv (viz výše) a neochotu úřadů i soudů k jejich přímé aplikaci

Účasti ve správních řízeních o umístění a povolení jednotlivých staveb jsme v poslední době věnovali v relativně omezenějším rozsahu. V tomto materiálu se proto budeme zabývat jen některými dílčími problémy vyplývajícími ze změn právní úpravy (především z nového správního řádu) a dále možnostmi využití účasti veřejnosti v ukončených procesech územního plánování a EIA (resp. výsledků této účasti) v rámci navazujících správních řízení.

1. Územní plánování a procesy SEA

Územní plány, resp. jednotlivé typy územně plánovací dokumentace² vymezují přípustné a nepřípustné způsoby budoucího využití území. Jsou tedy závazným podkladem pro umístování a povolování budoucích staveb. Účast veřejnosti na pořizování územních plánů (na všech úrovních) by proto mohla být zásadním a velmi účinným nástrojem pro prosazení požadavků ochrany životního prostředí před neúnosnou zátěží (pokud určitou výstavbu, resp. činnost, vyloučí územní plán, jsou jakékoli další pokusy dosáhnout jejího povolení bezpředmětné). Podmínkou ovšem samozřejmě je, aby úřady zodpovědné za pořizování a schvalování územních plánů braly připomínky a požadavky veřejnosti (a samozřejmě také zákonů) vážně, resp. aby veřejnost měla možnost nechat schválení územního plánu přezkoumat nezávislým orgánem (soudem).

1.1 Důležité změny právní úpravy

Úprava pořizování a schvalování územních plánů a řada souvisejících otázek doznala v poslední době poměrně zásadních změn, především (ale nejen) v důsledku nahrazení „starého“ stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.) stavebním zákonem novým (č. 183/2006 Sb.) k 1.1. 2007. Tento materiál neobsahuje jejich systematický výklad. Zmíníme se pouze o těch, které přímo souvisí s dále popisovanými právními postupy, které jsme se pokusili využít v praxi.

Velký význam má především změna formy, v níž jsou územní plány schvalovány. Kromě politiky územního rozvoje (viz níže) u všech jejich dalších typů stavební zákon výslovně stanoví, že mají být vydávány jako opatření obecné povahy podle § 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. To má význam jak pro postup při jejich vydávání, tak zejména pro možnost jejich soudního přezkumu. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s.ř.s.), totiž již s účinností od 1.5. 2005 upravil (v § 101a-101d) pravomoc Nejvyššího správního soudu (NSS) na návrh dotčených osob tato opatření přezkoumávat a rušit (soud dokonce musí rozhodnout ve lhůtě do 30 dnů od podání návrhu, takže jde o velice efektivní prostředek právní ochrany). Jeho použitelnost pro zásady územního rozvoje, územní plány obcí a regulační plány schválené podle nového stavebního zákona (po 1.1. 2007) je nezpochybnitelná. Nejasná je však situace ohledně politiky územního rozvoje. V praxi pak již byl řešen spor o možnost využití postupu podle citovaných ustanovení proti územním plánům, schváleným podle „starého“ stavebního zákona, přičemž výsledek dosud není definitivní (viz níže).

² Fakticky k nim do budoucna bude patřit i Politika územního rozvoje, zpracovávaná pro území celé republiky, dále Zásady územního rozvoje neboli územní plán kraje, územní plány obcí a regulační plány – viz § 18-75 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona. Výklad obsahu jednotlivých typů územně plánovací dokumentace a možností zapojování veřejnosti do jejich pořizování (i do dalších procesů podle nového stavebního zákona – především do územního a stavebního řízení – obsahuje publikace „Od územního plánování po stavební povolení“ (viz <http://www.zelenykruh.cz/dokumenty/brozura-stavebni-final.pdf>).

Již několikrát byl zmíněn nový institut politiky územního rozvoje, jejíž obsah budou muset všechny další typy územních plánů respektovat a být s ní v souladu. Politiku bude pořizovat Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR) a schvalovat vláda. Jejím obsahem budou aktivity a záměry celorepublikového nebo mezinárodního významu. Typicky půjde o plánovanou dopravní infrastrukturu. Před schválením bude muset být politika posouzena z hlediska svých vlivů na životní prostředí (proces SEA) a na „trvale udržitelný rozvoj území“ (viz níže). Na rozdíl od všech ostatních typů územně plánovací dokumentace nebude možné proti obsahu politiky podávat námítky, ale pouze připomínky, které nebude MMR povinno vypořádat. O nejistotě ohledně možnosti jejího soudního přezkumu viz výše. Z těchto skutečností vyplývá předběžný závěr, že v případě pořizování politiky bude mít velký význam „koncentrovaný“, tedy politicky významný odpor co největšího velkého množství občanů a zejména obcí. Samozřejmě je nutné se pokusit o prosazení výkladu, že politika podléhá soudnímu přezkumu jako opatření obecné povahy „v materiálním smyslu“ (viz níže).³

Místo územních plánů velkých územních celků, které mohly být podle starého stavebního zákona teoreticky schváleny pro jakékoli území „více obcí, případně okresů“⁴ se podle nového stavebního zákona budou zpracovávat zásady územního rozvoje pro celé území jednotlivých krajů. Zásady musí být schváleny zastupitelstvy krajů do konce roku 2009. Oproti projednávání územních plánů velkých územních celků podle starého stavebního zákona se možnost účasti veřejnosti koncentruje až do fáze zpracování návrhu zásad. K němu může každý podat připomínky, obce a zástupce veřejnosti námítky. K zadání zásad (první krok jejich zpracování) se mohou vyjadřovat jen obce, a to formou „požadavků“, jež by se měly týkat především vyhodnocení uplatňování zásad na trvale udržitelný rozvoj území.

Podávání námitek k návrhům zásad územního rozvoje, územních plánů a regulačních plánů je upraveno poměrně komplikovaně zejména pokud jde o tzv. zástupce veřejnosti. Obecně platí, že zástupcem veřejnosti může být osoba zmocněná určitým minimálním počtem občanů kraje či obce. O každé námítce musí být na rozdíl od připomínky výslovně rozhodnuto. Dotčení vlastníci mohou námítky podávat pouze proti návrhu územního plánu obce a regulačního plánu, nikoli proti návrhu zásad územního rozvoje. Ve všech případech však mohou dotčení vlastníci schválenou územně plánovací dokumentaci napadnout jako opatření obecné povahy.

Změny se týkají i dalších postupů, které s územním plánováním souvisejí. Jedním z nich je posuzování vlivů plánů a koncepcí na životní prostředí (SEA). Od 1.1. 2007 je zcela integrován do procesu pořizování územních plánů, takže obecná úprava procesu SEA, obsažená v zákoně č. 100/2001 Sb. (zákon EIA), se v případě územních plánů téměř neuplatní. Podle této úpravy se postupuje v případě jiných koncepčních materiálů, například plánů rozvoje dopravní infrastruktury.

³ V souvislosti s politikou územního rozvoje je dále nutno poznamenat, že již v roce 2006 přijala vláda usnesením č. 561 koncepci nazvanou „Politika územního rozvoje“. Některé orgány územního plánování ji považují za závaznou politiku podle nového stavebního zákona, ačkoli byla přijata ještě před jeho vstupem v účinnost. Je třeba zdůraznit, že tato koncepce politikou územního rozvoje ve smyslu nového stavebního zákona není. Z toho plyne, že obce ani kraje nejsou jako orgány samosprávy usnesením č. 561 z roku 2006 vázány a nemusí se jím řídit.

⁴ Viz § 9 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb.

1.2 Uskutečně právní kroky

Výše uvedené změny právní úpravy se již z části projevily v řízeních, v nichž jsme se v období cca posledních dvou let pokoušeli ovlivnit podobu budoucí dopravní infrastruktury prostřednictvím nástrojů, souvisejících s územním plánováním. Částečně se ale ještě uplatňovala předchozí úprava podle zákona č. 50/1976 Sb., což poněkud komplikuje zobecnění našich dosavadních zkušeností. Následující poznatky snad mohou být přesto využitelné i v budoucnu:

1.2.1 Soudní přezkum územních plánů

Jak již bylo uvedeno, právní úprava umožňující soudní přezkum „opatření obecné povahy“ (§ 101a - § 101d s.ř.s) nabyla účinnosti již 1.5. 2005. Obecné vymezení (nikoli definice!) pojmu opatření obecné povahy je obsaženo v § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (který nabyl účinnosti 1.1. 2006). Z tohoto vymezení vyplývá, že opatření obecné povahy je závazným aktem správního orgánu, který „není právním předpisem ani rozhodnutím“. S.ř.s. pak pro účely soudního přezkumu opatření obecné povahy nedefinuje vůbec. Ve svém prvním rozhodnutí o návrhu na zrušení opatření obecné povahy⁵ vymezil NSS obsah tohoto pojmu „materiálně“, když konstatoval, že rozhodující pro povahu správního aktu jakožto opatření obecné povahy není jeho formální označení, ale naplnění jeho základních pojmových znaků, jimiž jsou

- konkrétnost předmětu úpravy (vztahuje se k určité jednoznačně vymezené situaci, resp. dopadá na specifický a omezený okruh právních vztahů) a
- obecně vymezený okruh adresátů (je závazné pro všechny osoby které se nacházejí v oné určité situaci nebo splňují stanovené podmínky).

Z těchto základních východisek bylo možné dovodit, že i územní plány schválené podle „starého“ stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.) je možné považovat za opatření obecné povahy ve smyslu výše citovaných ustanovení s.ř.s. (ačkoliv tak nejsou výslovně označeny, na rozdíl od územních plánů podle „nového“ stavebního zákona - viz výše). Uvedené „materiální“ znaky totiž i „staré“ územní plány nepochybně naplňují – jejich obsahem je tedy vymezení podmínek budoucího využití konkrétního území (mají tedy konkrétní předmět úpravy), které je zároveň závazné každým budoucím „uživatel“ tohoto území (vlastníkem, investorem – jsou tedy závazné pro obecný okruh adresátů).

S využitím této argumentace jsme podali k NSS návrh na zrušení změny územního plánu Prahy, týkající se záměru výstavby nové letové dráhy letiště Ruzyně. NSS tomuto návrhu rozsudkem ze dne 18.7.2006, č.j. 1 Ao 1/2006-74 (č. 968/2006 Sb.NSS) vyhověl a změnu zrušil. Z odůvodnění rozsudku vyplývá, že se NSS ztotožnil s výše naznačenou základní argumentací, proč je nutné považovat (i) územní plány schválené do konce roku 2006 v materiálním smyslu (resp. ve smyslu § 101a a násl. s.ř.s.) za opatření obecné povahy. Tuto argumentaci dále podpořil odkazem na prvorepublikovou judikaturu Nejvyššího správního soudu (který rovněž dospěl k závěru, že územní plány musí podléhat soudnímu přezkumu), a rovněž na závazky vyplývající ČR z Aarhuské úmluvy (konkrétně z jejího čl. 9 odst. 2 a 3, zakotvujícího právo dotčené veřejnosti na přístup k soudům ve věcech životního prostředí). Důvody pro zrušení napadené změny shledal NSS v nevyořádnání námitek navrhovatelů a dalších osob (vlastníků) k návrhu územního plánu, nedostatečném vypořádání stanovisek dotčených orgánů a městských částí, chybějícím stanovisku SEA a nevyořádnání stanovisek dotčených orgánů a městských částí, chybějícím stanovisku SEA a nevyořádnání stanovisek dotčených orgánů a městských částí, chybějícím stanovisku SEA a nevyořádnání stanovisek dotčených orgánů a městských částí.⁶

⁵ Šlo o rozsudek NSS ze dne 27.9. 2005, č.j. 1 Ao 1/2005-98 (č. 740/2006 Sb.NSS).

⁶ Další informace o rozsudku viz na <http://www.eps.cz/php/index.php?cat=arch&art=news&x=1914089> nebo Černý, P., Nad rozsudkem Nejvyššího správního soudu o změně územního plánu Prahy a jeho souvislostmi, Právní rozhledy č. 1/2007

Dalším případem, v němž jsme se rozhodli tuto cestu využít, byl územním plán velkého územního celku „Břeclavska“, schválený zastupitelstvem Jihomoravského kraje v listopadu 2006. Proti schválení tohoto územního plánu po celou dobu jeho přípravy intenzivně protestovala řada obcí, jednotlivců i nevládních organizací, a to zejména kvůli vymezení koridoru rychlostní komunikace R52 (bez srovnání alternativních variant, dostatečného vyhodnocení jejích vlivů na životní prostředí, prokázání její ekonomické potřeby atd.). Uplatnili veškeré dostupné prostředky v rámci pořizování územního plánu (podle „starého“ stavebního zákona) i řadu dalších – například podnět k veřejnému ochránci práv, stížnosti k nadřízenému orgánu územního plánování nebo podněty k Ministerstvu životního prostředí (MŽP) k prošetření zákonnosti souvisejícího procesu SEA (viz níže). V procesu pořizování územního plánu a v souvislosti s ním došlo k obrovskému počtu procesních pochybení. Mezi nejpodstatnější patří, že o pořízení tohoto územního plánu nebylo nikdy formálně rozhodnuto, při jednání zastupitelstva, na němž měl být schválen, nebyl zastupitelům k dispozici jeho „konečný“ návrh, územní plán nebyl posouzen v procesu SEA podle platné právní úpravy (včetně vyhodnocení variant z hlediska vlivů na území „Natura 2000“ a přeshraničního posouzení), byla ignorována řada námitek dotčených obcí a vlastníků. Všechny tyto důvody byly uvedeny v návrhu na zrušení územního plánu VÚC Břeclavska, který byl k NSS podán v lednu 2007.

Senát NSS, který se tímto návrhem zabýval, ovšem zaujal na otázku možnosti přezkumu územních plánů, schválených podle „starého“ stavebního zákona, jako opatření obecné povahy k odlišný (resp. opačný) názor oproti rozsudku v „kauze Ruzyně“ (viz výše). Tato otázka proto byla předložena rozšířenému senátu NSS. Ten se přiklonil k názoru, že územní plán Břeclavska sice „v materiálním smyslu“ opatřením obecné povahy je, nicméně že rozhodujícím kritériem pro posouzení otázky, zda jej NSS může přezkoumávat podle § 101a a násl. s.ř.s. je skutečnost, zda zvláštní zákon pro vydání tohoto aktu formu opatření obecné povahy výslovně stanoví. Protože tomu tak u územních plánů schválených podle zákona č. 50/1976 Sb. není (viz výše), rozšířený senát NSS usnesením ze dne 13.3. 2007, č.j. 3 Ao 1/2007-44 návrh stěžovatelů na zrušení územního plánu VÚC Břeclavska odmítl pro údajný nedostatek své pravomoci. Následně NSS s obdobnou argumentací odmítl několik dalších návrhů na zrušení územních plánů, jejich částí nebo změn, podaných jinými subjekty.

Proti tomuto usnesení NSS jsme podali ústavní stížnost, která je vychází především z obecného principu přednosti materiálního výkladu povahy právních aktů,⁷ a to zejména v souvislosti s přístupem k soudní ochraně proti důsledkům těchto aktů (zásada „v pochybnostech ve prospěch soudního přezkumu“)⁸. Tyto principy usnesení rozšířeného senátu porušuje, protože zdůvodňuje odepření soudního přezkumu územního plánu chybějícím formálním znakem (výslovné označení územního plánu jako opatření obecné povahy v zákoně) i když zároveň výslovně uznává, že materiální znaky tohoto institutu jsou naplněny (viz výše). Územní plány schválené podle „starého“ stavebního zákona je dále nezbytné považovat za opatření obecné povahy i proto, že právě touto formou budou po 1.1. 2007 schvalovány změny těchto územních plánů, dokud nedojde k jejich úplnému nahrazení (viz § 187 odst. 7 a § 188 odst. č zákona č. 183/2006 Sb.).

⁷ Tento princip v řadě rozhodnutí konstatoval Ústavní soud (viz například nálezy Pl. ÚS 51/06, Pl. ÚS 7/2000 a I. ÚS 521/06) i NSS sám (srov. např. usnesení jeho rozšířeného senátu ze dne 23.3. 2005, č.j. 6 A 25/2002-42 [č. 906/2006 Sb.NSS], v němž se mimo jiné, v souvislosti s otázkou přístupu k soudnímu přezkumu uvádí, že „rozhodnutí je tedy vymezeno materiálními znaky; je proto nevýznamné, zda je úkon správního orgánu jako rozhodnutí výslovně označen a zda má zákonem předepsanou formu či nikoliv“).

⁸ Viz například nálezy Ústavního soudu . Pl. ÚS 48/95, III. ÚS 293/98 a II. ÚS 254/01 nebo rozsudky NSS dne 12.10. 2004, č.j. 5 Afs 16/2003-56 (č. 534/2005 Sb.NSS) a ze dne 28.2.2007, č.j. 4 As 75/2006-52 (č.1194/2006 Sb.NSS). Obdobný princip vyplývá i z čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy.

Zároveň podaly dvě obce⁹ návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky kraje, kterou byla podle § 29 odst.3 zákona č. 50/1976 Sb. vyhlášena závazná část územního plánu VÚC Břeclavska. Důvody obsažené v tomto návrhu jsou obdobné, jako v původním návrhu k NSS na zrušení územního plánu jako opatření obecné povahy. Ústavní soud dosud řešil pouze několik málo návrhů, týkajících se vyhlásek o závazných částech územních plánů, přičemž svou pravomoc k přezkumu procesu předcházejícího schválení vyhlášky, tedy pořizování samotného územního plánu, dosud vymezoval spíše restriktivně.¹⁰ Cílem paralelního podání obou návrhů je především předložit Ústavnímu soudu dvě možné alternativy soudního přezkumu územních plánů, schválených podle „starého“ stavebního zákona – s cílem co nejpřesvědčivěji vyargumentovat, že nemůže být ústavně konformní takový výklad, který by fakticky znemožňoval účinné využití obou z nich

Lze doplnit, že byl podán rovněž podnět k přezkumu územního plánu VÚC Břeclavska (resp. usnesení o jeho schválení, tedy postupu kraje v samostatné působnosti) ministerstvem vnitra podle § 81 zákona č. 129/2000 Sb. o krajích, avšak ministerstvo se většinou namítaných pochybení odmítlo zabývat a ve zbytku neshledalo v postupu kraje rozpor se zákonem.

Zabývali jsme se případem územního plánu VÚC Břeclavska dosti podrobně přesto, že klíčový problém - zda jsou územní plány opatření obecné povahy – nový stavební zákon jednoznačně řeší. Důvodem je nejen obecná věcná (především pro záměr výstavby rychlostní silnice R52) i právní (viz zmíněné ústavní zásady) tohoto případu. Jak již bylo uvedeno, z „plánovacích institutů“ nového stavebního zákona není jako opatření obecné povahy označena Politika územního rozvoje. Právě ona přitom bude vymezovat mimo jiné hlavní koridory dopravní a technické infrastruktury a stanovovat republikové priority územního plánování, a bude v tomto směru závazná pro všechny ostatní územní plány. Jestliže se by se tedy nepodařilo prosadit výše naznačený „materiální přístup“ k chápání opatření obecné povahy, znamenalo by to vyloučení politiky z možnosti soudního přezkumu a tím i značné oslabení efektivity účasti na pořizování navazujících „úrovní“ územního plánování. Kromě toho budou ještě několik let významné (mimo jiné pro řadu plánovaných dopravních staveb) i „staré“ územní plány samy o sobě, a to i v souvislosti s jejich případnými změnami (viz výše).

1.2.2 Požadavky obcí k návrhu zadání územního rozvoje

Již za účinnosti „nového“ stavebního zákona jsme pro několik obcí zpracovali text jejich požadavků k návrhu Zadání zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje (dále „zadání“). Zadání je pořizováno podle § 37 odst. 1 a § 187 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb. a jeho účelem je navrhnout cíle a požadavky, které by se po posouzení jejich vlivů na životní prostředí, resp. na trvale udržitelný rozvoj území – (viz Příloha zákona č. 183/2006 Sb.) měly promítnout do konečné verze zásad. Požadavky obcí mají kromě samotných cílů a požadavků obsažených v zadání směřovat právě k tomu, z jakých konkrétních hledisek má být zadání posuzováno.

V „našem“ případě se požadavky obcí týkají především plánovaných rychlostních silnic. Jednotlivé body navrhuje například varianty navržených koridorů a hlediska jejich posouzení a srovnání, doplnění podkladů a údajů o vlivech zamýšlených staveb na životní prostředí (včetně nepřímých a synergických vlivů) a o jejich ekonomické efektivitě, vypuštění některých staveb bez náhrady, doplnění ochranných a kompenzačních opatření apod. Obecným požadavkem je pak srovnání existujících celkových (konceptních) variant řešení výstavby dopravních staveb v kraji. Řada těchto požadavků a návrhů je zároveň podložena zpracovanými odbornými studiemi (například modely dopravních zátěží, srovnáním vlivů na oblasti Natura 2000 nebo ekonomickým hodnocením).

⁹ Viz § 64 odst. 2 písm. j) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu; k podání návrhu na zrušení vyhlášky kraje jako právního předpisu je oprávněn pouze omezený okruh osob.

¹⁰ Viz nálezy Pl. ÚS 17/95 a Pl. ÚS 27/04.

Protože se návrh zadání několikrát odvolává na „politiku územního rozvoje“, schválenou usnesením vlády z roku 2006 (viz výše), a jejím obsahem odůvodňuje mimo jiné výběr koridorů silnic, k nimž směřují požadavky a námítky obcí, je v těchto jejich podání uplatněn dále požadavek, aby tato „politika“ byla citována pouze jako nezávazný dokument a aby bylo zdůrazněno, že v žádném případě nepředurčuje vymezení ploch a koridorů v budoucích zásadách územního rozvoje.¹¹ Současně obce požadují (zejména pro účely hodnocení vlivů na trvale udržitelný rozvoj území) doplnit některé podklady, které tvoří přílohu jejich podání (viz výše).

Vzhledem k tomu, že obce jsou spolu s dotčenými správními orgány jedinými subjekty, které se v této fázi pořizování zásad územního rozvoje mohou „oficiálně“ vyjadřovat, je velmi důležité, aby tak učinily. Ostatní subjekty mohou obdobnou argumentaci využít až ve fázi podávání námitek a připomínek k návrhu zásad územního rozvoje. Mohou také oslovit MŽP jako příslušný orgán k zajištění posouzení vlivů zásad na životní prostředí a požadovat aby obdobné požadavky uplatnilo při stanovení rozsahu posuzování. K samotnému procesu SEA se ovšem v tomto případě veřejnost nemůže „oficiálně“ samostatně vyjadřovat.

1.2.3 změna zadání územního plánu Brna

Ještě postupem podle „starého“ stavebního zákona se nám podařilo dosáhnout doplnění nové varianty návrhu zadání územního plánu města Brna (do již schváleného návrhu). varianta nepočítá s výstavbou rychlostní silnice R52 na území Brna. Jde o postup použitelný i podle nového stavebního zákona, jehož využití (po procesní stránce) je plně v kompetenci zastupitelstva. Věcné i právní argumenty pro doplnění varianty spočívaly především v rozporu umístění koridoru rychlostní silnice přes městskou aglomeraci (sídlíště Bystřec) s rozhodnutím č. 1692/96/ES, o rozvoji transevropské dopravní sítě (TEN).

1.2.4 Procesy SEA

a) pro územní plány

Jak už bylo výše uvedeno, v případě územně plánovací dokumentace (včetně budoucí politiky územního rozvoje podle zákona č. 183/2006 Sb.) bude proces SEA probíhat bez možnosti „přímé“, resp. samostatné účasti veřejnosti. Příslušný „orgán SEA“ (MŽP nebo krajský úřad) zajistí zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí na základě podkladů od pořizovatele územně plánovací dokumentace ještě před tím, než bude jeho návrh předložen k veřejnému projednání. Teprve poté bude mít veřejnost možnost vyjádřit se jak k samotnému návrhu, tak k výstupům procesu SEA (vyhodnocení vlivů a stanovisko příslušného orgánu). To však nezabavuje příslušný orgán povinnosti naplnit požadavky vyplývající ze směrnice 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (dále jen „směrnice SEA“). K těmto požadavkům patří mimo jiné zajištění tzv. mezistátního posouzení, pokud by realizace záměrů obsažených v návrhu měla významné vlivy na životní prostředí všech sousedních států ČR (což zejména u politiky územního rozvoje a zásad územního rozvoje lze předpokládat; viz k tomu též § 14a zákona EIA). Obdobně je nutno i v těchto případech zajistit požadavky vyplývající z zákona č. 114/1992 Sb. a evropských směrnic, týkajících se ochrany území „Natura 2000“, zejména pokud jde o posuzování variant řešení.

¹¹ Podrobná analýza týkající se právního postavení „politiky“ z roku 2006 je k dispozici na <http://www.zelenykruh.cz/cz/legislativni-centrum/zakony-a-temata/politika-uzemniho-rozvoje/>

Také tyto požadavky nebyly naplněny (mimo jiné) v souvislosti se schvalováním územního plánu VÚC Břeclavska. Kromě uvedení těchto skutečností v rámci soudního přezkumu tohoto územního plánu (viz výše) jsme proto uplatnili několik stížností k MŽP (viz § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu) a rovněž se pokusili využít postup podle § 42 a § 156 odst. 2 správního řádu, tedy podat podnět ke zrušení stanoviska SEA samotným orgánem, který jej vydal.¹² MŽP však dosud našim návrhům nevyhovělo.

b) pro ostatní koncepce

Procesy SEA týkající se jiných koncepcí než územně plánovací dokumentace se řídí úpravou obsaženou v § 10a-10j (případně i §10j a § 14a) zákona EIA. Tato úprava umožňuje veřejnosti (každému) zaslat vyjádření k oznámení koncepce (jež by se mělo týkat především požadavků na další posuzování a jeho rozsah) a k vyhodnocení jejího vlivu na životní prostředí. Připomínky veřejnosti jsou jedním z podkladů k vydání stanoviska příslušného orgánu, bez něhož nelze koncepci schválit.

Plánované výstavby nové dopravní infrastruktury se týká několik již ukončených nebo stále probíhajících procesů SEA. Jedním z ukončených procesů, vykazujících zásadní nedostatky (z hlediska požadavků směrnice SEA i zákona EIA), bylo posuzování vlivů návrhu koncepce „Operační program doprava na léta 2007 – 2013“ (dále jen „OPD“), která se má stát základem pro financování rozvoje dopravní infrastruktury z prostředků Evropské unie.¹³ Proto jsme proti vydání souhlasného stanoviska k vyhodnocení vlivů OPD na životní prostředí podali stížnost k Evropské komisi, která se může stát podnětem k zahájení řízení o porušení povinnosti členským státem podle čl. 226 Smlouvy o založení EU.¹⁴ I v tomto případě jsme dále podali návrh k MŽP na zrušení stanoviska SEA postupem podle § 156 odst. 2 správního řádu.

1.3 Závěry

- Velmi efektivním způsobem ochrany území před záměry, které by mohly poškozovat životní prostředí, může být do budoucna soudní přezkum územních plánů jako opatření obecné povahy. Formální podmínkou k využití této možnosti (za současné úpravy) není ani aktivní účast v procesu pořizování územního plánu, jehož zrušení (resp. jeho části) bude navrhováno, i když ji nepochybně lze doporučit. Problémem zpochybňujícím účinnost tohoto nástroje může být vázanost každého územního plánu obsahem „nadřazené“ územně plánovací dokumentace včetně politiky územního rozvoje, přičemž možnost jejího soudního přezkumu je z výše uvedených důvodů nejistá.
- Ostatní nástroje, především podávání připomínek a námitek v rámci pořizování jednotlivých typů územně plánovací dokumentace

¹² Viz podrobněji analýzu dostupnou na http://www.eps.cz/php/eps.site/programy/files/analyza-EIA-SEA_doprava_2-07.pdf, část 4.a).

¹³ Viz podrobněji analýzu citovanou v pozn. č. 12, část 2.

¹⁴ Podrobněji viz například <http://www.eps.cz/epravo/index.php?art=rizeni>

2 Procesy EIA

Zejména z hlediska požadavků evropského práva (viz směrnici 85/337/EHS, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnic 97/11 ES a 2003/35/ES – dále jen směrnice EIA) by proces EIA měl být základním nástrojem nejen pro objektivní posouzení vlivů konkrétních plánovaných záměrů na životní prostředí, ale i pro vyloučení realizace takových projektů (resp. těch jejich variant), které by pro životní prostředí představovaly neúnosnou zátěž (pokud není jeho realizace vyloučena již na úrovni územního plánu nebo jiného koncepčního dokumentu – viz předchozí část).

2.1 Shrnutí právní úpravy

Proces EIA je v české právní úpravě je (na rozdíl od většiny členských států ES) samostatný (oddělený od následného povolování záměru) a je zakončen vydáním nezávazného „závěrečného stanoviska příslušného orgánu (viz § 10 zákona EIA), které je povinným podkladem pro navazující rozhodnutí. Tato koncepce přináší jak pozitiva (například otevřenost procesu EIA každé osobě bez omezení, teoreticky jednodušší možnost požadovat po investorovi doplnění dalších variant záměru) tak negativa (nezávaznost stanoviska nejenže může vést k jeho nerespektování v navazujících řízeních, pokud by bylo nesouhlasné, resp. k nerespektování navržených podmínek, ale - paradoxně – pravděpodobně přispívá i k tomu, že příslušný orgán EIA téměř nikdy negativní stanovisko nevydává, neboť necítí plnou odpovědnost za to, zda záměr bude či nebude povolen; tyto skutečnosti pak působí nemotivujícím způsobem i na ochotu veřejnosti vynakládat úsilí na účast v procesu EIA, když je význam výsledku tohoto procesu velice sporný).¹⁵

Z výše uvedeného vyplývá, že

- proces EIA by mohl mít potenciálně velký významu pro zabránění nepříjemným projektům nebo alespoň ovlivnění podmínek jejich uskutečnění (viz též výše úvod části I) a současně
- možnosti veřejnosti ovlivnit výsledek tohoto procesu samotnou účastí v něm jsou zcela nedostatečné.

Z těchto základních důvodů jsme se zaměřili na úsilí o prosazení výkladu, podle něž by stanovisko EIA vydané podle § 10 zákona EIA., ačkoliv není podle české právní úpravy závazným rozhodnutím, mělo být soudně přezkoumatelné (a to na základě závazků vyplývajících ze směrnice EIA a mezinárodních závazků, konkrétně z Aarhuské úmluvy – viz níže).

2.2 Nejčastější nedostatky procesů EIA v praxi

Předpokladem pokusu o prosazení tohoto výkladu ovšem bylo absolvování několika procesů EIA a shromáždění nejtypičtějších rozporů průběhu i výsledku těchto procesů s požadavky českých i evropských právních předpisů. Z řízení EIA, týkajících se aktuálně plánovaných dopravních staveb jichž se spolupracující obce a nevládní organizace zúčastnily, vyplynuly následující nejtypičtější pochybení:

¹⁵ Podrobněji k úpravě procesu EIA v českém právním řádu a možnostem veřejnosti se tohoto procesu účastnit viz například analýza publikovaná na http://www.eps.cz/php/eps.site/programy/files/EIA_analyza_EPS.pdf (v anglické verzi a v komparaci s úpravou v dalších pěti státech ES na <http://www.justiceandenvironment.org/wp-content/uploads/JE2006EITlegalanalysis.pdf>). Dále viz kapitolu 17.1 publikace dostupné na <http://www.env.cz/osv/edice.nsf/e75c7074f3a42826c1256b0100778c9a/e24bd91eab985e0ac12572590045770c?OpenDocument>

- nedostatečné hodnocení všech vlivů projektu, zejména nepřímých a synergických - rozpor s § 2 zákona EIA a čl. 3 směrnice EIA (ve spojení s jejich přílohami)
- neposuzování skutečných alternativ projektu - rozpor s § 6 odst. 2 zákona EIA, resp. čl. 5 směrnice EIA a zejména – v případě zásahů do území Naturas 2000, což je u dopravních staveb pravidlem, s § 45i zákona č. 114/1992 Sb. a směrnicemi o ptácích a o stanovištích
- neposuzování záměru jako celku (tzv. „salámová metoda“) – rozpor s § 5 odst. 2 zákona EIA a čl. 2 odst. 1 ve spojení s Přílohu č. IV směrnice EIA
- nezohledňování připomínek veřejnosti - rozpor s § 10 odst. 1 zákona EIA a čl. 8 směrnice EIA
- nerespektování úpravy mezistátního posuzování - rozpor s § 11 zákona EIA a čl. 7 směrnice EIA¹⁶

Pokud je důsledkem těchto pochybení vydání souhlasného stanoviska EIA k záměru, který by zřejmě zatěžoval dotčené území (ať sám o sobě, nebo v kombinaci s jinými) nad limity stanovené zvláštními právními předpisy (například zákonem o č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví – hluk nebo zákonem č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší – imise), je možné namítat rovněž porušení § 11 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, podle nějž nesmí být území zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení.¹⁷

2.3. Soudní přezkum stanovisek EIA

Na základě především z těchto nedostatků jsme podali žaloby proti souhlasným stanoviskům EIA k záměrům rozšíření dálnice D1 a výstavby rychlostních silnic R52 a R55. Pravomoc soudů přezkoumávat tato stanoviska, i když nejsou podle české úpravy závazným rozhodnutím o povolení záměru, jsme přitom zdůvodňovali těmito hlavními argumenty:

- podle článku 10a směrnice EIA je povinností členských států ES zajistit, aby osoby, z řad dotčené veřejnosti měly přístup k soudnímu přezkumu zákonnosti (po stránce hmotné i procesní) jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti, na která se vztahují ustanovení směrnice EIA o účasti veřejnosti,¹⁸
- vydání stanoviska EIA podle české právní úpravy je nepochybně „aktem“ ve smyslu čl. 10a směrnice EIA,
- navíc z tohoto ustanovení vyplývá, že soudní přezkum musí být „včasný a účinný“, tedy má se vztahovat k počátečním fázím procesu environmentálního rozhodování (jehož je proces EIA součástí, jak vyplývá především z čl. 9 směrnice EIA)
- k obdobným závěrům lze dospět výkladem ustanovení Aarhuské úmluvy, která inspirovala poslední „novelizaci“ směrnice EIA (mimo jiné do ní včlenila i výše citovaný čl. 10a), tedy zejména z jejích článků 2 odst. 5 a 9 odst. 2 a 4¹⁹ a dále jejího čl. 9 odst. 3, které lze považovat za „generální klauzuli“ přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva je přitom pro ČR závazná nikoli jen jako mezinárodní smlouva – srov. čl. 10 Ústavy – ale

¹⁶ Podrobněji viz analýzu citovanou v pozn. č. 12, část 3, a dále v konkrétním případě plánované rychlostní silnice R52 část 20. studie dostupné na http://www.eps.cz/php/eps.site/programy/files/EIA_casestudy_R52_EPS.pdf. Další stručné případy konkrétních pochybení viz na <http://www.eps.cz/php/index.php?cat=programy&art=evropske-pravo-pripady-eia>.

¹⁷ Podle ust. § 12 odst. 1 téhož zákona určují přípustnou míru znečišťování životního prostředí mezní hodnoty stanovené zvláštními předpisy; tyto hodnoty se stanoví v souladu s dosaženým stavem poznání tak, aby nebylo ohrožováno zdraví lidí a aby nebyly ohrožovány další živé organismy a ostatní složky životního prostředí.

¹⁸ Definice dotčené veřejnosti je obsažena v článku 1 odst. 2 platného znění směrnice EIA, jedná se o fyzické nebo právnické osoby, které jsou nebo mohou být ovlivněny rozhodováním ve věcech životního prostředí, na něž se vztahují požadavky směrnice EIA, anebo které mají na tomto rozhodování určitý zájem“ přičemž platí, že „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.“

¹⁹ Aarhuská úmluva se vztahuje na všechny činnosti podléhající procesu EIA – vyplývá to obecně z bodu 20 její Přílohy I (řada konkrétních záměrů, včetně dopravních staveb, odpovídá dalším bodům této přílohy)

na základě rozhodnutí Rady ES č. 2005/370/ES ze dne 17. 2. 2005, kterým ji ratifikovalo Evropské společenství jako celek, i jako součást komunitárního práva).

S ohledem na tyto skutečnosti by měly české soudy především – pokud je to možné – vykládat české právní předpisy takovým způsobem, který je s požadavkem soudního přezkumu stanovisek EIA v souladu (tzv. eurokonformní výklad, resp. nepřímý účinek směrnice EIA). Podle našeho názoru takovýto výklad nepochybně možný je, a to ve dvou směrech: Buď je možné považovat stanovisko EIA – byť není rozhodnutím správního řádu – za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s. K tomu je možné dodat, že toto stanovisko ve smyslu naposledy citovaného ustanovení zakládá právo investora úspěšně žádat příslušné správní orgány o povolení záměru, a dále v konkrétních případech často zakládá také ve smyslu ust. § 23 odst. 9 zákona EIA zakládá právo obcí a občanských sdružení účastnit se správních řízení, navazujících na proces EIA. Druhou možností je vyložit citovaná ustanovení směrnice EIA a Aarhuské úmluvy tak, že zakládají práva osob, na něž se vztahuje definice „dotčené veřejnosti“, k podání žalobě k ochraně veřejného zájmu ve smyslu § 66 odst. 3 s.ř.s. Konečně kdyby z jakéhokoliv důvodu nebyl ani jeden z těchto výkladů shledán jako přípustný, musel by následovat tzv. přímý (bezprostřední) účinek směrnice EIA, tedy dovození práva dotčené veřejnosti k podání žaloby proti stanovisku EIA přímo z čl. 10a této směrnice (obdobně – na základě čl. 10 Ústavy – je možné argumentovat i ve vztahu k čl. 9 odst.2 směrnice EIA).

Správní soudy ovšem všechny podané žaloby proti stanoviskům EIA odmítly (aniž by se s většinou výše uvedených argumentů zabývaly – pouze konstatovaly, že stanovisko není rozhodnutím). Ve všech případech byly podány kasační stížnosti. I NSS již některé z nich zamítl, přičemž jeho základní argument spočíval v tvrzení, že stanovisko EIA sice opravdu musí podléhat soudnímu přezkumu, ale postačí, když se tak stane (podle § 75 odst. 2 s.ř.s) až v souvislosti s (případnou) žalobou proti navazujícímu rozhodnutí (nebo rozhodnutím), jehož podkladem stanovisko EIA bude. Tento výklad podle našeho názoru není v souladu s výše zmíněným požadavkem včasnosti a efektivity soudního přezkumu (a to zejména s ohledem na praxi českých správních soudů, týkající se přiznávání odkladného účinku žalobám proti rozhodnutím správních orgánů).²⁰ NSS ovšem v některých svých rozsudcích uvedl, že vzhledem k tomuto požadavku musí být žalobám dotčené veřejnosti proti „konečnému rozhodnutí“ přiznáván odkladný účinek (není ovšem jisté, co je myšleno „konečným rozhodnutím“).

Lze dodat, že NSS v této souvislosti odmítl výslovné návrhy žalobců na předložení otázky, zda stanovisko EIA musí být „přímo“ přezkoumatelné soudem, Evropskému soudnímu dvoru (podle našeho názoru přitom měl dát podnět k řízení o této předběžné otázce podle čl. 234 Smlouvy o založení ES i bez návrhu). Zbývá tedy podání ústavní stížnosti, která bude mimo jiné směřovat i proti porušení naposledy citovaného ustanovení.

2.4 Soudní přezkum závěrů zjišťovacího řízení

Obdobný problém jako u stanovisek EIA nastává i u závěrů zjišťovacího řízení dle § 7 zákona EIA, pokud tímto závěrem posuzování končí (v případě projektů podle kategorie II Přílohy 1 zákona EIA, resp. přílohy II směrnice EIA. Ani tyto závěry nemají povahu rozhodnu rozhodnutí podle správního řádu.

Podle § 7 odst. 3 zákona EIA musí být odůvodněn, ale zákon nestanoví v tomto směru žádné podrobnosti. Úřad musí pouze vzít v úvahu (obecně ve zjišťovacím řízení – není výslovně stanoveno, že přímo v odůvodnění závěru) povahu, velikost a umístění záměru, připomínky dotčených úřadů a veřejnosti. V praxi je závěr zjišťovacího řízení často (zvláště pokud stanoví, že proces EIA nebude

²⁰ Viz blíže například <http://viaiuris.pilaw.cz/index.php?p=msg&id=85>

u záměrů dle přílohy II pokračovat) odůvodněn pouze formálně, bez objasnění důvodu, proč záměr nebude mít podstatný vliv na životní prostředí.²¹ Navíc pokud je proces EIA ukončen závěrem zjišťovacího řízení, nevznikne obcím a občanským sdružením, která se ho účastnily, právo na účast v navazujících správních řízeních.

Evropský soudní dvůr opakovaně potvrdil možnost žalovat rozhodnutí o tom, že záměr dle přílohy II směrnice EIA nebude posuzován v „plném“ procesu EIA.²² Tento závěr dle našeho názoru podporuje i čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy. V jednom z případů jsem proto podal i žalobu proti závěru zjišťovacího řízení, i když lze jen těžko předpokládat, že přístup soudů bude v tomto případě jiný, než u stanovisek EIA.

2.5 Závěry

Názor o nutnosti „příмого“ přezkumu stanovisek EIA a závěrů zjišťovacího řízení soudy se (prozatím) nepodařilo prosadit – lze se ještě obrátit na Ústavní soud. Výsledkem soudních řízení o této otázce bylo ovšem získání závěrů NSS, podle nichž

- stanovisko EIA musí být přezkoumatelné (podle § 75 odst. 2 s.ř.s.) v rámci žalob proti rozhodnutím, jejichž je podkladem
- ze směrnice EIA a Aarhuské úmluvy vyplývá, že soudy musí žalobám proti „konečným rozhodnutím“ přiznávat odkladný účinek, aby nedošlo k uskutečnění záměru před ukončením soudního přezkumu (není ovšem zřejmé, co NSS bude považovat za „konečné rozhodnutí“)

Lze dodat, že MŽP připravilo na základě upozornění Evropské komise, podle něž není česká úprava soudního přezkumu ve věcech životního prostředí v souladu s čl. 10a směrnice EIA (pro příliš úzký okruh aktivně legitimovaných subjektů)²³ návrh novely zákona EIA, která by možnost přímého soudního přezkumu stanoviska EIA výslovně zakotvila. V souvislosti s výhradami Evropské komise se jako další možný postup nabízí podání stížnosti na chybný postup českých úřadů i soudů při praktické aplikaci požadavků směrnice EIA, zahrnující všechny výše uvedené nedostatky.

Samozřejmě lze i v případě stanovisek EIA uvažovat o postupu podle § 156 odst. 2 správního řádu (resp. s podáním podnětu k tomuto postupu podle § 42 správního řádu), ale jak jsme se přesvědčili (v případě stanoviska EIA k rychlostní silnici R52), nejde o postup efektivní.

Závěrem pouze upozorňujeme na možnost využití účasti v procesu EIA v sousedních státech, pokud postupují v souladu s ustanoveními směrnice EIA a Espoo konvence o mezistátním posuzování (využili jsme jej v případě navazujícího úseku dálničního spojení Brno-Vídeň u rakouských hranic).

3. Správní řízení

Jak jsme uvedli již v úvodu této části, této jinak (obecně) stěžejní právní formě ovlivňování budoucích zásahů do životního prostředí jsem se v souvislosti s plánovanými dopravními stavbami věnovali v poslední době spíše v omezeném rozsahu. Důvodem byl jednak faktický stav (fáze) povolování těchto staveb, jimž jsme se rozhodli věnovat (správní řízení o jejich povolení vesměs

²¹ K rozporu této praxe se směrnicí EIA viz rozsudek *C-87/02 Komise v Itálie*.

²² Viz např. rozsudek *C-435/97 Bozen (WWF a další)*.

²³ Viz

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/905&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

teprve začínají), jednak snaha ověřit výše v úvodu této části uvedené předpoklady. Proto se v této části omezíme na několik poznámek:

- v několika případech správní orgány využily nové právní úpravy „sporného účastenství“ podle nového správního řádu²⁴ k vyloučení osoby, která se domáhala postavení účastníka řízení, a to i poté, co s ní nějaký čas úřady jako s účastníkem jednaly. Protože se o účastenství vede samostatně „quasi“ řízení, vznikají komplikované procesní situace, pokud je paralelně vydáno rozhodnutí ve věci samé. Zatím jsme nepřišli na lepší řešení, než napadat (v pozici „vyloučeného účastníka“) všechna rozhodnutí, a to včetně žaloby proti rozhodnutí vydanému „v 1. stupni“, jestliže v tu chvíli osoba formálně nemá postavení účastníka (aby případně nebyla žaloba proti rozhodnutí odvolacího orgánu odmítnuta pro opožděnost)
- úřady rovněž již několikrát využily širší možnost vyloučení odkladného účinku odvolání podle § 85 odst. 2 správního řádu.²⁵ Protože se proti výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání nelze samostatně odvolat, pokusili jsme se spolu s odvoláním podat k odvolacímu orgánu návrh na předběžné opatření (§ 61 správního řádu), avšak dosud bez úspěchu
- velkou změnou oproti úpravě platné do konce roku 2006, zejména ve vztahu k řízením podle nového stavebního zákona, je vydávání tzv. závazných stanovisek podle § 149 správního řádu namísto doposud vydávaných „podkladových rozhodnutí“.²⁶ Pokud je nám známo, vydávají úřady závazná stanoviska vesměs bez jakéhokoli řízení, pouze v některých případech (pokud jde o stanoviska vydaná podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, informují o jejich vydání občanská sdružení podle § 70 tohoto zákona. Domníváme se, že na základě § 154 a násl. správního řádu by měly správní úřady uplatnit při vydávání závazných stanovisek ta ustanovení části druhé správního řádu, které by umožnily dotčeným osobám (§ 2 odst. 2 správního řádu) se před vydáním závazného stanoviska seznámit s jeho podklady a vyjádřit se k žádosti. Prozatím jsme žádné závazné stanovisko přímo nenapadli, ale s ohledem na uvedenou praxi úřadů to lez v budoucnu očekávat.
- ze spíše absurdní anomálie je pravděpodobně možné považovat případ, kdy stavební úřad po zrušení rozhodnutí o dodatečném povolení „černé“ stavby odvolacím orgánem místo nového projednání věci podle předpisů platných v době zahájení řízení (viz § 179 odst. 1 správního řádu) zahájil o téže věci řízení nové (s omezeným okruhem účastníků). Následně byla vydána rozhodnutí o podjatosti všech úředníků stavebního úřadu včetně vedoucího. Zde naopak krajský úřad dle našeho názoru chybně trval na restriktivním výkladu § 179 odst. 1 správního řádu a neumožnil (pro překlenutí mezery ve staré právní úpravě) využití postupu podle § 131 odst. 4 správního řádu. Uvádíme spíše jako příklad možných komplikací „přechodného režimu“ mezi starou a novou úpravou správního řízení
- nikoli novým, ale pro dopravní stavby zvláště závažným problémem zůstává otázka prokazování „výrazné převahy jiného veřejného zájmu nad zájmy ochrany přírody“ v řízeních podle zákona č. 114/1992 Sb. Přes existenci řady rozsudků správních soudů, týkajících se podmínek (ne)přezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů, tedy jinak řečeno nezbytných náležitostí jejich odůvodnění, se neustále opakuje situace, kdy jediným a podle rozhodnutí dostatečným „důkazem“ veřejného zájmu na uskutečnění stavby (případně i jeho převahy nad všemi ostatními zájmy) je její vymezení v územním plánu. V případě rychlostní silnice R52 se v řízení o výjimce podmínek ochrany zvláště chráněných druhů se tak správní orgány odmítají zabývat například otázkami variant stavby nebo její ekonomické(ne)efektivitu jako a souvisejícími odbornými podklady jako „přesahujícími předmět řízení“, i když nepochybně jde o aspekty významné pro

²⁴ Podrobněji viz například část 7.1 materiálu dostupného na <http://www.eps.cz/php/index.php?cat=poradna&art=spravni-rad&id=7-1>

²⁵ Viz tamtéž, část 8.2.4

²⁶ Podrobněji k tomuto institutu viz například <http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=59> a <http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=53>

otázku veřejného zájmu.²⁷ V tomto případě doufáme, že podklady a argumentace z fází územního plánování a EIA (viz předchozí části) nakonec mohou přispět k zabránění schválení projektu.

Závěry

- nová procesní úprava řízení ve věcech životního prostředí, především nový správní řád a stavební zákon, budou postupně přinášet řadu problémů, jimiž se budeme detailněji zabývat v budoucnu; některé předpokládané problémy (například snahy o restrikci rozsahu účastníků nebo zneužívání vylučování odkladného účinku odvolání) se však potvrzují
- ve správních řízeních a případně při soudním přezkumu rozhodnutí bude vhodné využívat argumentaci „předpřipravenou“ v rámci procesů územního plánování a EIA (zvláště s ohledem na výše citované názory NSS)

II. Obrana proti důsledkům uskutečněných záměrů (soukromoprávní prostředky)

Činnost které již byly povoleny musí po celou dobu kdy jsou provozovány podmínky k ochraně životního prostředí. nejčastěji jde o různé limity (hluk, emise, imise) omezení (nezasahovat nad míru přiměřenou poměrům do vlastnických práv sousedů) a zákazy (poškození biotopů chráněných druhů). Dodržování mají z vlastní iniciativy i na základě podnětů soukromých osob kontrolovat správní úřady. Mají možnost činnost omezit, zakázat, uložit nápravná opatření, pokuty. Pokud důsledky činnosti přímo ohrožují nebo poškozují konkrétní osoby, mohou se domáhat ochrany svých práv u soudu žalobami – požadovat zdržení se zásahů, nápravy protiprávních následků, náhrady škody, kompenzací. Soukromoprávní prostředky ochrany je na místě využívat především tam, kde orgány veřejné správy (zejména krajské hygienické stanice a Ministerstvo zdravotnictví, ale i stavební úřady a úřady obecní) selhaly při své povinnosti chránit lidi před těmito negativními vlivy. V některých případech se soudní ochrana uplatňuje paralelně vedle ochrany poskytované orgány veřejné správy.²⁸

Základem soukromoprávní ochrany před hlukem je občanský zákoník (zákon č. 40/1964 Sb.). Občanský zákoník obsahuje řadu nástrojů, které lze využít při ochraně zdraví a zdravých životních podmínek lidí před hlukem, zápachem, prachem, kouřem, zastíněním a dalšími důsledky uskutečněných záměrů. V rámci naší činnosti jsme zatím ve větším rozsahu využili tzv. sousedské žaloby proti obtěžování hlukem z provozu na silničních komunikacích. stručně se zmíníme rovněž o podmínkách využití žaloby na ochranu osobnosti.

Obecně je nutno v souvislosti se soukromoprávními prostředky zdůraznit, že žalobce musí v průběhu soudního řízení prokázat to, co tvrdí (soud na rozdíl od správního orgánu není povinen sám zjišťovat stav věci). Žalovanému tedy v podstatě postačí se bránit tvrzením, že žalobce neprokázal dostatečně, že právě on je za porušení žalobcových práv zodpovědný anebo že žalobce neprokázal, že k zásahu do jeho práv vůbec došlo (hluk je přiměřený poměrům, škoda na zdraví nevznikla atd.). K prokázání svých tvrzení může žalobce použít v podstatě jakékoliv důkazy. V případě žalob proti důsledkům provozu na silnicích nebo proti jiným zdrojům obtěžování by mělo jít především o autorizovaná tvrzení, případně znalecké posudky.²⁹

²⁷ Z části obdobná situace nastává při prokazování veřejného zájmu pro účely vyvlastnění (od 1.1. 2007 upraveno zákonem č. 184/2006 Sb. Viz blíže <http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=162>.

²⁸ Například stavební orgány mohou odkázat účastníky jimi vedených správních řízení na soud, aby závazně vyřešil jejich údajně *občanskoprávní námitky*. Do doby rozhodnutí civilního soudu správní orgán řízení přeruší. Tato situace může nastat v průběhu územního řízení o umístění stavby, která bude zdrojem hluku, případně při řízení stavebním.

²⁹ Soudní judikatura za důkaz nepřiměřeného obtěžování nebo vážného ohrožení práv žalobce považuje snížení tržní hodnoty nemovitosti, na kterou je takto působeno. Jako důkazní prostředek zde může sloužit znalecký posudek z oboru oceňování nemovitostí, případně též vyjádření realitních kanceláří.

1. Sousedská žaloba

Základem pro tuto žalobu je ustanovení § 127 občanského zákoníku, podle něž vlastník věci nesmí hlukem „nad míru přiměřenou poměrům“ obtěžovat „sousedy“ nebo vážně ohrožovat výkon jejich práv.

Na základě tohoto ustanovení jsme se rozhodli ve větším počtu vhodných případů podat jménem obtěžovaných lidí žaloby proti hluku (v budoucnu též znečišťování ovzduší) provozem na pozemních komunikacích.³⁰ Vycházeli jsme přitom především z následujících úvah:

- Žalobcem může být podle našeho názoru každý člověk, který je obtěžován nadměrným hlukem. Možnost podat žalobu není omezena pouze na vlastníky, ale ani na nájemce pozemku nebo domu, který je hluku vystaven. Nicméně, nejčastějším hlukovým žalobcem bude právě vlastník nebo nájemce pozemku nebo domu, kde se hluk projevuje. Žalobcem nemůže být firma, občanské sdružení nebo jiná právnická osoba, protože tyto subjekty z povahy věci nemohou být hlukem obtěžovány. Jedinou výjimkou je obec. Ta může podat sousedskou žalobu za předpokladu, že jsou nadměrnému hluku vystaveny prostory v jejím vlastnictví, které používají občané této obce (např. chodník, dětské hřiště, obecní budovy atd.).³¹
- Žalovaným může být každý, kdo při užívání předmětu svého vlastnictví (své věci) obtěžuje hlukem své okolí. Žalovaným ale rovněž může být majitel továrny či dílny, která je zdrojem hluku. A tedy i vlastník silnice přestože sám hluk nezpůsobuje.³² V případě pozemních komunikací je vlastník či správce určen zákonem č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Ustanovení § 9 tohoto zákona říká, že vlastníkem dálnic a silnic I. třídy je stát, vlastníkem silnic II. a III. třídy je kraj, na jehož území se komunikace nachází a vlastníkem místních komunikací je příslušná obec.
- Obtěžování musí být „nepřiměřené poměrům“ (neboli hluk či znečišťování musí dosahovat hladiny, která je „nad mírou přiměřenou poměrům“). To je značně složitá a nejasná definice. Soud musí pečlivě posuzovat okolnosti každého konkrétního případu. Při hledání otázky, zda v určitém případě míra přiměřená poměrům byla či nebyla překročena, musí soud vycházet z objektivních hledisek a vzít v úvahu další specifické okolnosti. Soud musí vycházet z obvyklých společenských názorů a z míry hlučnosti (míra tolerance), která je v tom kterém místě obvyklá. Při posuzování míry přiměřenosti poměrům by měl přihlídnout ke konkrétním okolnostem případu, například jak dlouho hluk trvá, v kterou denní dobu, jaké je jeho frekvenční složení, zda jde o hluk pro dané místo obvyklý, atd.

Zcela mimo pochybnost je však to, že pokud hluk překračuje hygienické limity, jedná se vždy rovněž o hluk, který je nepřiměřený poměrům. Hygienické limity hluku, stanovené nařízením vlády č. 148/2006 Sb., představují (teoreticky) mezní hodnoty, kdy lidské zdraví ještě není poškozováno.³³ Stav, kdy dochází nebo může docházet k poškozování zdraví, nelze v žádném případě považovat za přiměřený poměrům. Dalším argumentem je to, že jedním ze základních atributů právních předpisů je jejich obecná závaznost a s tím spojený předpoklad, že mají být v praxi dodržovány a plněny. Pokud nejsou ze strany žalovaného v praxi dodržovány ani právní

³⁰ Přehled některých konkrétních případů viz na <http://hluk.eps.cz/index.php?page=kauzy>

³¹ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 8. 1999, sp.zn. 2 Cdon 330/97.

³² Srov. k tomu rozsudek NSS ze dne 15. března 2007, č.j. 1 As 7/2006, podle jehož odůvodnění odpovědnost za dodržování hlukových limitů nesou vlastníci, případně správci pozemních komunikací, neboť „jen tyto osoby mohou organizačními a technickými opatřeními řešit hygienické závady, spočívající v nadlimitní úrovni hluku, ohrožující zdraví. Zejména u letišť, železnic a pozemních komunikací je zcela nereálná představa, že za omezení hluku by odpovídali vlastníci jednotlivých automobilů, letadel či železničních vozů“.

³³ Tomu odpovídá i definice hluku uvedená v § 30 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví, kde je explicitně řečeno, že hlukem je „zvuk, který může být škodlivý pro zdraví a jehož hygienický limit stanoví prováděcí právní předpis.“

předpisy, nelze to rozhodně považovat za jakkoli přiměřené, nemá-li tím pádem dojít k destrukci společenského smyslu a účelu práva.

Naopak i v případech, kdy hygienické limity hluku překračovány nejsou, může jít podle okolností o hluk, který je nepřiměřený poměrům. Podle konkrétních okolností může být v určitých případech *přípustná* míra obtěžování ještě nižší než stanoví limity stanovené zákonem o ochraně veřejného zdraví.

Překračování hygienických limitů hluku ve většině případů nebude znamenat pouze obtěžování nad míru přiměřenou poměrům, ale rovněž **vážné ohrožení výkonu práv vlastníka**. Nadměrným hlukem je ohrožováno:

- právo vlastnické, konkrétně právo na užívání vlastnictví k účelům bydlení, odpočinku, rekreace atd.; nadměrným hlukem rovněž klesá tržní cena nemovitosti, což je závažný zásah do vlastnického práva
- právo na ochranu bydlení a životních podmínek,
- právo na ochranu osobnosti včetně práva na ochranu zdraví
- právo na příznivé životní prostředí

Při vážném ohrožení výkonu práv by se soud neměl zabývat otázkou *přiměřenosti poměrům*. Vážné ohrožení práv je nezákonné ve všech případech a soud by takové jednání měl bez bližšího zkoumání místních okolností případu a hledání míry přiměřenosti zakázat.

Soud může na základě sousedské žaloby přikázat žalovanému, aby se nezákonného jednání (obtěžování nebo ohrožování) zdržel. Jakým způsobem žalovaný zdroj hluku omezí, zůstává na něm. Soud mu nemůže rozsudkem přikázat konkrétní opatření. Opatření přijatá žalovaným nicméně musí být efektivní a vést ke splnění výroku rozsudku, jinak mu hrozí exekuční řízení.

Žalovaný se musí do data uvedeného v rozsudku zdržet obtěžování žalobce. Žalobní návrh je třeba formulovat tak, že žalovaný je povinen zdržet se obtěžování žalobce hlukem z (v žalobě uvedeného) pozemku žalovaného (případně i z jiné věci patřící žalovanému), pronikajícím na (v žalobě uvedené) nemovitost žalobce. Žalobce by měl rovněž zvážit, zda trvat na obvyklé lhůtě ke splnění rozsudku (3 dny), nebo z důvodu složitosti přijetí možných nápravných opatření (protihlukové stěny, výměna povrchu vozovky, omezení provozu atd.) navrhnout žalovanému lhůtu přiměřeně delší.

Zatím o žádné z podaných žalob nebylo pravomocně rozhodnuto. V jednom z případů se ovšem Ředitelství silnic a dálnic pod hrozbou podání žaloby zavázalo vyměnit obtěžovaným obyvatelům obyčejná okna za protihluková a dále obnovit povrch vozovky.³⁴

2. Žaloba na ochranu osobnosti

Osobnost každého člověka je chráněna celou řadou právních předpisů, včetně předpisů mezinárodní a předpisů ústavní síly. Občanský zákoník zakotvuje ochranu osobnosti v ustanovení § 11. Podle nějž má každá fyzická osoba právo na ochranu své osobnosti, zejména života a zdraví, občanské cti a lidské důstojnosti, jakož i soukromí, svého jména a projevu osobní povahy. Výčet osobnostních práv v § 11 není uzavřený, ale neustále se vyvíjí. Dnes je bezpochyby nutné do výčtu osobnostních práv zařadit i právo na příznivé životní prostředí, které má např. V praxi Evropského soudu pro lidská práva velmi blízko k právu na ochranu soukromí.³⁵

³⁴ Viz podrobněji <http://www.eps.cz/php/index.php?cat=arch&art=news&x=2001886>

³⁵ Viz například rozsudky ESLP ve věcech *Lopéz Ostra v. Španělsko* ze dne 9.12. 1994, *Guerra v. Itálie* ze dne 19.2. 1998, *Hatton et all. v. Spojené království* ze dne 9.7. 2003, *Moreno Gómez v. Španělsko* ze dne 16.11. 2004 a řadu

Nadměrným hlukem či znečišťováním ovzduší může být protiprávně zasahováno do práva na ochranu zdraví, práva na ochranu soukromí a práva na ochranu příznivého životního prostředí, které jsou dílčími složkami práva na ochranu osobnosti.

V rámci dokazování musí žalobce prokázat:

- že došlo k zásahu do práva na ochranu osobnosti,
- že je tento zásah neoprávněný a
- že žalovaný je tím, kdo to způsobil.

K odpovědnosti za zásah do práva na ochranu osobnosti postačí, že jde o zásah, který je způsobilý osobnost pouze ohrozit, nikoliv nutně poškodit. Pro úspěch žaloby tedy například není nutné, aby již došlo k poškození zdraví osoby, která je nadměrnému hluku vystavena.

Zásahem není pouze aktivní jednání nějaké osoby. Za zásah je považována i nečinnost odpovědného subjektu (např. nečinnost provozovatele komunikace, který odmítá přijmout protihluková opatření).

Zásah do práva na ochranu osobnosti musí být neoprávněný, tedy v rozporu s objektivním právem. V případě hluku či imisí bude zásah neoprávněný vždy, pokud budou překračovat hygienické limity.

Žalovaným bude ten, kdo při užívání předmětu svého vlastnictví (své věci) obtěžuje své okolí. Na rozdíl od žalobce může být žalovaným i firma, obec, nevládní organizace či stát. K odpovědnosti za zásah do práva na ochranu osobnosti není třeba zavinění.

Žalobou na ochranu osobnosti se lze domáhat

- upuštění od konkrétních neoprávněných zásahů (tzv. zdržovací žaloba)
- odstranění trvajících následků neoprávněného zásahu (tzv. odstraňovací, restituční žaloba) a
- přiměřeného zadostiučinění (tzv. satisfakční žaloba).

V praxi jsme se zatím podíleli na žalobě na ochranu osobnosti v případě zamoření bytů, jejichž vlastníkem je město Praha, azbestovými vlákny při neodborné rekonstrukci. Nájemci se v tomto případě domáhají vyčištění svých bytů, tedy primárně odstranění trvajících následků a současně i upuštění od pokračujícího zásahu.³⁶ Pro účely žaloby na ochranu osobnosti proti zásahům spočívajícím v nadměrném hluku či znečišťování ovzduší přichází zásadně do úvahy žaloba zdržovací, případně v kombinaci s žalobou satisfakční.

3 Závěry

- soukromoprávní nástroje ochrany před důsledky existujících dopravních staveb, případně jiných závažných zdrojů znečišťování, jsou doposud příliš nevyzkoušenou cestou ke snížení zásahů do životního prostředí a zároveň zvýšení odpovědnosti znečišťovatelů za důsledky jejich jednání. Zejména při systematickém selhávání odpovědných správních orgánů (typicky při ochraně před hlukem z dopravy) jde často o jediný teoreticky možný nástroj na dosažení změny
- k naději na jeho úspěšné využití je nezbytný vhodný výběr případu a dostatečné podklady (autorizovaná měření, znalecké posudky), neboť zejména zpočátku je nutno očekávat spíše rezervovaný přístup soudů

dalších. Podrobněji viz například Repík, B.: Chrání Evropská úmluva o lidských právech právo na životní prostředí (první část), Bulletin advokacie č. 7-8/2005, str. 22-23.

³⁶ Pro podrobnější informace viz <http://www.eps.cz/php/index.php?cat=arch&art=news&x=1982819>



Zpracování této analýzy bylo finančně podpořeno ze zdrojů EU - programu Transition Facility a Nadací Open Society Fund v rámci programu Posilování role práva.

Výhradní odpovědnost za obsah analýzy nese Ekologický právní servis.