

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

Eliška Dvorská

**Posuzování vlivů na životní prostředí v mezinárodním, evropském
a českém právu**

Disertační práce

Školitel: doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Studijní program: Teoretické právní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 11. 12. 2018

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou disertační práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 631 774 znaků včetně mezer.

disertantka

V Praze dne 18. 12. 2018

Poděkování

Ráda bych poděkovala svému školiteli doc. JUDr. Vojtěchovi Stejskalovi, DrSc. za odborné vedení, cenné rady a připomínky při psaní této práce.

Dále bych touto cestou ráda poděkovala i bývalým kolegům z ministerstva životního prostředí za poskytnutí cenných poznatků z praxe a zodpovězení mých všetečných dotazů.

V neposlední řadě bych také ráda poděkovala rodině za morální podporu a trpělivost s mým mnohaletým studiem.

Obsah

Úvod	5
1. Právní úprava posuzování vlivů záměrů na životní prostředí.....	13
1.1. Mezinárodní úprava posuzování vlivů na životní prostředí.....	15
1.1.1 Espoo úmluva.....	15
1.1.2 Aarhuská úmluva	18
1.2. Unijní úprava posuzování vlivů na životní prostředí.....	19
1.2.1 Směrnice EIA.....	21
1.2.2. Směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích.....	22
1.2.4. Směrnice a nařízení upravující účast veřejnosti.....	23
1.2.5. Judikatura Soudního dvora Evropské unie	23
1.3. Vnitrostátní úprava posuzování vlivů na životní prostředí	27
1.3.1. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí.....	28
1.3.2. Zákon o ochraně přírody a krajiny.....	30
1.3.3. Zákon o právu na informace o životním prostředí	31
1.3.4. Rozhodovací praxe vnitrostátních soudů	32
1.4. Shrnutí.....	33
2. Předmět posuzování vlivů na životní prostředí.....	34
2.1. Základní pojmy	35
2.2. Typy záměrů.....	44
2.2.1. Záměry kategorie I.....	47
2.2.2. Záměry kategorie II.....	47
2.2.3. Podlimitní záměry.....	49
2.2.4. Naturové záměry.....	54
2.3. Zjišťovací řízení.....	57
2.3.1. <i>Screening</i>	58
2.3.2. <i>Scoping</i>	61
2.3.2. Průběh zjišťovacího řízení	66
2.3.3. Závěr zjišťovacího řízení	67
2.4. Shrnutí.....	72
3. Základní charakteristika procesu EIA	74
3.1. Dokumentace EIA.....	74
3.2. Veřejné projednání	77
3.3. Posudek	80
3.4. Stanovisko EIA	84
3.4.1. Stanovisko EIA jako závazné stanovisko	86
3.4.2. Prodloužení platnosti stanoviska EIA	89
3.4.3. Přezkum stanoviska EIA.....	94
3.5. Rozhodování v navazujících řízeních	100
3.5.1. Stanovisko EIA jako podklad v navazujících řízeních	106
3.5.2. Ověřovací (verifikační) závazné stanovisko	108
3.5.3. Coherence stamp.....	111
3.5.4. Charakteristika navazujících řízení.....	115
3.5.5. Přezkum rozhodnutí vydaných v navazujících řízeních	118
3.6. Shrnutí.....	120

4. Zvláštní režim posuzování vlivů na životní prostředí.....	122
4.1. Meziúčetní posuzování záměrů.....	122
4.2. Posuzování naturových záměrů	129
4.3. Integrace procesu EIA do řízení podle stavebního zákona	135
4.4. Prioritní dopravní záměry	145
4.5. Činnosti plánované na území Antarktidy.....	148
4.6. Výjimky z posuzování	153
4.7. Shrnutí.....	158
5. Specifika posuzování vlivů záměrů na životní prostředí.....	160
5.1. Zajištění objektivitu a odbornosti v procesu EIA	160
5.2. Účast veřejnosti a přístup k soudní ochraně	164
5.2.1. Právo na informace	165
5.2.2. Účast veřejnosti.....	170
5.2.3. Přístup k soudní ochraně.....	178
5.3. Náklady posuzování.....	182
5.4. Vztah SEA a EIA	183
5.5. Použití správního řádu na postupy v oblasti EIA.....	187
5.6. Shrnutí.....	191
6. Aktuální otázky v posuzování vlivů na životní prostředí	193
6.1. Působnost Espoo úmluvy	196
6.1.1. Rozšíření smluvních stran Espoo úmluvy.....	196
6.1.2. Aplikace Espoo úmluvy na činnosti související s jadernou energií	197
6.2. Řádná transpozice směrnice EIA	207
6.2.1. Infringementové řízení.....	207
6.2.2. Historie infringementových řízení proti ČR	209
6.2.3. Probíhající infringementové řízení proti ČR.....	212
6.3. Harmonizace povolovacího procesu (streamlining)	216
6.3.1. Povinné propojení postupů (EIA a naturové posouzení)	219
6.3.2. Volitelné propojení EIA a jiných environmentálních hodnocení	219
6.3.3. Rekodifikace stavebního práva	227
6.3.4. Zákon o urychlení výstavby dopravní a jiné infrastruktury	229
6.4. Shrnutí.....	234
Závěr	236
Seznam zkratk	241
Seznam použitých zdrojů	245
Seznam příloh.....	261
Příloha č. 1: Zjednodušené schéma procesu EIA v ČR	262
Příloha č. 2: Srovnání pojmů použitých v českém, unijním a mezinárodním právu ..	264
Příloha č. 3: Struktura stálých orgánů Espoo úmluvy.....	267
Abstrakt	268
Abstract.....	269

Úvod

Posuzování vlivů na životní prostředí patří mezi klíčové preventivní nástroje ochrany životního prostředí.¹ Jeho primárním účelem je podrobit veškeré lidské aktivity, které by s ohledem na svoji povahu a rozsah mohly mít významné dopady na životní prostředí, specifickému postupu, v němž jsou identifikovány a vyhodnoceny předpokládané vlivy takových aktivit na životní prostředí, a to ještě před povolením jejich realizace. Jedná se o horizontální (průřezový) nástroj ochrany životního prostředí, jehož předmětem je vyhodnocení předpokládaných vlivů určité aktivity na všechny složky životního prostředí, a to včetně kumulativních a synergických vlivů, které vyvstávají z existence dalších lidských aktivit.² Cílem tohoto institutu je tedy zajistit ochranu životního prostředí prostřednictvím předcházení potenciálnímu poškození životního prostředí, ke kterému by mohlo realizací určitých záměrů dojít.

Součástí posuzování vlivů na životní prostředí je nejen vyhodnocení předpokládaných vlivů předmětné aktivity na životní prostředí, ale i navržení odpovídajících opatření, jejichž cílem je identifikované možné vlivy zcela vyloučit, zmírnit či vyrovnat a jejichž splnění je předpokladem pro realizaci posuzované činnosti. Posuzování vlivů na životní prostředí je tak institutem, který umožňuje nalezení rovnováhy mezi zájmy na ochranu životního prostředí a zájmy na všeobecný rozvoj.³ Jako jeden z postupů, ve kterých se rozhoduje o záležitostech týkajících se životního prostředí, zároveň umožňuje kontrolu veřejnosti a její účast, neboť ta vnáší do povolovacího procesu prvky nestrannosti, které umožňují správním orgánům činit informovaná rozhodnutí.

Pod pojmem posuzování vlivů na životní prostředí *lato sensu* se rozumí posuzování vlivů veškeré lidské činnosti, kterému mohou být podrobeny jednak strategie, plány a koncepce, tedy velmi rámcově vymezené plány lidské činnosti (jedná se o tzv. strategické posuzování vlivů na životní prostředí, angl. *strategic environmental assessment*, zkr. SEA), a jednak

¹ BAHÝLOVÁ, Lenka. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2015. Beckovy komentáře, str. VII.

² VOMÁČKA, Vojtěch a Dominik ŽIDEK. *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, str. 17.

³ BIRNIE, P. W., BOYLE, A. E.: *International Law and the Environment*. 2nd edition. New York: Oxford University Press, 2002, str. 131.

projekty a záměry, které již představují konkrétní stavby, činnosti nebo jiné zásahy do životního prostředí (jedná se o posuzování vlivů na životní prostředí *stricto sensu*, angl. *environmental impact assessment*, zkr. EIA). Účelem posuzování vlivů na životní prostředí je vyhodnotit veškeré předpokládané vlivy navrhované lidské činnosti na životní prostředí, určit, zdali je tato činnost z hlediska vlivů na životní prostředí přijatelná, a stanovit nezbytná opatření k prevenci, minimalizaci, eliminaci či kompenzaci případných významných negativních vlivů na životní prostředí.

Tato práce je zaměřena na posuzování vlivů na životní prostředí *stricto sensu*, tedy na posuzování vlivů *záměrů*⁴ na životní prostředí (*environmental impact assessment*, EIA). Jedná se o posuzování vlivů konkrétních staveb, zařízení a dalších, již poměrně podrobně specifikovaných činností nebo jiných zásahů do životního prostředí. Tento typ posuzování se někdy označuje jako tzv. projektové posuzování vlivů na životní prostředí, čímž je výslovně odlišeno od posuzování strategického.⁵ Není-li v textu uvedeno jinak, pod pojmem „posuzování vlivů na životní prostředí“ se nadále rozumí pouze projektové posuzování vlivů na životní prostředí, tj. EIA.

Posuzováním vlivů se jakožto jednomu z klíčových unijních nástrojů ochrany životního prostředí dlouhodobě věnuje česká i zahraniční odborná literatura. Ze strany české odborné veřejnosti je problematice posuzování vlivů na životní prostředí v posledních letech věnována pozornost zejména v souvislosti s častými změnami právní úpravy, ke kterým v uplynulých letech došlo. Vzhledem ke skutečnosti, že disertační práce je zaměřena na aktuální právní úpravu v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí, je na tomto místě třeba zmínit především aktualizované komentáře k zákonu č. 100/2001 Sb., jejichž autory

⁴ Pojem „záměr“ je pojmem, který používá zákon č. 100/2001 Sb. Zahrnuje celou řadu forem lidské činnosti (viz ustanovení § 3 písm. a) zákona č. 100/2001 Sb.). Významově jej lze považovat za synonymum slova „projekt“, který se používá i ve vnitrostátních právních předpisech (např. v zákoně o výstavbě infrastruktury), v anglickém znění s pojmem „*project*“ pracuje i směrnice EIA. Zároveň odpovídá i pojmu „navrhovaná činnost“, který používá Espoo úmluva (viz ustanovení čl. 1 písm. v)).

⁵ S pojmem „projektové posuzování vlivů na životní prostředí“ pracuje např. komentář DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. XXI.

jsou Libor Dvořák⁶ a Lenka Bahýľová a kolektiv⁷, a dále komentáře k zákonu o ochraně přírody a krajiny, jejichž autory jsou Vojtěch Stejskal⁸ a Vojtěch Vomáčka a kolektiv.⁹ Problematickými otázkami souvisejícími s posledními novelami stavebního zákona a zákona č. 100/2001 Sb. se pak zabývá např. *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí z roku 2016*¹⁰ a celá řada odborných článků vydaných v časopise *České právo životního prostředí*.¹¹

Disertační práce je zaměřena na posuzování vlivů na životní prostředí v českém právu, avšak se zohledněním požadavků vyplývajících z právních předpisů i na dalších úrovních právní úpravy, tj. na úrovni mezinárodní a unijní.¹² Vzhledem ke skutečnosti, že všechny výše uvedené právní systémy se prolínají a při výkladu a aplikaci postupů posuzování vlivů na životní prostředí stanovených vnitrostátním právem je nezbytné dodržovat rovněž závazky plynoucí z mezinárodního a unijního práva, jsou klíčové aspekty české právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí popsány s odkazem na jejich úpravu v evropském a mezinárodním právu, včetně analýzy jejich společných rysů a odlišností.

Z důvodu zajištění souladu národní právní úpravy s požadavky vyplývajících z evropských a mezinárodních právních předpisů prošla právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí v minulosti mnoha změnami, které měly za následek zpřísnění právní úpravy vedoucí k vyšší ochraně životního prostředí. Zároveň však došlo v několika

⁶ DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. XXII.

⁷ BAHÝĽOVÁ, Lenka. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2015. Beckovy komentáře.

⁸ STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR).

⁹ VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony.

¹⁰ VOMÁČKA, Vojtěch a Dominik ŽIDEK. *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2016.

¹¹ Např. VOMÁČKA V., ŽIDEK D.: *Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby*. *České právo životního prostředí*, 2017, číslo 45, FRANKOVÁ M.: *Změny v právní úpravě ochrany přírody při umísťování staveb a změnách využití území*. *České právo životního prostředí*, 2017, číslo 45, či *Akademické stanovisko k novele stavebního zákona, kterou se mění mimo jiné zákon o ochraně přírody a krajiny*. *České právo životního prostředí*, 2017, číslo 43.

¹² Právo Evropské unie (dříve Evropských společenství) je označováno několika termíny, např. evropské právo (*stricto sensu*), evropské unijní právo, unijní právo, *aquis communautaire*, resp. *aquis*. V práci je pro zjednodušení za účelem označení práva EU zpravidla používáno pojmu „unijní právo“.

případech i k jejímu určitému rozvolnění, poskytujícímu prostor pro ekonomický rozvoj, avšak s potenciálním negativním dopadem na ochranu životního prostředí. Cílem disertační práce je analyzovat tyto změny, vyhodnotit stávající právní úpravu, identifikovat aktuální nedostatky právní úpravy a případně navrhnout i jejich řešení *de lege ferenda*.

S ohledem na aktuálnost daného tématu je žádoucí zabývat se všemi aspekty projektového posuzování vlivů na životní prostředí, poskytnout kompletní přehled pramenů právní úpravy na všech jejích úrovních a poukázat na vzájemné vazby mezi nimi. Za účelem pochopení některých institutů je rovněž nezbytné zabývat se východisky právní úpravy a důvody a okolnostmi, které ke změnám právní úpravy vedly. Co se týče použitých metod, v práci je použito metody deskripce, analýzy, komparace a syntézy. Popis a rozbor jednotlivých institutů je proveden i s ohledem na požadavky právních předpisů na jednotlivých úrovních právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí. Tam, kde je to pro zdůvodnění vhodné, jsou uvedeny i historické okolnosti, které k volbě právní úpravy vedly, a dosavadní zkušenosti s aplikací vnitrostátních právních předpisů.

Důraz je kladen na novinky a změny zákona č. 100/2001 Sb., ke kterým v uplynulých letech došlo, přičemž je pro účely srovnání zpravidla uvedena i předchozí právní úprava a její nedostatky. V práci je rovněž u analýzy jednotlivých institutů odkázáno na příslušné mezinárodní a unijní právní předpisy, které danou materii upravují (vzhledem ke skutečnosti, že tyto právní předpisy mnohdy používají různou terminologii, je za účelem přehlednosti a srozumitelnosti textu zpravidla používána terminologie zákona č. 100/2001 Sb.).

Práce se nejprve zabývá prameny práva, kterými je posuzování vlivů na životní prostředí upraveno v jednotlivých právních systémech. Přehled právních předpisů, které mají dopad na problematiku EIA, obsažený v **první části** práce, je doprovoben pouze jejich stručnou charakteristikou s tím, že konkrétní požadavky těchto právních předpisů jsou dále rozvedeny v příslušných kapitolách zabývajících se jednotlivými aspekty posuzování vlivů na životní prostředí.

Vzhledem ke skutečnosti, že všechny výše uvedené právní systémy se prolínají a při výkladu a aplikaci postupů posuzování vlivů na životní prostředí stanovených vnitrostátním právem je nezbytné dodržovat rovněž závazky plynoucí z mezinárodního a unijního práva, je předpokladem orientace v dané problematice a pochopení jednotlivých institutů definování základních právních pojmů, se kterými posuzování vlivů na životní prostředí pracuje. **Část druhá** je proto věnována rozboru definic a základních pojmů používaných v zákoně č. 100/2001 Sb., a to včetně jejich vazby na unijní a mezinárodní právo. Zároveň se zabývá i stanovením předmětu posuzování vlivů na životní prostředí, neboť předpokladem uplatnění institutu posuzování vlivů na životní prostředí je identifikace lidských činností, které musí být posuzování vlivů na životní prostředí podrobeny. V této části práce je proto uvedeno i zjišťovací řízení, ve kterém se mj. stanovuje povinnost provedení „plného“ posouzení vlivů na životní prostředí, tzv. procesu EIA.

Na část druhou navazuje **část třetí**, která je zaměřena na rozbor jednotlivých fází samotného procesu EIA, jehož provedením dochází k naplnění základního účelu posuzování vlivů na životní prostředí. Teprve v procesu EIA dochází ke komplexnímu vyhodnocení vlivů záměrů, které mohou mít významné vlivy na životní prostředí, a k získání objektivního odborného podkladu, který hraje klíčovou roli při rozhodování v následných povolenacích (tzv. navazujících) řízeních, neboť je jím zajištěno promítnutí požadavků na ochranu životního prostředí do rozhodnutí v nich vydaných.

Kromě svým způsobem „standardního“ procesu EIA, který je analyzován v části třetí, je však nutno poukázat i na další, specifické postupy v posuzování vlivů na životní prostředí. Jedná se o velmi různorodou skupinu zvláštních režimů, které se vyznačují celou řadou odchylek, zakotvených nejen v zákoně č. 100/2001 Sb., ale i v dalších právních předpisech. Tyto zvláštní postupy dopadají jak na určité typy záměrů obecně, tak i na záměry určené zcela konkrétně, a k jejich aplikaci dochází v důsledku různých okolností, které mohou být jak věcné, tak i procesní povahy. Jakkoli se jedná o velmi nesourodou skupinu, která zahrnuje zcela odlišné postupy, za účelem přehlednosti jsou všechny zvláštní režimy společně uvedeny v **části čtvrté**.

Posuzování vlivů na životní prostředí se jakožto ryze preventivní, horizontální nástroj ochrany životního prostředí vyznačuje celou řadou specifik. Těm je věnována **část pátá**. Jelikož se posuzování vlivů na životní prostředí zabývá potenciálními vlivy určité, byť již konkrétně specifikované, avšak dosud neprovedené činnosti, a to na veškeré složky životního prostředí, je jeho nezbytným atributem požadavek na vysokou odbornost.¹³ Vzhledem ke skutečnosti, že procesu posouzení vlivů na životní prostředí podléhají lidské aktivity s potenciálně nejvýznamnějšími dopady na obyvatelstvo a životní prostředí, je důležitou součástí procesu i požadavek na jeho transparentnost, který je naplňován zejména prostřednictvím aktivního zpřístupňování dokumentů pořizovaných v rámci posuzování vlivů na životní prostředí a zapojením veřejnosti různými formami účasti jak v samotném procesu posouzení vlivů na životní prostředí, tak i v následných, tzv. navazujících řízeních. S ohledem na časovou i finanční nákladnost procesu EIA je třeba uvést rovněž informace o nákladech, které jsou s posuzováním vlivů na životní prostředí spojeny. Žádoucí je rovněž vymezit vztah EIA vůči strategickému posuzování (SEA), které se vyhodnocením vlivů vybraných lidských aktivit také zabývá, třebaže tak činí v jiné fázi plánování lidské činnosti a v odlišné míře podrobnosti. Konečně, je vhodné zabývat se i možností aplikace správního řádu na postupy v posuzování vlivů na životní prostředí, neboť se jedná o činnost prováděnou v rámci veřejného správního práva.

Posuzování vlivů na životní prostředí je poměrně dynamicky se rozvíjející oblast ochrany životního prostředí, do které se promítají nejen požadavky odrážející vnitrostátní situaci, ale i požadavky unijního a mezinárodního práva. **Část šestá** je proto věnována současným trendům a nejdůležitějším otázkám, které jsou aktuálně řešeny v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí na poli mezinárodním, evropském i vnitrostátním. Jedná se zejména o implementaci unijních a mezinárodních závazků a probíhající iniciativy, jejichž cílem je zefektivnit proces EIA do budoucna.

¹³ Viz např. ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb.: „*Účelem posuzování vlivů na životní prostředí je získat objektivní odborný podklad pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů, a přispět tak k udržitelnému rozvoji společnosti*“ či čl. 5 odst. 3 písm. a) a b) revidované směrnice EIA: „*Za účelem zajištění úplnosti a kvality dokumentace vlivů záměru na životní prostředí: a) oznamovatel zajistí, aby dokumentaci vlivů záměru na životní prostředí vypracovali kvalifikovaní odborníci; b) příslušný orgán zajistí, že má k dispozici dostatečné odborné zázemí pro posouzení dokumentace vlivů záměru na životní prostředí, nebo že má k takovému odbornému zázemí potřebný přístup,...*“

V **závěru** práce je provedeno vyhodnocení stávající právní úpravy v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí, a to zejména s odkazem na poslední zásadní novely, ke kterým v uplynulých letech došlo a kterými byly provedeny podstatné změny v postupech posuzování vlivů na životní prostředí. Uvedeny jsou klady i nedostatky stávající právní úpravy a pohled na aktuální dění v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí.

Konečně, za účelem snazšího porozumění jednotlivých fází procesu EIA a povolovacího procesu, dílčích institutů používaných v rámci posuzování vlivů na životní prostředí a činnosti orgánů Espoo úmluvy zahrnuje tato práce i přílohy, které je graficky znázorňují. V **příloze č. 1** je uvedeno grafické schéma povolovacího procesu v České republice, a to jak v případě procesu EIA vedeného standardně, tak v případě procesu EIA integrovaného do řízení podle stavebního zákona. **Příloha č. 2** obsahuje tabulku, ve které jsou porovnány jednotlivé pojmy, používané v mezinárodních, unijních i vnitrostátních právních předpisech. Jelikož je značná část práce věnována činnostem orgánů Espoo úmluvy, je v **příloze č. 3** k práci vyobrazena i struktura orgánů Espoo úmluvy.

Téma disertační práce bylo zvoleno velmi široce, a to za účelem poskytnutí uceleného pohledu na danou problematiku umožňujícího hlubší pochopení jednotlivých institutů a vzájemných vazeb mezi nimi. Posuzování vlivů na životní prostředí je často diskutovaným a nezdá se, že by svým způsobem demonizovaným nástrojem ochrany životního prostředí, neboť se při jeho uplatňování střetává zájem na ochraně životního prostředí s často velmi protichůdnými ekonomickými zájmy.

Jakkoli je tedy zřejmé, že vybranými aspekty posuzování vlivů na životní prostředí by bylo možno zabývat se jednotlivě v rozsahu samostatných disertačních prací, byl zvolen přístup, jehož cílem je obsáhnout oblast posuzování vlivů na životní prostředí komplexně. Cílem disertační práce tak není poskytnout detailní rozbor všech aspektů posuzování vlivů na životní prostředí, neboť takový přístup by vyžadoval zpracování práce v několikanásobném rozsahu, nýbrž poskytnout ucelený a kompletní přehled dané problematiky, poukázat na aktuální nedostatky právní úpravy a nastínit možnosti jejich řešení.

V práci byly využity nejen právní předpisy, literatura a jiné dostupné zdroje, ale i poznatky z téměř pětiletého působení na Ministerstvu životního prostředí, odboru posuzování vlivů na životní prostředí a integrované prevence. Znalost okolností vedoucích k přijetí posledních novelizací zákona č. 100/2001 Sb., účast na jejich přípravě a legislativním procesu, stejně jako účast na přípravě metodických dokumentů Evropské komise a na mezinárodních jednáních v roli národní kontaktní osoby pro Espoo úmluvu, mi umožnila hlubší pochopení dané problematiky. Věřím, že práce bude užitečným zdrojem informací jak pro odbornou, tak i laickou veřejnost.

1. Právní úprava posuzování vlivů záměrů na životní prostředí

Posuzování vlivů na životní prostředí je poměrně novodobým institutem, který se začal uplatňovat teprve v průběhu 60. let minulého století v USA a následně se přesunul do dalších států, včetně těch evropských.¹⁴ V současné době je problematika posuzování vlivů na životní prostředí upravena jak na úrovni práva vnitrostátního, tak evropského a mezinárodního. Společným rysem jednotlivých právních úprav je stanovení předmětu úpravy, definic pojmů, povinností příslušných orgánů a výčet činností, na něž se úprava vztahuje.

Aplikace právních předpisů na jednotlivých úrovních právní úpravy je odvislá od jejich povahy a řídí se pravidly hierarchie stanovenými Ústavou ČR; některé právní předpisy jsou aplikovatelné přímo, zatímco jiné je třeba nejprve promítnout do vnitrostátního právního řádu. Působnost těchto právních předpisů se vzájemně prolíná, nicméně v řadě otázek se liší co do předmětu úpravy i okruhu práv a povinností, které zakotvují.

Na mezinárodní úrovni je důležitým právním předpisem Aarhuská úmluva,¹⁵ která zakotvuje požadavky na posuzování vlivů na životní prostředí jakožto na postupy, ve kterých se rozhoduje o záležitostech dotýkajících se životního prostředí. Mezinárodní smlouvou, která upravuje výlučně posuzování vlivů na životní prostředí, je tzv. Espoo úmluva.¹⁶ Ta však neupravuje posuzování vlivů na životní prostředí komplexně, nýbrž zakotvuje povinnosti smluvních stran pouze ve vztahu k posuzování těch činností, které by mohly mít významné přeshraniční vlivy.

Základním právním předpisem na poli Evropské unie je směrnice o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (tzv. směrnice EIA), která

¹⁴ DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. XXII.

¹⁵ Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (*Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*).

¹⁶ Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států (*Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*).

byla od svého přijetí v roce 1985 několikrát změněna.¹⁷ Posuzování vlivů se ale dotýkají i další předpisy EU, především tzv. „naturové“ směrnice (tj. směrnice o stanovištích¹⁸ a směrnice o ptácích¹⁹), rámcová směrnice o vodách²⁰ a unijní právní předpisy implementující požadavky Aarhuské úmluvy (směrnice o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí,²¹ směrnice o účasti veřejnosti²² a nařízení o použití ustanovení Aarhuské úmluvy na subjekty a orgány Společenství.²³

Na vnitrostátní úrovni je komplexní úprava posuzování vlivů na životní prostředí upravena v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí,²⁴ který v roce 2001 nahradil předchozí zákon z roku 1992.²⁵ Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí obsahuje nejen úpravu v oblasti EIA, ale i v oblasti SEA, a je tak základním transpozičním předpisem ke směrnici EIA i ke směrnici SEA.²⁶ Ve vztahu ke směrnici EIA jsou však za transpoziční právní předpisy považovány i další zvláštní zákony, dle kterých jsou vedena správní řízení, v nichž dochází k povolování záměrů. Co se týče tzv. naturových záměrů,²⁷ je problematika posuzování vlivů na životní prostředí upravena i v zákoně o ochraně přírody a krajiny.²⁸

¹⁷ Původní směrnice EIA, tj. směrnice Rady 85/337/EHS, byla změněna směrnicemi 97/11/ES, 2003/35/ES a 2009/31/ES. Následně byla kodifikována směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU. Naposledy byla směrnice EIA změněna směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU (tzv. revize směrnice EIA).

¹⁸ Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.

¹⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků (tato směrnice kodifikovala směrnici Rady Evropských společenství 79/409/EHS z 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků, která byla několikrát změněna).

²⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky.

²¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS

²² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně.

²³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 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 Společenství.

²⁴ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.

²⁵ Zákon ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶ Směrnice 2001/42/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (směrnice SEA) je základním předpisem unijního práva v oblasti strategického posuzování vlivů na životní prostředí

²⁷ Viz ustanovení § 3 písm. a) bodu 2 zákona č. 100/2001 Sb.

²⁸ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

1.1. Mezinárodní úprava posuzování vlivů na životní prostředí

Na pomyslném vrcholu pyramidy znázorňující hierarchii právních předpisů lze v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí nalézt dvě stěžejní mezinárodní úmluvy, kterými je Česká republika vázána, a to tzv. Espoo a Aarhuskou úmluvu. Vedle samotného textu těchto úmluv hrají v jejich praktickém uplatňování důležitou roli jejich orgány, a to zejména výbory (*committees*), které provádějí přezkum plnění uvedených úmluv ze strany jejich smluvních států (*review of compliance*) a přijímají závěry a doporučení k jejich řádnému naplňování (*recommendations*). Závěry těchto výborů jsou následně promítnuty do rozhodnutí přijímaných vrcholnými orgány těchto úmluv, tedy schůzemi (resp. zasedáními)²⁹ smluvních stran (*meetings of the Parties*), které se konají v pravidelných intervalech. Jakkoli nejsou tato rozhodnutí právně vymahatelná, prostřednictvím politického tlaku mohou mít dopad nejen na smluvní stranu, které jsou určeny, ale i na jiné smluvní strany, které by měly postupovat v obdobných případech obdobně. Formulace přijímaných rozhodnutí bývají zpravidla předmětem intenzivních diskuzí, neboť smluvní státy často vykládají – s ohledem na své vnitrostátní zájmy či aktuální politickou situaci – Espoo úmluvu rozdílně. Aktuálním problémem vyplývajícím z odlišného přístupu jednotlivých zemí k výkladu a aplikaci Espoo úmluvy je podrobněji věnována kapitola 6.1.

1.1.1 Espoo úmluva

Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států, angl. *Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context* (Espoo úmluva) byla sjednána v rámci Evropské hospodářské komise Organizace spojených národů (EHK OSN) dne 25. února 1991 ve finském městě Espoo a vstoupila v platnost dne 10. září 1997. Česká republika Úmluvu ratifikovala dne 26. února 2001 a je

²⁹ Jako překlad pojmu „*meeting of Parties*“ lze použít pojmy „schůze“ smluvních stran i „zasedání“ (smluvních) stran. Česká verze Aarhuské úmluvy používá pojem „zasedání“ stran (viz ustanovení čl. 10 Aarhuské úmluvy), český překlad Espoo úmluvy naopak pracuje s pojmem „schůze“ smluvních stran (viz ustanovení čl. 11 Espoo úmluvy) a český překlad Protokolu SEA se drží pojmu „zasedání“ stran (viz ustanovení čl. 14 Protokolu SEA). V textu práce je použito pojmu „schůze“ smluvních stran, neboť se zpravidla jedná o výklad Espoo úmluvy.

pro ni platná ode dne 27. května 2001.³⁰ V současné době má Espoo úmluva 45 smluvních stran včetně EU.³¹

Cílem Espoo úmluvy je provádět posouzení vlivů na životní prostředí v počátečním stadiu povolenacích procesů a zajistit tak přijímání environmentálně šetrných rozhodnutí s náležitým ohledem na minimalizaci významných negativních vlivů záměrů, především v kontextu jejich možného mezistátního přesahu.³² Za účelem dosažení tohoto cíle se smluvní strany zavázaly přijmout vhodná a účinná opatření k prevenci, snížení a kontrole významných environmentálních vlivů, které přesahují hranice států.³³ Pojem přeshraničního vlivu je definován poměrně široce, a to jako „*jakýkoli vliv/dopad, jenž není výlučně globálního charakteru, ke kterému dojde v oblasti podléhající jurisdikci smluvní strany a který je způsobený navrhovanou činností, jejíž fyzický původ leží v oblasti zcela nebo částečně podléhající jurisdikci jiné smluvní strany.*“³⁴

Předpokladem pro dosažení výše uvedených cílů je úzká spolupráce mezi státy, v nichž mají být činnosti s možným významným přeshraničním vlivem realizovány (státy původu), a státy, které mohou být těmito vlivy dotčeny (dotčené státy). Espoo úmluva proto ukládá smluvním stranám specifické povinnosti související s přeshraniční povahou vlivů, mezi které patří především povinnost informovat dotčené státy prostřednictvím zasílání stanovených dokumentů (oznámení, dokumentace) a povinnost umožnit dotčeným státům účast na projednání navrhovaných činností. Zároveň uvádí i seznam navrhovaných činností, na které se tyto požadavky vztahují.³⁵

Původní znění Espoo úmluvy z roku 1992 bylo v průběhu následujících dekad dvakrát

³⁰ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 91/2001 Sb. m. s., o přijetí Úmluvy o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států

³¹ Stav ratifikace ke dni 24. září 2018. Aktuální informace jsou dostupné na webu EHK OSN z: <https://www.unece.org/env/eia/ratification.html>.

³² Viz ustanovení čl. 2 odst. 1 Espoo úmluvy: „*Smluvní strany přijmou, buď samostatně nebo společně, všechna vhodná a účinná opatření k prevenci, snížení a omezení významného škodlivého dopadu navrhovaných činností přesahujícího hranice států.*“

³³ SANDS, Philippe. *Principles of International Environmental Law*. 2nd edition. New York: Cambridge University Press, 2003, str. 814.

³⁴ Viz ustanovení čl. 1 bodu viii) Espoo úmluvy.

³⁵ Viz příloha č. I k Espoo úmluvě.

změněno. Dne 27. února 2001 byla v Sofii přijata první změna Espoo úmluvy, jejímž cílem je mj. umožnit přistoupení k Espoo úmluvě i státům, které nejsou členy EHK OSN. Druhá změna Espoo úmluvy byla přijata dne 4. června 2004 v Cavtatu za účelem dalšího posílení aplikace Espoo úmluvy (bylo např. zavedeno ustanovení týkající se přezkumu dodržování Espoo úmluvy). Česká republika obě změny ratifikovala dne 18. dubna 2007. První změna Espoo úmluvy vstoupila v platnost dne 26. srpna 2014, poté, co bylo dosaženo potřebného počtu ratifikací smluvními státy;³⁶ ustanovení umožňující přistoupení států, jež nejsou členy EHK OSN, však dosud není účinné, neboť vyžaduje ratifikaci všemi smluvními státy (více viz bod 6.1.1.). Druhá změna Espoo úmluvy vstoupila v platnost 23. října 2017.³⁷

Důležitou úlohu v implementaci Espoo úmluvy hraje Výbor pro plnění úmluvy (v práci též označovaný jako Implementační výbor),³⁸ který poskytuje doporučující výklad Espoo úmluvy a zabývá se dodržováním Espoo úmluvy smluvními státy, a to jak z vlastní iniciativy,³⁹ tak na základě stížností dotčených států. Ačkoli se šetření implementačního výboru ve většině případů týká jiných států, závěry jím přijaté mají zásadní dopad i na ČR, neboť jsou zpravidla převzaty do rozhodnutí přijatých smluvními stranami Espoo úmluvy, které navzdory své právně nezávazné povaze hrají klíčovou roli ve výkladu Espoo úmluvy a její správné aplikaci v praxi.

Espoo úmluva předpokládá možnost uzavírání bilaterálních (příp. multilaterálních) dohod mezi smluvními stranami, které by blíže specifikovaly formu a obsah jednotlivých procesních kroků, které zainteresované strany⁴⁰ na základě Espoo úmluvy činí, a usnadnily tak komunikaci a spolupráci mezi nimi.⁴¹ Vzhledem ke skutečnosti, že Česká republika

³⁶ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 27/2015 Sb. m. s.

³⁷ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 70/2017 Sb. m. s.

³⁸ Implementační výbor (*Implementation Committee*), byl vytvořen na třetí schůzi smluvních stran (*Decision III/2, appendix*), které bylo následně změněno rozhodnutím přijatým na šesté schůzi smluvních stran (*Decision VI/2*). Struktura a funkce Implementačního výboru, jakož i postupy při kontrole plnění Espoo úmluvy, jsou dostupné na webu EHK OSN, např. z: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/ImplementationCommittee/2014_Structure_and_functions/Implementation_Committee_structure_functions_procedures_rules_e_2014.pdf.

³⁹ Šetření z vlastní iniciativy zahajuje Výbor na základě informací (podnětů), které mu byly zaslány zpravidla nevládními organizacemi zaměřenými na ochranu životního prostředí.

⁴⁰ Zainteresovanými stranami se ve smyslu čl. 1 písm. iv) Espoo úmluvy rozumí strana původu (stát původu) a dotčená strana (dotčený stát), které se účastní posuzování vlivů na životní prostředí.

⁴¹ Viz ustanovení čl. 2 odst. 9, čl. 8 Espoo úmluvy a příloha č. 6 k Espoo úmluvě.

sousedí pouze se státy, které jsou zároveň členy Evropské unie a jejichž národní právní řády obsahují právní předpisy transponující unijní právo, nedochází k zásadním problémům při přeshraniční spolupráci a takovéto bilaterální či multilaterální dohody dosud nebyly uzavřeny.⁴²

1.1.2. Aarhuská úmluva

V oblasti posuzování vlivů na životní prostředí se uplatňuje i Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, angl. *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters* (Aarhuská úmluva), která byla podepsána dne 25. června 1998 na 4. ministerské konferenci EHK OSN v dánském Aarhusu a která vstoupila v platnost dne 30. října 2001.

Aarhuská úmluva byla sjednána za účelem podpory zpřístupňování informací o životním prostředí veřejnosti, vytváření podmínek pro aktivní účast veřejnosti v rozhodovacích procesech týkajících se životního prostředí a zajištění právní ochrany v záležitostech životního prostředí. Mezi informace, jež mají být veřejnosti zpřístupňovány, patří i informace související s posuzováním vlivů na životní prostředí a účastí na rozhodovacích procesech. Obdobně, jako je tomu u Espoo úmluvy, i Aarhuská úmluva obsahuje seznam činností, na které se povinnosti zakotvené v Aarhuské úmluvě vztahují.⁴³

Aarhuská úmluva zakotvuje minimální standardy procesních práv v řízeních, které se týkají životního prostředí, a to ve třech oblastech, kterými jsou právo na přístup k environmentálním informacím, právo na účast v rozhodovacích procesech a právo na přístup ke spravedlnosti.⁴⁴ Tato tři základní práva, která se označují jako tři pilíře

⁴² Přestože jsou všechny sousední státy vázány stejnými mezinárodními a unijními právními předpisy, lze uzavření bilaterálních dohod považovat za žádoucí, neboť je v nich možno dále upřesnit jednotlivé postupy a případně i nastavit přísnější vzájemná práva a povinnosti vedoucí k efektivnější spolupráci při posuzování vlivů na životní prostředí.

⁴³ Viz ustanovení čl. 6 odst. 1 a příloha č. I k Aarhuské úmluvě.

⁴⁴ Viz ustanovení čl. 1 Aarhuské úmluvy: „S cílem přispět k ochraně práva každého příslušníka současné generace i generací budoucích na život v prostředí příznivém pro jeho zdraví a životní pohodu každá smluvní strana zaručí právo na přístup k environmentálním informacím, podíl veřejnosti na rozhodování o otázkách

Aarhuské úmluvy, zajišťují transparentnost povoloovacího procesu a možnost zapojení veřejnosti a jsou vzájemně úzce provázána (podrobněji se těmto právům věnuje kapitola 5.2.).

Stejně jako je tomu i v případě Espoo úmluvy, smluvní stranou Aarhuské úmluvy jsou jak Evropská unie jako celek, tak i všechny její členské státy včetně ČR. Z toho pro ČR vyplývá dvojitá vázanost Aarhuskou úmluvou, a to jak na úrovni práva mezinárodního, tak práva unijního.⁴⁵

Kontrola dodržování Aarhuské úmluvy ze strany jejích smluvních stran náleží Výboru pro kontrolu plnění Aarhuské Úmluvy (*Aarhus Convention Compliance Committee*),⁴⁶ který – obdobně, jako je tomu i u Espoo úmluvy – se zabývá především stížnostmi ze strany smluvních stran a veřejnosti.⁴⁷ Výbor byl ustaven na prvním zasedání smluvních stran Aarhuské úmluvy, které se uskutečnilo v říjnu roku 2002. Výbor, jehož členy jsou zástupci nominovaní smluvními stranami, se standardně schází 4krát ročně.⁴⁸

1.2. Unijní úprava posuzování vlivů na životní prostředí

Právo Evropské unie neboli unijní právo je specifickým právním řádem, který je nedílnou součástí právních řádů členských států EU.⁴⁹ Unijní právo životního prostředí zahrnuje rozsáhlý soubor environmentálních norem, který je jedním z nejdůležitějších faktorů

životního prostředí a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí v souladu s ustanoveními této úmluvy.“

⁴⁵ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, str. 10.

⁴⁶ Výbor pro kontrolu plnění Aarhuské úmluvy (*Aarhus Convention Compliance Committee*) vznikl na základě jejího čl. 15 v roce 2002.

⁴⁷ Kontrolní mechanismus je možno zahájit i jinými způsoby, např. na základě vlastního šetření, tyto možnosti ale nebyly dosud využity. V každém případě však v praxi podstatně převažují stížnosti podané příslušníky veřejnosti (zatímco stížností podaných ze strany veřejnosti obdržel za dobu svého působení Výbor několik desítek, stížností podané smluvními stranami byly pouze tři, z čehož jedna se týkala přezkumu souladu postupu smluvní strany, která jej podala). Informace o stížnostech jsou dostupné na webu EHK OSN z: <https://www.unece.org/env/pp/cc.html>.

⁴⁸ BANNER, Charles. *The Aarhus Convention, a Guide for UK Lawyers*. Portland, Oregon: Hart Publishing, 2015, str. 3.

⁴⁹ TOMÁŠEK, Michal, Vladimír TÝČ, Jiří MALENOVSKÝ, et al. *Právo Evropské unie*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2017. Student, str. 57.

ovlivňujících vnitrostátní legislativu v členských zemích EU.⁵⁰

Unijní právo životního prostředí zahrnuje normy primárního i sekundárního práva; v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí je pak stěžejním právo sekundární, především směrnice. Unijní úprava posuzování vlivů na životní prostředí zakotvuje požadavky na provádění posuzování vlivů na životní prostředí hmotného i procesního charakteru tím, že stanovuje určité minimální standardy, které musí členské státy dodržovat, přičemž však podobu konkrétních opatření ponechává na členských státech, a poskytuje jim tak dostatek prostoru pro vlastní právní úpravu, odpovídající jejich vnitrostátnímu administrativnímu systému povolování záměrů.

Stěžejním právním předpisem v rámci unijního práva je bezpochyby směrnice EIA,⁵¹ která zakotvuje základní požadavky na posuzování, aniž by však bylo rozhodné, jakými prostředky nebo procesními kroky toho bude dosaženo. S posuzováním vlivů ale souvisí i další předpisy EU, především tzv. naturové směrnice (tj. směrnice o stanovištích⁵² a směrnice o ptácích⁵³), které se týkají hodnocení vlivů na specificky vymezené oblasti, dále rámcová směrnice o vodách,⁵⁴ která se zaměřuje mimo jiné na vyhodnocení stavu vodních útvarů, a v neposlední řadě i právní předpisy Unie implementující požadavky Aarhuské úmluvy,⁵⁵ neboť účast veřejnosti je jedním z klíčových aspektů procesu EIA.

⁵⁰ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice, str. 149.

⁵¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění 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.

⁵² Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.

⁵³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků.

⁵⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky.

⁵⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracování některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně (směrnice o účasti veřejnosti); směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS; nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 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 Společenství.

Konečně, nelze opomenout ani úlohu Soudního dvora EU, který se výkladem směrnice EIA nezdírá zabývá, ať už v rámci institutu předběžné otázky,⁵⁶ nebo při rozhodování konkrétních případů.⁵⁷ SDEU zajišťuje dodržování práva při výkladu a provádění jednotlivých ustanovení unijního práva a dohlíží nad jednotným výkladem a aplikací ve všech členských státech. Ačkoli nejsou rozhodnutí SDEU obecně závazná pro rozhodování vnitrostátních soudů, působí silou své přesvědčivosti na soudní praxi ve všech členských státech EU, neboť naznačují, jak bude SDEU rozhodovat v obdobných případech.

1.2.1 Směrnice EIA

Základním unijním předpisem v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí je tzv. směrnice EIA. Původní směrnice EIA, tj. směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, byla v průběhu následujících let několikrát změněna. Poté, co byla změněna směrnicí Rady 97/11/ES, směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES a směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES, byla směrnice EIA kodifikována směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. K dosud poslední změně směrnice EIA došlo přijetím 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 (tzv. revize směrnice EIA).

Směrnice EIA vychází z principu prevence – posouzení vlivů na životní prostředí je preventivním nástrojem, jehož cílem je zajistit, aby veškeré stavby, zařízení a jiné činnosti, které by mohly mít významné vlivy na životní prostředí, byly ještě před tím, než dojde k jejich povolení, vyhodnoceny z hlediska jejich vlivů na životní prostředí.⁵⁸

⁵⁶ Viz ustanovení čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie.

⁵⁷ Viz ustanovení čl. 258 a násl. Smlouvy o fungování Evropské unie.

⁵⁸ Princip prevence je v revidované směrnici EIA vyjádřen v čl. 2 odst. 1 a v jejím úvodním ustanovení č. 2 a byl opakovaně zdůrazněn i v judikatuře Soudního dvora EU (např. rozsudek SDEU ze dne 19. září 2000, *Linster*, C-287/98, bod 52).

1.2.2. Směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích

Za účelem ochrany biodiverzity a fungování přírodních ekosystémů na území Evropské unie byly přijaty dvě směrnice, které ukládají vytvoření soustavy chráněných území evropského významu Natura 2000. Jedná se o směrnici Rady č. 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (směrnice o stanovištích) a směrnici Rady č. 2009/147/ES, o ochraně volně žijících ptáků (směrnice o ptácích). Druhá z výše uvedených směrnic je konsolidovaným zněním původní směrnice o ptácích přijaté v roce 1979, která byla prvním pramenem sekundárního práva v oblasti ochrany přírody.⁵⁹ Předmětem směrnice o ptácích je ochrana veškerých volně žijících druhů třídy *Aves* a zachování jejich přírodních stanovišť; předmětem směrnice o stanovištích je pak zavedení obdobného právního režimu i pro ostatní živočišné třídy, planě rostoucí rostliny a přírodní stanoviště.⁶⁰

Směrnice ukládají povinnost posoudit jakýkoli záměr, který buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými záměry pravděpodobně bude mít na některou z těchto lokalit významný vliv, z hlediska jeho vlivů na danou lokalitu. Takový záměr může být schválen teprve poté, co se příslušné orgány ujistí, že záměr nebude mít nepříznivý dopad na celistvost příslušné lokality. Výjimkou z tohoto pravidla jsou případy záměrů, u kterých jsou dány naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu na jejich realizaci a u kterých není k dispozici žádná alternativní řešení; takovéto záměry lze realizovat, avšak pouze za podmínky přijetí veškerých kompenzačních opatření nezbytných pro zajištění ochrany celkové soudržnosti soustavy Natura 2000 (o přijatých opatřeních je nutno informovat Evropskou komisi).⁶¹

⁵⁹ STEJSKAL, Vojtěch. *Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, str. 105.

⁶⁰ STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. 222.

⁶¹ VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony, str. 387.

1.2.4. Směrnice a nařízení upravující účast veřejnosti

Za účelem dosažení souladu unijního práva s Aarhuskou úmluvou bylo přijato několik sekundárních právních předpisů EU, resp. ES. Jsou jimi směrnice o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí,⁶² směrnice o účasti veřejnosti⁶³ a nařízení o použití ustanovení Aarhuské úmluvy na subjekty a orgány Společenství.⁶⁴ Těmito právními předpisy však došlo k implementaci pouze prvního a druhého pilíře Aarhuské úmluvy; navzdory snahám o přijetí právního předpisu, kterým by byl implementován třetí pilíř Aarhuské úmluvy, dosud nebyl vytvořen takový návrh právního předpisu, na kterém by bylo dosaženo shody.⁶⁵

Z hlediska posuzování vlivů na životní prostředí je důležitá především směrnice o účasti veřejnosti, kterou byly do směrnice EIA vloženy definice „veřejnosti“ a „dotčené veřejnosti“, informační povinnosti povolujících orgánů, práva veřejnosti na účast při rozhodování o záležitostech životního prostředí a přístup veřejnosti k soudní ochraně.

1.2.5. Judikatura Soudního dvora Evropské unie

Důležitou roli ve výkladu a aplikaci jednotlivých ustanovení výše uvedených směrnic hraje Soudní dvůr Evropské unie (SDEU), jehož judikatura představuje neopomenutelný zdroj výkladu unijního práva. SDEU v rámci své rozhodovací činnosti formuloval celou řadu základních principů, které je třeba při aplikaci směrnice EIA dodržovat. O závěry SDEU se nezřídka opírají i metodické dokumenty připravované Evropskou komisí, jejichž účelem je dosáhnout řádného naplňování evropského práva a sjednocení aplikační praxe

⁶² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS

⁶³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně.

⁶⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 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 Společenství.

⁶⁵ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, str. 11-12.

v členských státech.⁶⁶

Jurisdikce Soudního dvora EU je poměrně široká.⁶⁷ Za nejdůležitější činnost SDEU v oblasti EIA lze nicméně považovat rozhodování o předběžných otázkách, jejichž předmětem je výklad unijního práva, zejména směrnice EIA. Dle Smlouvy o fungování Evropské unie mají vnitrostátní soudy členských států EU možnost obrátit se na Soudní dvůr EU s žádostí o výklad unijního práva; v případě, že proti jejich rozhodnutí nejsou přípustné opravné prostředky, jsou povinny tak učinit.⁶⁸ Na základě žádostí členských států o výklad směrnice EIA byla Soudním dvorem EU formulována celá řada klíčových principů v oblasti EIA.

Na oblast EIA mají dále dopad i rozhodnutí SDEU, která byla vydána na základě žalob Evropské komise proti členským státům z důvodu nesplnění povinností vyplývajících ze Smlouvy o EU a Smlouvy o fungování EU,⁶⁹ tedy rozhodnutí, jejichž předmětem byl soulad vnitrostátní právní úpravy členských států především se směrnicí EIA.

Relevantní rozhodnutí SDEU jsou v práci vždy uvedena u daného tématu. Na tomto místě je nicméně vhodné zmínit ty nejdůležitější principy, které SDEU v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí dovodil. Spolu s principem prevence, který je stěžejním principem, ze kterého posuzování vlivů na životní prostředí vychází, se do posuzování vlivů na životní prostředí promítají i další obecné principy ochrany životního prostředí (např. zásada trvale udržitelného rozvoje, zásada vysoké úrovně ochrany životního prostředí či zásada znečišťovatel platí). Vedle těchto obecných principů je však třeba uvést i další, specifické principy, které formuloval SDEU při výkladu unijního práva, především směrnice EIA.

Nejdůležitějšími principy v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí, které jsou vyjádřeny v judikatuře SDEU, jsou základní účel směrnice EIA (*fundamental objective*),

⁶⁶ Veškeré metodické dokumenty vydané Evropskou komisí jsou dostupné na webových stránkách europa.eu, viz <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-support.htm>.

⁶⁷ Viz část šestá SFEU, hlava I, oddíl 5 Soudní dvůr Evropské unie.

⁶⁸ Viz ustanovení čl. 267 SFEU.

⁶⁹ Viz ustanovení čl. 258 SFEU.

který požaduje, aby záměry, „*kteřé mohou mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění,*“ podléhaly požadavku „*získat povolení a posouzení z hlediska jejich vlivů,*“⁷⁰ a rozsáhlá oblast působnosti a široký účel směrnice EIA (*wide scope and broad purpose*).⁷¹ Zmínit je třeba i zásadu jednotného výkladu unijního práva (*uniform interpretation*); pokud se jazykové verze unijní právní normy liší, předmětné ustanovení by mělo být vykládáno s odkazem na účel a obecný systém pravidel, jehož je součástí.⁷²

Dalším, neméně důležitým principem je i zákaz rozměňování větších záměrů na menší celky, které samostatně posuzování nepodléhají (tzv. salámování, *salami-slicing*), v důsledku čehož dochází k porušení cíle směrnice EIA, neboť záměr, který by mohl mít významné vlivy na životní prostředí, není posouzen.⁷³

Stěžejním principem, který se v posuzování vlivů na životní prostředí uplatňuje, je dále zásada širokého přístupu k soudní ochraně (*wide access to justice*). Směrnice EIA přiznává dotčené veřejnosti právo na soudní ochranu proti rozhodnutím, která byla vydána v rámci posuzování vlivů na životní prostředí, přičemž umožňuje, aby vnitrostátní právo specifikovalo podmínky, za nichž je možno právo na přístup k soudní ochraně vykonávat. Takovéto podmínky však musí respektovat požadavek na široký přístup k právní ochraně.⁷⁴

Konečně, třeba je uvést i princip předběžné opatrnosti (*precautionary principle*), který se

⁷⁰ Viz např. rozsudek ze dne 19. září 2009, *Linster a další*, C-287/98, bod 52, nebo rozsudek SDEU ze dne 23. listopadu 2006, *Komise v. Itálie*, C-486/04, bod 36.

⁷¹ Ve svém rozsudku ze dne 24. října 1996 v případě *Kraaijeveld a další*, C-72/95, bod 31, Soud uvedl, že „*znění směrnice naznačuje, že má rozsáhlou oblast působnosti a široký účel. Toto by samo o sobě mělo postačovat k takové interpretaci bodu 10 písm. e) přílohy II směrnice, že zahrnuje veškeré práce pro zadržování vody a prevenci povodní – a tudíž přehradní díla – i v případě, že ne všechny jazykové verze jsou tak přesné.*“ Soud znovu zdůraznil rozsáhlou oblast působnosti a široký účel směrnice v rozsudku ze dne ze dne 16. září 2004, *Komise v. Španělsko*, C-227/01, bod 46.

⁷² Viz např. rozsudek SDEU ze dne 24. října 1996, *Kraaijeveld a další*, C-72/95, bod 28.

⁷³ Viz např. rozsudek SDEU ze dne 10. prosince 2009, *Umweltanwalt von Kärnten*, C-205/08, bod 53: „*Soudní dvůr navíc rozhodl, že cíl směrnice 85/337 nelze obejít rozdělením jednoho záměru a že nezohlednění kumulativního účinku více záměrů nesmí mít ve skutečnosti za následek, že všechny záměry uniknou povinnosti posouzení, ačkoli jako celek mohou mít významný vliv na životní prostředí ve smyslu čl. 2 odst. 1 směrnice 85/337 (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek *Ecologistas en Acción-CODA*, bod 44).*“

⁷⁴ *Environmental Impact Assessment of plans, programmes and projects: Rulings of the Court of Justice of the European Union*. European Union, 2017, str. 43. Dostupné z: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_rulings_web.pdf.

uplatňuje v případech, kdy není jisté, zda nějaká skutečnost může nastat, např. z důvodu nedostatku vědeckých poznatků.⁷⁵ Dle judikatury SDEU princip předběžné opatrnosti vyžaduje, aby bylo posouzení provedeno i tehdy, když jsou dány pochybnosti ohledně významného vlivu záměru, neboť jen tak lze předejít realizaci záměrů, které by měly nepříznivý vliv na životní prostředí.⁷⁶ Byť se citovaná judikatura vztahuje na požadavky směrnice o stanovištích, je bezpochyby aplikovatelná i na posuzování podle směrnice EIA.⁷⁷

V této souvislosti je rovněž nutno zmínit jeden z obecných principů, který SDEU dovodil ve vztahu ke všem oblastem unijního práva obecně, a to zásadu nepřímého účinku práva EU.⁷⁸ Z ní vyplývá pro orgány členských států povinnost vykládat vnitrostátní právo tzv. *eurokonformně*, interpretovat a aplikovat národní právo v souladu se závaznými právními předpisy EU, které nejsou přímo použitelné (typicky směrnice). Dle SDEU je členský stát povinen přijmout všechna opatření, která jsou nezbytná k dosažení cílů směrnice – uvedený princip byl dovozen ze zásady loajality a z povahy směrnic jakožto právních předpisů, které zavazující členské státy co do výsledku a ponechávají na jejich volbě, jakou formu a jaké prostředky zvolí.⁷⁹ V oblasti EIA má tento princip význam především při výkladu zákona č. 100/2001 Sb. a dalších právních předpisů, dle kterých jsou záměry, jež podléhají posuzování, povolovány (viz níže) – pokud se nabízí více možností výkladu, je orgán aplikující právo zvolit tu, která bude v souladu s požadavky směrnice EIA.

⁷⁵ SANDS, Philippe. *Principles of International Environmental Law*. 2nd edition. New York: Cambridge University Press, 2003, str. 267.

⁷⁶ Viz rozsudek SDEU ze dne ze dne 7. září 2004, *Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging*, C-127/02, bod 44.

⁷⁷ Viz *Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive*. European Union, 2015, str. 43. Dostupné z http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/cover_2015_en.pdf.

⁷⁸ Viz rozsudek SDEU ze dne 10. dubna 1984, *Von Colson*, C-14/83, bod 26: „...national courts are required to interpret their national law in the light of the wording and the purpose of the directive in order to achieve the result referred to in the third paragraph of Article 189.“

⁷⁹ Viz např. rozsudek ze dne 18. prosince 1997, *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, bod 40, ve kterém je s odkazem na dřívější rozsudky opakovaně vyjádřen závěr SDEU, že „povinnost členského státu přijmout všechna nezbytná opatření k dosažení výsledku stanoveného směrnicí je závaznou povinností uloženou čl. 189 třetím pododstavcem Smlouvy a samotnou směrnicí.“ Jedná se o povinnost, která vyplývá z ustanovení čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU (zásada loajality) a čl. 288 SFEU (bývalý článek 189 SES, na který je v citovaném judikátu odkazováno a který zakotvuje závaznost směrnice).

1.3. Vnitrostátní úprava posuzování vlivů na životní prostředí

Jak již bylo uvedeno výše, komplexní úprava posuzování vlivů na životní prostředí *stricto sensu* je zakotvena v zákoně č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Do výčtu relevantních právních předpisů je však třeba zahrnout i další právní předpisy, zejména zákon o ochraně přírody a krajiny,⁸⁰ ve kterém jsou zakotvena specifika hodnocení vlivů tzv. naturových záměrů, a stavební zákon,⁸¹ který obsahuje celou řadu ustanovení, která se vztahují k povolování záměrů vyžadujících posouzení v procesu EIA, především ustanovení týkající se integrace procesu EIA do územního nebo společného územního a stavebního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí (viz kapitola 4.3.). Konečně, je třeba uvést i právní předpisy, podle kterých jsou záměry, jež posuzování vlivů na životní prostředí podléhají, povolovány; mezi ty patří mj. již výše uvedený stavební zákon, horní zákon,⁸² vodní zákon,⁸³ zákon o odpadech⁸⁴ či zákon o integrované prevenci.⁸⁵ Specifickým právním předpisem, který dopadá na povolování vybraných záměrů, je pak zákon o urychlení výstavby infrastruktury, kterému je věnována kapitola 6.3.4.

Jakkoli lze na právní úpravu posuzování vlivů na životní prostředí na národní úrovni pohlížet jako na komplexní, v souladu s hierarchií právních norem nelze opomíjet ani roli evropského a mezinárodního práva. Mezinárodní smlouvy, k nimž Česká republika přistoupila, jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem.⁸⁶ V tomto kontextu je proto při aplikaci zákona č. 100/2001 Sb. nutno mít na paměti zejména ustanovení Espoo úmluvy a Aarhuské úmluvy. Zároveň je třeba respektovat závazky plynoucí z členství ČR

⁸⁰ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

⁸¹ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁸² Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁸³ Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁴ Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁵ Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁶ Viz ustanovení čl. 10 Ústavy: „*Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.*“ Jedná se o tzv. aplikační přednost – mezinárodní právní úprava, kterou je ČR vázána, automaticky nederoguje ustanovení vnitrostátního práva, která se od ní odlišují: ustanovení vnitrostátního práva, která neodpovídají požadavkům mezinárodních úmluv, však nemohou být aplikována.

v Evropské unii, tj. vykládat zákon v souladu s požadavky evropského práva, zejména se směrnicí EIA (eurokonformní výklad – viz bod 1.2.5). Vyšší množství právních předpisů a jejich vzájemné hierarchické vztahy, stejně jako odlišné jazykové a do jisté míry i společenské prostředí, ve kterých byly přijaty, však souvisí i několik aktuálně diskutovaných problémů s výkladem a aplikací, kterým je podrobněji věnována část šestá.

1.3.1. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí

V českém právu je posuzování vlivů na životní prostředí upraveno v zákoně č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů. Tím byl postupně nahrazen dosavadní zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, který byl prvním právním předpisem upravujícím posuzování vlivů na životní prostředí v ČR a který byl přijat s cílem harmonizovat vnitrostátní právní řád s právem Evropských společenství pro účely plánovaného přistoupení k ES (později EU).⁸⁷ Tento zákon byl později nahrazen zákonem č. 100/2001 Sb., do kterého byly promítnuty i požadavky mezinárodního práva. Po přijetí zákona č. 100/2001 Sb., kterým byla zakotvena nová právní úprava v oblasti EIA, zůstala zachována pouze ustanovení upravující oblast SEA; ta byla účinná až do roku 2004, kdy byl zákon zrušen zcela, neboť do zákona č. 100/2001 Sb. byla vložena nová úprava i v oblasti SEA).⁸⁸

Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí doznal v uplynulých letech několika podstatných změn. První z nich byla bezpochyby tzv. infringementová novela, tj. zákon č. 39/2015 Sb.⁸⁹, jenž nabyl účinnosti dne 1. 4. 2015. Novela byla přijata za účelem napravení dosavadních nedostatků v provádění směrnice EIA, které byly vneseny ze strany Evropské komise v rámci řízení pro porušení povinnosti dle čl. 258 Smlouvy

⁸⁷ Začlenění do Evropských společenství bylo po vzniku ČSFR v roce 1990 jednou z hlavních priorit zahraniční politiky. Viz např. Zpráva o čs. zahraniční politice z října 1991, dostupná z: http://www.psp.cz/eknih/1990fs/tisky/t0973_01.htm.

⁸⁸ Jednalo se o zákon č. 93/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).

⁸⁹ Zákon č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

o fungování Evropské unie, tzv. infringementového řízení (problematicke infringementových řízení je podrobně věnována kapitola 6.2.). Navzdory velmi krátké době její přípravy a zrychlenému legislativnímu procesu představovala zásadní, komplexní novelu zákona č. 100/2001 Sb., která posílila úlohu procesu EIA v povolovacím řízení a podstatně zpřísnila požadavky na vedení následných, tzv. navazujících správních řízení, v nichž se vydávají rozhodnutí nezbytná pro realizaci záměru. Hlavní změnou bylo zavedení definice navazujících řízení (tj. řízení navazujících na proces EIA, ve kterých je záměr povolen), a jejich úprava, především zavedení informační povinnosti orgánů vedoucích tato řízení a rozšíření možností účasti veřejnosti v těchto řízeních. Další novinkou byla např. kontrola záměru v těchto řízeních prostřednictvím závazného stanoviska příslušného orgánu EIA a ověření všech stanovisek EIA vydaných před účinností novely.

Druhou z přijatých novel pak byla dílčí změna zákona č. 100/2001 Sb., která byla provedena zákonem č. 256/2016 Sb.⁹⁰ Jejím účelem bylo zmírnění důsledků infringementové novely pro případy vybraných záměrů (tzv. prioritních dopravních záměrů),⁹¹ jejichž realizace je z pohledu zájmů ČR klíčová. Novela zavedla specifický, poměrně volný režim posuzování záměrů, které byly posouzeny podle předchozího, se současnými požadavky unijního práva nesouladného zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (tj. zákona č. 244/1992 Sb.) a u kterých požadavek na opakování procesu EIA podle aktuálně účinného zákona č. 100/2001 Sb. ustoupil veřejnému zájmu na jejich urychlené realizaci.

V pořadí třetí změnu zákona č. 100/2001 Sb., která je účinná od 1. 1. 2018, přinesl zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění stavební zákon a další související zákony. Cílem této novely, která měla dopad i na oblast EIA, bylo urychlení a zjednodušení povolovacího procesu. Nejdůležitější změnou, ke které došlo v zákoně č. 100/2001 Sb., bylo zavedení možnosti integrace procesu EIA do vybraných řízení vedených podle stavebního zákona

⁹⁰ Zákon č. 256/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.

⁹¹ Taxativní výčet těchto záměrů je přílohou k nařízení vlády č. 283/2016 Sb.

(integraci procesu EIA do tzv. řízení s posouzením vlivů na životní prostředí je podrobně věnována kapitola 4.3.).

Poslední, patrně nejdůležitější novelou zákona č. 100/2001 Sb., je tzv. transpoziční novela, účinná od 1. listopadu 2017 (zákon č. 326/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů). Hlavním cílem této novely bylo provedení transpozice poslední změny směrnice EIA z roku 2014 (tzv. revize směrnice EIA), kterou bylo třeba do vnitrostátního právního řádu promítnout ve lhůtě do 16. května 2017. Spolu s provedením nových požadavků směrnice EIA, které znamenaly v převážné míře zpřísnění právní úpravy, přinesla novela i celou řadu dalších důležitých změn, které s transpozicí směrnice EIA přímo nesouvisely. Novela opětovně změnila instituty, které byly zavedeny výše uvedenou infringementovou novelou, a přinesla celou řadu podstatných změn i do již dlouhodobě zavedených postupů v posuzování vlivů na životní prostředí. Změny, které novela přinesla, jsou součástí aktuálně účinného znění zákona č. 100/2001 Sb.,⁹² a jsou proto podrobně popsány v jednotlivých kapitolách této práce.

1.3.2. Zákon o ochraně přírody a krajiny

Specifickou součástí posuzování vlivů na životní prostředí představuje vyhodnocení vlivů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti, tedy oblasti zvláštní ochrany tvořící soustavu chráněných území evropského významu Natura 2000. Požadavky na toto posouzení vycházejí ze zákona o ochraně přírody a krajiny,⁹³ který je transpozičním předpisem ke směrnici o stanovištích a směrnici o ptácích. V případě, že záměr může podle stanoviska orgánu ochrany přírody samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, jedná se o tzv. naturový záměr, který je třeba podrobit odpovídajícímu vyhodnocení podle zákona o ochraně přírody a krajiny;

⁹² Stav ke dni 11. 12. 2018.

⁹³ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

toto vyhodnocení je součástí postupů dle zákona č. 100/2001 Sb.⁹⁴

Naturové záměry představují specifickou skupinu záměrů, jejichž posuzování se vyznačuje celou řadou odchylek. Jelikož při něm dochází k propojení dvou odlišných forem hodnocení vlivů na životní prostředí, vyžadovaných více právními předpisy EU, jedná se zároveň o implementaci požadavku směrnice EIA na harmonizaci postupů uplatňovaných v rámci jednotlivých environmentálních hodnocení. Specifikům posuzování naturových záměrů jsou věnovány kapitola 4.2 a částečně i kapitola 6.3.

1.3.3. Zákon o právu na informace o životním prostředí

S problematikou posuzování vlivů na životní prostředí souvisí i zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, který je zvláštním zákonem k obecnému zákonu č. 106/1999, o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Těmito zákony jsou provedena ústavně zaručená práva, konkrétně právo na informace⁹⁵ a právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů,⁹⁶ a rovněž jimi byly implementovány požadavky prvního pilíře Aarhuské úmluvy.

Těžiště informování veřejnosti v oblasti životního prostředí spočívá v zákoně o právu na informace o životním prostředí. Ten upravuje jednak poskytování informací na žádost (jedná se o tzv. pasivní zpřístupňování informací), a jednak aktivní zpřístupňování informací, ke kterému je povinný subjekt (v případě posuzování vlivů na životní prostředí příslušný úřad) povinen.

Mezi informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů, na které se vztahuje zákon o právu na informace o životním prostředí a které je příslušný orgán povinen aktivně zpřístupňovat, jsou výslovně zařazeny informace o dokumentech pořizovaných v průběhu posuzování vlivů na životní prostředí a o správních rozhodnutích vydaných

⁹⁴ Viz ustanovení § 45h až § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁹⁵ Viz ustanovení čl. 17 Listiny základních práv a svobod.

⁹⁶ Viz ustanovení čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

na základě stanoviska EIA, tj. o rozhodnutích vydaných v navazujících řízeních.⁹⁷ Podrobnějším informacím o zveřejňování těchto informací je věnována kapitola 5.2.

1.3.4. Rozhodovací praxe vnitrostátních soudů

Důležitým zdrojem poskytujícím neopomenutelné vodítko při výkladu a aplikaci zákona č. 100/2001 Sb. je i rozhodovací praxe vnitrostátních soudů, a to zejména Nejvyššího správního soudu, který se problematikou EIA minulosti již opakovaně zabýval. Předmětem sporů řešených před NSS byly např. povaha stanoviska EIA či rozsah navazujících řízení, ve kterých je podkladem. Využití závěrů NSS obsažených v jeho dosavadních rozhodnutích je však velmi omezeno častými změnami právní úpravy, které nezdědky znemožňují aplikovat přijaté výklady na obdobné případy.

Judikatura vnitrostátních soudů hraje důležitou roli i při plnění požadavků unijního práva, neboť za jeho výklad a dodržování jsou společně odpovědné SDEU a vnitrostátní soudy; zatímco SDEU má výlučnou pravomoc poskytovat závazný výklad práva EU, vnitrostátní soudy jsou zodpovědné za rozhodování konkrétních sporů.⁹⁸ Má-li vnitrostátní soud pochybnosti ohledně výkladu unijního práva, může se obrátit na SDEU s žádostí o výklad v rámci institutu předběžné otázky (nejsou-li proti jeho rozhodnutí připuštěny opravné prostředky, pak tak dokonce musí učinit).⁹⁹

Na oblast EIA mají vedle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dopad i vybraná rozhodnutí Ústavního soudu ČR. Za zmínku stojí především rozhodnutí obsahující výklad ústavně zaručeného práva na příznivé životní prostředí v otázce okruhu subjektů, kterým toto právo náleží. Stejně jako v případě judikatury SDEU jsou i relevantní rozhodnutí NSS a ÚS uvedena v jednotlivých kapitolách této práce.

⁹⁷ Viz ustanovení § 10a odst. 5 písm. d) a e) zákona o právu na informace o životním prostředí.

⁹⁸ CHALMERS, Damian, Gareth DAVIES a Giorgio MONTI. *European Union Law: Cases and Materials*. 2nd edition. New York: Cambridge University Press, 2010, str. 143.

⁹⁹ Viz ustanovení čl. 267 SFEU.

1.4. Shrnutí

Posuzování vlivů na životní prostředí se řídí poměrně početnou množinou právních předpisů, které byly přijaty na úrovni práva vnitrostátního, unijního i mezinárodního. Klíčovými jsou zde zejména právní předpisy EU (dříve ES), které byly prvními právními předpisy v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí, jež ovlivnily přijetí první právní úpravy na vnitrostátní národní úrovni a které jsou i v současné době hlavními východisky její stávající podoby.

Při výkladu a aplikaci právních předpisů, které posuzování vlivů na životní upravují, má neopominutelnou úlohu judikatura soudů, a to nejen těch vnitrostátních. V případě právních předpisů EU je to Soudní dvůr EU, jemuž náleží výklad unijního práva, a který tak hraje důležitou roli při dosahování řádné implementace unijních právních předpisů v jednotlivých členských státech EU a jejich jednotné aplikace. Co se týče práva mezinárodního, nelze zapomínat ani na činnost orgánů ustanovených v rámci mezinárodních smluv, které byly zřízeny za účelem kontroly dodržování požadavků těchto smluv ze strany smluvních států; výsledky jejich činnosti rovněž přispívají ke sjednocení aplikační praxe ve smluvních státech.

2. Předmět posuzování vlivů na životní prostředí

Posuzování vlivů na životní prostředí je jedním z klíčových nástrojů používaných v oblasti ochrany životního prostředí, jehož hlavním aspektem je jeho preventivní povaha. Posouzení vlivů na životní prostředí (proces EIA)¹⁰⁰ má být provedeno předtím, než dojde k povolení realizace určitého záměru, tedy v co nejrannější fázi povolovacího procesu, v době, kdy jsou všechny možnosti ještě otevřené.¹⁰¹ Poznatky získané během procesu EIA, závěry o předpokládaných vlivech plánovaného záměru na životní prostředí a navrhovaná opatření, jak případným významným negativním vlivům v ideálním případě zcela předejít nebo je vyloučit, případně je alespoň zmírnit nebo vyrovnat, jsou pak zohledněny v průběhu povolovacího procesu, ať už je jeho výsledkem jedno nebo několik správních rozhodnutí.¹⁰² Požadavky jsou však právními předpisy kladeny nejenom na výsledek procesu EIA a způsob, jakým má být v následném povolovacím procesu zohledněn, ale i na samotný průběh procesu EIA.

Procesu posouzení vlivů na životní prostředí nepodléhají všechny záměry, ale pouze ty, o kterých to stanoví zákon č. 100/2001 Sb., případně u kterých tak zároveň stanoví příslušný úřad. Množina záměrů, které dle zákona č. 100/2001 Sb. podléhají posuzování, vychází z požadavků unijního práva (směrnice EIA, směrnice o stanovištích) i práva mezinárodního (Espoo úmluvy a Aarhuské úmluvy). V následujících podkapitolách je proto pozornost věnována definicím klíčových pojmů, se kterými pracuje zákon č. 100/2001 Sb., typům záměrů, které podléhají procesu EIA, a konečně i zjišťovacímu

¹⁰⁰ Viz ustanovení § 3 písm. l) zákona č. 100/2001 Sb.

¹⁰¹ Proces EIA musí zásadně předcházet vydání rozhodnutí, kterým nebo kterými je záměr povolen. Dle SDEU *musí být posouzení vlivů záměru na životní prostředí v zásadě uskutečněno ihned, jakmile je možné identifikovat a posoudit všechny vlivy, které tento záměr může mít na životní prostředí* (viz rozsudek SDEU ze dne 7. ledna 2004, *Wells*, C-201/02, bod 53, nebo rozsudek SDEU ze dne 17. března 2011, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest a další*, C-275/09, bod 33).

¹⁰² Směrnice EIA pracuje s pojmem „*development consent*“, v české jazykové verzi označeném jako „povolení“. S ohledem na různé systémy povolování záměrů v členských zemích EU může být tímto povolením jediné správní rozhodnutí (např. Polsko, kde mají tzv. environmentální povolení – viz *Act of 3 October 2008 on the release of information about environment and its protection, participation of the public in the environmental protection and assessments of the environmental impact*, dostupný z: https://www.mos.gov.pl/g2/big/2012_11/6d52214dbd05e23685db29c8097093c9.pdf), ale i soubor několika správních rozhodnutí, je-li záměr povolován v několika různých řízeních, které se liší svým předmětem (např. ČR – pod pojem povolení lze zahrnout všechna rozhodnutí vydaná v navazujících řízeních, která jsou nezbytná pro povolení záměru – viz ustanovení § 3 písm. g) zákona č. 100/2001 Sb.).

řízení, které určuje, zda záměr procesu EIA podléhá, případně jaké informace je třeba uvést do dokumentace EIA, na jejímž podkladě se proces EIA zahajuje.

2.1. Základní pojmy

Předpokladem orientace v problematice posuzování vlivů na životní prostředí je definování základních právních pojmů, se kterými posuzování vlivů na životní prostředí pracuje. Ty jsou v české právní úpravě definovány v ustanovení § 3 zákona č. 100/2001 Sb. Povinnost zakotvení definic vybraných pojmů vychází i ze směrnice EIA, která je z převážné části zákonem č. 100/2001 Sb. transponována. V souvislosti s posledními změnami zákona č. 100/2001 Sb. došlo v minulých letech k řadě úprav definic zakotvených v zákoně č. 100/2001 Sb., jejichž cílem bylo zpřehlednit právní úpravu a dosáhnout souladu s požadavky unijního práva.¹⁰³

Nejvýznamnější změny definic přinesla zatím poslední¹⁰⁴ novela zákona č. 100/2001 Sb., tj. zákon č. 326/2017 Sb., jejímž cílem bylo transponovat tzv. revizi směrnice EIA (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014, kterou se mění směrnice Rady 2011/92/EU). Jednalo se především o transpoziční právní předpis, nicméně v důsledku snahy o zjednodušení a zkrácení procesu posouzení vlivů na životní prostředí došlo i k dalším změnám, které zákonodárce považoval za potřebné, a to zejména k zásadní úpravě definice navazujícího řízení a podlimitních záměrů.¹⁰⁵

Jednou z hlavních novinek, které přinesla revize směrnice EIA a která byla do zákona č. 100/2001 Sb. transponována zákonem č. 326/2017 Sb., je **definice posouzení vlivů záměrů na životní prostředí** (definice procesu EIA).¹⁰⁶ Dle nově zakotvené definice se

¹⁰³ K důležitým změnám definic došlo přijetím zákona č. 39/2015 Sb. (tzv. infringementová novela) a zákona č. 326/2017 Sb. (tzv. transpoziční novela)

¹⁰⁴ Stav ke dni 11. 12. 2018.

¹⁰⁵ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 326/2017 Sb. (sněmovní tisk 1003/0), obecná část.

¹⁰⁶ Čl. 1 odst. 2 písm. g) revidované směrnice EIA se „posuzováním vlivů na životní prostředí“ rozumí „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.

proces EIA skládá ze 4 fází: z vypracování a projednání dokumentace EIA, zpracování posudku (tj. jejího oponentního posouzení), vydání stanoviska EIA a jeho zahrnutí do příslušného rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení.¹⁰⁷ Zatímco první čtyři fáze zajišťuje orgán EIA, tj. příslušný úřad, za provedení poslední fáze (zahrnutí stanoviska EIA do navazujícího rozhodnutí) je odpovědný povolovací správní orgán, např. stavební či báňský úřad.

Z definice procesu EIA vyplývá, že kroky, které předcházejí vypracování a projednání dokumentace (např. předběžné projednání či zjišťovací řízení), nejsou součástí procesu EIA. Zároveň definice poukazuje na skutečnost, že vydáním stanoviska EIA proces EIA nekončí; ten je završen teprve okamžikem jeho promítnutí do posledního z rozhodnutí vydaných v navazujících řízeních, neboť teprve tehdy je stanovisko EIA konzumováno. Z tohoto důvodu je i v navazujících řízeních nezbytné naplňovat požadavky na transparentnost řízení a na účast dotčené veřejnosti a její přístup k soudní ochraně.¹⁰⁸

V souvislosti se zavedením definice procesu EIA došlo zákonem č. 326/2017 Sb. i ke sjednocení terminologie a použití pojmů „posouzení“ a „posuzování“. Do té doby pracoval zákon č. 100/2001 Sb. s těmito pojmy poměrně nedůsledně.¹⁰⁹ V současné době je však již třeba rozlišovat mezi pojmem „posouzení vlivů záměru na životní prostředí“,

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 přihledne k výsledkům přezkoumání uvedeného v bodě iii) a případně svého vlastního doplňujícího přezkoumání,

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

¹⁰⁷ Dle ustanovení § 3 písm. l) zákona č. 100/2001 Sb. se posouzením vlivů záměru na životní prostředí rozumí „proces, který sestává z vypracování a projednání dokumentace, zpracování posudku, vydání stanoviska a jeho zahrnutí do příslušného rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení.“

¹⁰⁸ DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. 114.

¹⁰⁹ Např. v ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb., ve znění účinném do 31. 10. 2017, pojem „posuzování“ jednoznačně označoval posouzení v procesu EIA („*tyto záměry a změny záměrů podléhají posuzování, pokud se tak stanoví ve zjišťovací řízení*“), zatímco ve většině ostatních ustanovení zákona č. 100/2001 Sb. se jednalo o pojem ryze obecný. Naopak stanovisko EIA bylo od počátku stanovisko k „posouzení“ vlivů provedení záměru na životní prostředí (viz nadpis k § 10, resp. § 9a zákona č. 100/2001 Sb.) a rovněž stavební zákon označoval záměry, které byly předmětem procesu EIA, za „posouzené“ záměry (viz např. ustanovení § 39 odst. 5, § 95 odst. 1 písm. b) či § 103 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 11. 2017)

který je upraven v definici a rozumí se jím proces EIA, a obecným pojmem „posuzování“, který je širší a v zásadě zahrnuje nejen proces EIA, ale i jiné postupy vedené podle zákona č. 100/2001 Sb. (např. posuzování podlimitních záměrů či posuzování záměru v rámci zjišťovacího řízení).¹¹⁰ Jakkoli se však zákonodárce snažil o důsledné opravy, vyskytuje se i nadále na několika místech v zákoně č. 100/2001 Sb. nesprávné použití pojmů.¹¹¹

Jednou z nejdůležitějších pojmů je i **definice záměru**, tedy stanovení okruhu lidských aktivit, které mají být předmětem posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb. Pojem záměr pokrývá celou škálu lidských aktivit, jmenovitě stavby, zařízení, činnosti a technologie, které jsou uvedeny v příloze č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb. V zásadě lze záměry rozdělit do dvou hlavních kategorií: záměry kategorie I, které podléhají procesu EIA obligatorně (tedy záměry, u kterých se vždy předpokládá, že mohou mít významný vliv na životní prostředí),¹¹² a záměry, u kterých je nejprve třeba provést zjišťovací řízení s cílem určit, zda mají procesu EIA podléhat (jedná se tedy o záměry, které by teoreticky mohly, avšak nutně nemusejí mít významný vliv na životní prostředí).¹¹³ Samostatnou skupinu záměrů pak představují tzv. naturové záměry (tj. záměry, které podle stanoviska orgánu ochrany přírody vydaného podle zákona o ochraně přírody a krajiny mohou samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti; tyto záměry, nejsou-li zároveň záměry z kategorie I, podléhají zjišťovacímu řízení.

Definice záměru vychází ze směrnice EIA, dle které záměr v zásadě pokrývá dva typy činností: první z nich jsou záměry stavební povahy, druhou jsou pak jiné zásahy do životního prostředí, např. těžba.¹¹⁴ Judikatura SDEU vykládá s ohledem na rozsáhlou oblast působnosti a široký účel směrnice EIA pojem záměr velmi široce;¹¹⁵ na druhou

¹¹⁰ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 326/2017 Sb. (sněmovní tisk 1003/0), odůvodnění k § 3 písm. l), § 4 odst. 1 písm. a) až c) a f) a § 7 odst. 5 a 6 zákona č. 100/2001 Sb.

¹¹¹ Např. ustanovení § 9b odst. 1 písm. a) zákona č. 100/2001 Sb.

¹¹² Viz příloha č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb. a příloha č. I ke směrnici EIA.

¹¹³ Viz příloha č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb. a příloha č. II ke směrnici EIA.

¹¹⁴ Viz ustanovení čl. 1 odst. 2 písm. a) revidované směrnice EIA: záměrem se rozumí „provádění stavebních prací nebo výstavba jiných zařízení nebo děl“ a „jiné zásahy do přírodního prostředí a krajiny včetně těch, které se týkají těžby nerostných surovin.“

¹¹⁵ Viz rozsudek ze dne 24. října 1996, *Kraaijeveld a další*, C-72/95.

stranu však výklad zužuje předpokladem, že se v každém případě musí jednat o činnost, která zahrnuje určité práce nebo zásahy měnící fyzický stav daného místa.¹¹⁶

S pojmem záměru úzce souvisí i problematika **podlimitních záměrů**, ve které došlo v důsledku přijetí transpoziční novely k zásadním změnám; s účinností od 1. 11. 2017 byla jednak zakotvena definice podlimitního záměru, která nahradila dosavadní legislativní zkratku (tato změna je spíše formální povahy), a jednak byl podstatně redukován okruh podlimitních záměrů, které posuzování podléhají. Podlimitním záměrem se i nadále rozumí záměr, který sice naplňuje dikci některého ze záměrů uvedených v kategorii II, avšak který nedosahuje stanových prahových hodnot. Podlimitní záměry tak představují množinu záměrů, do které mohou spadat stále poměrně významné záměry, nacházející se těsně pod stanovenou prahovou hodnotou, ale i zcela bagatelní záměry zanedbatelného rozsahu. Na rozdíl od předchozí právní úpravy však s účinností od 1. 11. 2017 zákon stanoví kritéria, která vymezují množinu podlimitních záměrů podléhajících posuzování; příslušný úřad se tedy zabývá nikoli všemi podlimitními záměry, tak jak to vyžadoval zákon č. 100/2001 Sb. do 31. 10. 2017, nýbrž pouze těmi podlimitními záměry a jejich změnami, které naplní stanovená kritéria.¹¹⁷

Zúžení okruhu posuzování podlimitních záměrů umožnilo nové znění směrnice EIA,¹¹⁸ které dovoluje členskému státu stanovit prahové hodnoty a kritéria, v důsledku kterých nemusí záměry, jež tato kritéria nebo hodnoty nenaplnují, podléhat zjišťovacímu řízení ani procesu EIA. Revize směrnice EIA reagovala na zkušenosti členských států s posuzováním, které ukázaly, že provádění zjišťovacího řízení u všech záměrů, bez ohledu na jejich rozsah či významnost, je zejména u zcela bagatelních záměrů neefektivní.¹¹⁹ Nově tedy nemusí být zjišťovací řízení prováděno u všech záměrů uvedených v příloze II směrnice EIA, ale jen u těch, které dosáhnou stanovených prahových hodnot nebo kritérií;

¹¹⁶ Viz rozsudek ze dne 17. března 2011, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest a další*, C-275/09, bod 24 či rozsudek ze dne 19. dubna 2012, *Pro-Braine a další*, C-121/11, bod 31.

¹¹⁷ Viz ustanovení § 4 odst. 1 písm. d) a e) zákona č. 100/2001 Sb.

¹¹⁸ Viz ustanovení čl. 4 odst. 3 revidované směrnice EIA.

¹¹⁹ Dle důvodové zprávy k revizi směrnice EIA (dokument EK ze dne 26.10.2012, 2012/0297 (COD)) je cílem úpravy zjišťovacího řízení zajistit, aby byl proces EIA vyžadován „pouze v případech, kdy je zřejmé, že může dojít k významným vlivům na životní prostředí“. Dokument je dostupný v systému ASPI a na webu eur-lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012PC0628&from=CS>.

ostatními podlimitními záměry se tedy nemusí příslušný úřad vůbec zabývat. Na tomto místě je nicméně vhodné připomenout, že ačkoli výslovnou možnost stanovit spodní prahové hodnoty a kritéria zakotvila až revize směrnice EIA, jednalo se již předtím o praxi hojně rozšířenou mezi členskými státy EU, kterou se několikrát zabýval i Soudní dvůr EU.¹²⁰

Další z klíčových definic, ve které došlo v minulých letech k patrně nejdůležitějším úpravám, je **definice navazujících řízení**.¹²¹ Jako navazující řízení jsou označována správní řízení, ve kterých se vydává povolení k záměru, jenž podléhá procesu EIA, a to bez ohledu na to, zda proces EIA již proběhl či nikoli.¹²²

Jakkoli se na první pohled jedná o vnitrostátní definici, která nemá svůj ekvivalent ve směrnici EIA, lze ji nepochybně spojit s pojmem povolení (tzv. *development consent*), který směrnice EIA definuje a kterým se rozumí povolení, jež opravňuje oznamovatele k uskutečnění záměru.¹²³ Toto povolení může být vydáno jedním i více správními orgány; v českých právních podmínkách, kdy k uskutečnění záměru je potřeba nikoli jedno, nýbrž celá řada povolení, je proto třeba pod pojmem povolení ve smyslu směrnice EIA rozumět souhrn veškerých rozhodnutí, která se vydávají v navazujících řízeních. Všechna tato rozhodnutí totiž představují povolení ve smyslu směrnice EIA, ve kterých je stanovisko EIA závazným podkladem a ve kterých je třeba naplnit požadavky týkající se navazujících řízení.¹²⁴ Navazujícím řízením je podrobně věnována kapitola 3.5.

S definicí navazujících řízení úzce souvisí i nově definovaný pojem **povolený záměr** a časové omezení platnosti stanoviska EIA. Dle důvodové zprávy k zákonu č. 326/2017

¹²⁰ Viz např. rozsudek ze dne 24. října 1996, *Kraaijeveld a další*, C-72/95, bod 53, rozsudek ze dne 16. září 1999, *WWF a další*, C-435/97, bod 38, nebo rozsudek ze dne 2. května 1996, *Komise Evropských společenství v. Belgické království*, C-133/94, bod 42.

¹²¹ Viz ustanovení § 3 písm. g) zákona č. 100/2001 Sb.

¹²² Navazujícími řízeními tedy nejsou správní řízení, v nichž se povolují záměry, k nimž byl vydán tzv. negativní závěr zjišťovacího řízení (viz kapitola 2.3.).

¹²³ Viz ustanovení č. 1. 1 odst. 2 písm. c) revidované směrnice EIA.

¹²⁴ Viz ustanovení § 9b – 9d zákona č. 100/2001 Sb.; stanovisko EIA se v současné době (od účinnosti zákona č. 39/2015 Sb., tj. od 1. 4. 2015) vydává ve formě závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu, do té doby mělo pouze jakousi formální závaznost, neboť sice existovala povinnost jej opatřit, bylo však možno se od něj – za podmínky řádného odůvodnění – odchýlit (viz ustanovení § 10 zákona č. 100/2001 Sb., ve znění účinném do 31. 3. 2015).

Sb. (sněmovní tisk 1003/0) je cílem úpravy definice navazujících řízení a definice povoleného záměru určit okamžik, kdy je vydáno povolení záměru ve smyslu směrnice EIA.¹²⁵ Tento okamžik je důležitý zejména z důvodu časově omezené platnosti stanoviska EIA; stanovisko EIA musí být platné po celou dobu povolovacího procesu až do okamžiku, kdy je vydáno poslední z navazujících rozhodnutí.¹²⁶ Jakmile je k záměru vydáno poslední z navazujících rozhodnutí, jedná se o již povolený záměr, u kterého byl proces EIA završen.¹²⁷ Případné následné změny takového záměru se již proto považují za změnu záměru, která podléhá samostatnému posuzování.¹²⁸ Zákon předpokládá, že záměr může být v navazujících řízeních povolován jak jako celek, tak i po částech; v případě, že k určité části či etapě záměru již bylo vydáno poslední z navazujících rozhodnutí, jedná se o povolenou část či etapu záměru a případná další řízení nejsou považována za navazující řízení (ledaže by jejich předmětem bylo povolení takové změny záměru, která by byla samostatně posouzena v dalším procesu EIA) – zbývající, dosud nepovolené části či etapy záměru, jsou však povolovány standardně v navazujících řízeních.

Je nicméně nutno mít na paměti, že jakkoli může být záměr povolován po částech, posouzení by vždy mělo být provedeno k záměru jako celku. Tento závěr lze dovodit jak ze samotného textu zákona č. 100/2001 Sb., tak z judikatury Soudního dvora EU. Dle zákona č. 100/2001 Sb. posuzování podléhají záměry a jejich změny, nikoli jejich části,¹²⁹ přičemž co je záměrem, vyplývá z definice záměru. V případě posuzování

¹²⁵ Tzv. *development consent* ve smyslu čl. 2 odst. 1 revidované směrnice EIA – v případě většiny záměrů je povolení uděleno vydáním stavebního povolení, avšak existuje celá řada záměrů, které stavební povolení buď vůbec nevyžadují, nebo u kterých není posledním z navazujících rozhodnutí, jež jsou pro jejich realizaci nezbytná.

¹²⁶ Základní, sedmiletou platnost stanoviska EIA je v souladu s ustanovením § 9a odst. 4 možnost prodloužit o dalších 5 let, a to i opakovaně (za předpokladu, že jsou splněny podmínky pro její prodloužení).

¹²⁷ Dle důvodové zprávy k zákonu č. 326/2017 Sb. (sněmovní tisk 1003/0) se povoleným záměrem (nebo jeho částí či etapou) rozumí záměr (nebo jeho část či etapa), ke kterému již byla vydána všechna potřebná navazující rozhodnutí, tj. ta rozhodnutí, která jsou pro daný záměr vyžadována zvláštními právními předpisy a která se vydávají v některém z řízení uvedených v § 3 písm. g) bodech 1 až 12 zákona č. 100/2001 Sb.

¹²⁸ Pokud poté, co byl záměr povolen, má dojít ke změně některého z navazujících rozhodnutí (může se jednat o změnu některého provozního povolení, např. integrovaného povolení), nejsou již správní řízení, jejichž předmětem jsou změny daného navazujícího rozhodnutí, považována za navazující řízení. V závislosti na jejich charakteru pak takové změny podléhají posuzování v souladu s ustanovením § 4 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb. – pokud jsou změny předmětem nového procesu EIA zakončeného vydáním stanoviska EIA, pak jsou řízení uvedena v bodech 1 až 12 (a případně i řízení v bodě 13) navazujícími řízeními ve vztahu k těmto změnám, nikoli k původnímu záměru.

¹²⁹ Viz ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb.

stavebních záměrů zákon č. 100/2001 Sb. výslovně stanoví, že má-li být záměr povolován po částech či etapách, posouzen musí být jako celek.¹³⁰ Judikatura SDEU pak zakazuje tzv. „salámování“ (*salami slicing*), tedy postup, ve kterém je ve snaze vyhnout se procesu EIA určitý záměr rozložen na menší části, které samostatně posuzování nepodléhají.¹³¹ Pokud by přesto měl být tento závěr zpochybňován, je třeba mít na paměti, že členský stát je dle judikatury SDEU povinen interpretovat vnitrostátní právní předpisy eurokonformně, tedy v souladu s právem EU.¹³²

Konečně, důležitými definicemi, které spolu s dalšími ustanoveními zákona č. 100/2011 Sb. zajišťují transparentnost procesu EIA a navazujících řízení a účast dalších osob na rozhodování o záměru, jsou **definice veřejnosti** a **dotčené veřejnosti**. Ty byly v důsledku výtek uplatněných v rámci tzv. infringementového řízení Evropskou komisí zavedeny zákonem č. 39/2015 Sb. Zavedení první z uvedených definic, tj. definice veřejnosti, bylo zcela formálním krokem, kterým bylo nahrazeno dosavadní použití pojmu „každý“; pojem veřejnost označuje jednu nebo více fyzických nebo právnických osob.¹³³ Zavedení druhé z uvedených definic, tj. definice dotčené veřejnosti, však s sebou přineslo celou řadu materiálních i procesních důsledků (viz níže). Dotčená veřejnost zahrnuje dvě skupiny osob: jednak jsou to osoby fyzické, které mohou být navazujícím rozhodnutím dotčeny na svých právech či povinnostech, a jednak nepodnikatelské právnické osoby soukromého práva podporující ochranu životního prostředí, které naplňují stanovená kritéria.¹³⁴ Zatímco první skupině osob zákon č. 100/2001 Sb. na dalších místech již žádná zvláštní oprávnění nepřiznává,¹³⁵ náleží dle zákona č. 100/2001 Sb. druhé skupině osob

¹³⁰ Viz ustanovení § 10 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb.

¹³¹ Viz např. rozsudek SDEU ze dne 10. prosince 2009, *Umweltanwalt von Kärnten*, C-205/08, bod 53, či rozsudek SDEU ze dne 17. března 2011, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest a další*, C-275/09, bod 36.

¹³² Viz např. rozsudek ze dne 18. prosince 1997, *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, bod 40.

¹³³ Viz ustanovení § 3 písm. h) zákona č. 100/2001 Sb., dle kterého se veřejností rozumí „jedna nebo více osob.“

¹³⁴ Viz ustanovení § 3 písm. i) zákona č. 100/2001 Sb.; stanovená kritéria naplní buď dlouhodobě existující, etablované environmentální nevládní organizace, které opírají svoji legitimitu o minimálně tříletou existenci, nebo *ad hoc* vzniklé environmentální nevládní organizace, jejichž legitimita se prokazuje předložením podporující podpisové listiny o předepsaných náležitostech (viz ustanovení § 9e zákona č. 100/2001 Sb.).

¹³⁵ Dle důvodové zprávy k zákonu č. 39/2015 Sb. (sněmovní tisk 299/0) by se v praxi mělo jednat o účastníky navazujících řízení, kterým právo účasti a z něj vyvozovaná konkrétní oprávnění vyplývají přímo ze zvláštních právních předpisů upravujících tato řízení. Je otázkou, zdali tomu tak vždy skutečně je – např. v případě územního nebo stavebního řízení vedených podle stavebního zákona mohou být účastníky řízení osoby, které mají vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním pozemkům (viz např. ustanovení § 85 odst.

celá řada důležitých práv. Mezi ta nejdůležitější bezpochyby patří právo podat odvolání a následně i žalobu proti tzv. negativnímu závěru zjišťovacího řízení,¹³⁶ právo přihlásit se jako účastník navazujícího řízení,¹³⁷ právo podat odvolání proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení¹³⁸ nebo právo napadnout takové rozhodnutí žalobou.¹³⁹ Vzhledem k rozsáhlým právům, která jsou dotčené veřejnosti přiznána, probíhaly již v průběhu legislativního procesu k zákonu č. 39/2015 Sb. a rovněž ke všem následujícím novelám bouřlivé diskuze ohledně nastavení kritérií, která musí být naplněna, aby byla určitá osoba považována za dotčenou veřejnost (otázce se dále věnuje kapitola 5.2.) V souvislosti se zavedením kritérií pro naplnění dotčené veřejnosti byla do zákona č. 100/2001 Sb. vložena i definice tzv. podporující podpisové listiny,¹⁴⁰ kterou se splnění jedné ze stanovených podmínek dokládá.

Ve výčtu definic je dále uveden i **oznamovatel**, jímž se rozumí osoba, která hodlá realizovat záměr. Může jím být jak osoba fyzická, tak osoba právnická (včetně státu či územních samosprávných celků).¹⁴¹ Nemusí to být nutně tatáž osoba, která předložila oznámení či dokumentaci; definice je poměrně obecná a lze z ní dovodit, že tato osoba se může v průběhu povoloovacího procesu měnit, např. v důsledku převodu práv na jinou osobu (děje se tomu tak zpravidla u osob právnických).¹⁴² V navazujících řízeních, která jsou správními řízeními ve smyslu správního řádu a která jsou vedena podle zvláštních

2 písm. b) a § 109 písm. e) a f) stavebního zákona); toto právo již však nenáleží nájemcům, kteří dané nemovitosti užívají a kteří mohou být fakticky dotčeni na svých právech. Z pohledu souladu vnitrostátního právního řádu s požadavky unijního a mezinárodního práva lze takovýto právní stav požadovat za nežádoucí (nedostatky v implementaci požadavků týkajících se fyzických osob jakožto příslušníků dotčené veřejnosti byla předmětem stížnosti před Výborem pro plnění Aarhuské úmluvy – viz případy ACCC/C/50/2010 a ACCC/C/70/2012).

¹³⁶ Viz ustanovení § 7 odst. 6 a 9 zákona č. 100/2001 Sb.

¹³⁷ Viz ustanovení § 9c odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb.

¹³⁸ Viz ustanovení § 9c odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb.

¹³⁹ Viz ustanovení § 9d odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb.

¹⁴⁰ Viz ustanovení § 3 písm. j) zákona č. 100/2001 Sb.; náležitosti podporující podpisové listiny jsou pak uvedeny v ustanovení § 9e zákona č. 100/2001 Sb.

¹⁴¹ DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. 25.

¹⁴² Obecně platí, že správní úkony a správní akty vydávané podle zákona č. 100/2001 Sb. v postupech, jejichž předmětem je posuzování vlivů na životní prostředí, mají charakter *ad rem*, a jsou tedy převoditelné na jiné subjekty. V praxi tedy může dojít k tomu, že závěr zjišťovacího řízení k záměru je adresován jiné právnické osobě, než která na jeho základě požádá o vydání stanoviska EIA nebo která následně žádá o vydání navazujících rozhodnutí.

právních předpisů, se oznamovatel zpravidla označuje jako žadatel.

Konečně, nelze opomenout ani pojem **příslušný úřad**, tedy správní orgán odpovědný za posuzování vlivů na životní prostředí.¹⁴³ Tím je v závislosti na charakteru záměru a jeho zařazení podle zákona č. 100/2001 Sb.¹⁴⁴ buď Ministerstvo životního prostředí, nebo orgán kraje v přenesené působnosti, tj. krajský úřad.¹⁴⁵ Ministerstvu životního prostředí zpravidla přísluší posuzování těch záměrů, u kterých se předpokládají nejvýznamnější vlivy na životní prostředí, a dále záměrů s přeshraničními vlivy. Ministerstvo je zároveň ústředním správním úřadem v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí a vykonává vrchní státní dozor v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí. Zároveň je i správním orgánem, který uděluje, prodlužuje a odnímá autorizace v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí (viz kapitola 5.1).¹⁴⁶ Krajské úřady jsou pak zodpovědné za posuzování záměrů menšího rozsahu.¹⁴⁷ Zákon č. 100/2001 Sb. počítá i s tím, že příslušnost úřadu se může v průběhu posuzování změnit, a to v případě, že Ministerstvo životního prostředí si posuzování záměru vyhradí, či jej v souladu se zásadou rychlosti a hospodárnosti po domluvě deleguje na krajský úřad.¹⁴⁸

Dalším neméně důležitým pojmem je **dotčené území**. Vlivy každého záměru mají určitý dosah a vztahují se tak k určitému území; dotčeným územím se proto označuje území, jehož životní prostředí a obyvatelstvo by mohlo být závažně ovlivněno předpokládanými vlivy záměru.¹⁴⁹ Dotčené území v závislosti na typu záměru a jeho rozsahu může zabírat různě velkou plochu a může přesahovat i hranice České republiky.

V návaznosti na předpokládanou, vlivy záměru zasaženou plochu se správní obvody, které se alespoň částečně nacházejí na dotčeném území, nazývají **dotčenými územními**

¹⁴³ Viz ustanovení § 3 písm. f) zákona č. 100/2001 Sb.

¹⁴⁴ Viz příloha č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb. a ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb.

¹⁴⁵ Viz ustanovení § 20 zákona č. 100/2001 Sb.

¹⁴⁶ Viz ustanovení § 21 zákona č. 100/2001 Sb., které přiznává Ministerstvu životního prostředí i další kompetence (např. určuje, který krajský úřad bude příslušný k posuzování záměru, jenž se rozkládá na území více krajů atd.).

¹⁴⁷ Viz ustanovení § 22 zákona č. 100/2001 Sb.

¹⁴⁸ Viz ustanovení § 23 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb.

¹⁴⁹ Viz ustanovení § 3 písm. c) zákona č. 100/2001 Sb.

samosprávnými celky.¹⁵⁰ V souladu s ústavním členěním¹⁵¹ jsou jimi obce jakožto základní územní samosprávné celky a kraje jakožto vyšší územní samosprávné celky. Jelikož dotčeným územním samosprávným celkům náleží v posuzování vlivů na životní prostředí celá řada práv i povinností,¹⁵² je stanovení jejich okruhu na počátku posuzování klíčové.

Od dotčeného území se odvíjí i určení okruhu **dotčených orgánů**, které hájí zájmy chráněné zvláštními správními předpisy na úseku ochrany životního prostředí.¹⁵³ Mezi dotčené orgány spadá dle definice i Česká inspekce životního prostředí. V závislosti na typu záměru však mohou v konkrétních případech být dotčenými orgány i další správní orgány, jako je Ministerstvo zdravotnictví nebo Státní úřad pro jadernou bezpečnost.¹⁵⁴ Pojem „dotčený orgán“ je v zákoně č. 100/2001 Sb. používán od 1. 11. 2017, kdy byl za účelem sjednocení terminologie se správním řádem nahrazen dřívější pojem „dotčený správní úřad“. Nahrazení pojmů nebylo provedeno důsledně, na několika místech pracuje zákon č. 100/2001 Sb. s pojmem „dotčený správní orgán“.¹⁵⁵

2.2. Typy záměrů

Definice záměru byla zákonem č. 326/2017 Sb. podrobena určitým změnám, jednalo se však o změny spíše formálního charakteru, které neměly dopad na dosavadní praxi.¹⁵⁶

¹⁵⁰ Viz ustanovení § 3 písm. d) zákona č. 100/2001 Sb.

¹⁵¹ Viz ustanovení čl. 99 Ústavy ČR.

¹⁵² Mezi práva dotčených územních samosprávných celků patří např. právo vyjádřit se k oznámení (§ 6 odst. 8 zákona č. 100/2001 Sb.) a dokumentaci EIA (§ 8 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb.) či právo přihlásit se jako účastník navazujícího řízení (§ 9c odst. 3 písm. a) zákona č. 100/2001 Sb.). Hlavní povinností dotčených územních samosprávných celků je pak zveřejňování informací a dokumentů, které jsou jim zasílány příslušnými úřady (§ 16 odst. 2 a 3 zákona č. 100/2001 Sb.).

¹⁵³ Viz ustanovení § 3 písm. e) zákona č. 100/2001 Sb. a související poznámka pod čarou č. 2.

¹⁵⁴ Viz ustanovení § 23 odst. 6 a 7 zákona č. 100/2001 Sb.

¹⁵⁵ Viz ustanovení 9a odst. 2 a § 17 odst. 6 zákona č. 100/2001 Sb.

¹⁵⁶ V definici záměru došlo v důsledku přijetí zákona č. 326/2017 Sb. ke dvěma změnám: jednak bylo za účelem dosažení souladu se zněním směrnice EIA do výčtu lidských aktivit, které lze považovat za záměr, doplněno slovo „zařízení“, a jednak byly za záměr nově označeny i tzv. naturové záměry. (Dosud bylo za záměr možno označit pouze ty stavby, zařízení, činnosti a technologie, které byly uvedeny v příloze č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb. Od 1. 11. 2017 však pojem záměr výslovně zahrnuje i stavby, činnosti a technologie, které sice nejsou uvedeny v příloze č. 1 k zákonu, avšak které podle stanoviska orgánu ochrany přírody vydaného podle zákona o ochraně přírody a krajiny mohou samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti.)

Zároveň však došlo k související, velmi radikální změně, a to kompletnímu přepracování přílohy č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb., která obsahuje seznam záměrů, jež podléhají posuzování. Struktura tabulky, ve které jsou záměry uvedeny, byla změněna, stejně jako bylo modifikováno označení jednotlivých bodů, jejich dikce i prahové hodnoty a kritéria; došlo i ke změně příslušných úřadů. Původně obsahovala příloha č. 1 dvě samostatné tabulky, z nichž jedna obsahovala výčet záměrů kategorie I a druhá výčet záměrů z kategorie II; nově jsou všechny záměry uvedeny v jedné společné tabulce.¹⁵⁷

Byť definice záměru odkazuje pouze na záměry uvedené v příloze č. 1 k zákonu (tedy na záměry kategorie I a II) a na tzv. naturové záměry, pod pojmem záměr je zároveň třeba rozumět i změny záměrů, které podléhají posuzování. Nejedná se tedy o jakékoli změny záměru, ale pouze o kvalifikované změny, tedy ty, které naplní některé z ustanovení zákona č. 100/2001 Sb.¹⁵⁸ Jakmile změna záměru naplní některé z ustanovení zákona č. 100/2001 Sb., v zásadě se na ni již aplikují veškerá procesní ustanovení vztahující se k záměru.¹⁵⁹

Povinnosti posuzovat změny záměru vyplývá ze směrnice EIA, která ve svých přílohách požaduje, aby byly posuzování podrobeny i změny, které naplní dikci příslušných bodů. Jedná se jednak o změny záměrů spadajících do přílohy č. I ke směrnici EIA (tedy záměry podléhající procesu EIA obligatorně), které samy o sobě dosahují stanovených prahových hodnot,¹⁶⁰ a dále změny záměrů z kategorie II, které by mohly mít závažný negativní vliv na životní prostředí.¹⁶¹ Tyto záměry jsou v českém právním řádu obsaženy v příloze č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb., ve které jsou v závislosti na vyžadované formě posuzování (tj. povinný proces EIA nebo zjišťovací řízení, ve kterém je teprve nezbytnost provedení procesu EIA identifikována) rozděleny na záměry kategorie I a záměry kategorie II.

¹⁵⁷ Dle důvodové zprávy k transpoziční novele (sněmovní tisk 1003/0) bylo cílem změny zjednodušení aplikační praxe, dosažení souladu se zněním příloh I a II ke směrnici EIA a harmonizace vnitrostátních právních předpisů. V rámci změn došlo k úpravě prahových hodnot jak pro proces EIA, tak pro zjišťovací řízení.

¹⁵⁸ Viz ustanovení § 4 odst. 1 písm. a), b), c), e) a g) zákona č. 100/2001 Sb.

¹⁵⁹ Vyžaduje-li změna posuzování, aplikují se na ni ustanovení vztahující se k záměru, přičemž záměrem se v takovém případě rozumí „změna záměru“. Je tedy třeba předložit „oznámení záměru“ (nikoli „oznámení změny záměru“) apod.

¹⁶⁰ Viz příloha č. I ke směrnici EIA, bod 24.

¹⁶¹ Viz příloha č. II ke směrnici EIA, bod 13 písm. a).

V neposlední řadě mohou posuzování podléhat i podlimitní záměry, a to za předpokladu, že naplní zákonem stanovená kritéria. Skutečnost, zda budou tyto podlimitní záměry posuzovány ve zjišťovacím řízení, závisí na správní úvaze příslušného úřadu; není proto vyloučeno, že i podlimitní záměry mohou za určitých okolností podléhat procesu EIA. Jednotlivé typy záměrů jsou blíže popsány v následujících bodech této kapitoly.

Členské státy mají prostor pro uvážení při stanovení určitých typů záměrů, které mají být předmětem posouzení, nebo při stanovení příslušných kritérií či prahových hodnot pro záměry z kategorie II a podlimitní záměry. Toto uvážení je však omezeno požadavkem, aby záměry vždy byly předmětem posouzení vlivů, pokud by mohly, mimo jiné na základě své povahy, velikosti nebo umístění, mít významný vliv na životní prostředí.¹⁶²

Směrnice EIA pokrývá širokou škálu oblastí, do kterých záměry spadají. Nežádka tak odkazuje na další unijní směrnice nebo definuje záměry uvedené v přílohách I a II ke směrnici EIA obdobně, jako je tomu v jiných právních předpisech či metodických dokumentech Evropské komise. Dle SDEU však definice převzaté z jiných zdrojů nemusí být zcela aplikovatelné pro účely směrnice EIA.¹⁶³ S ohledem na různé cíle jednotlivých právních předpisů je proto vždy nutno zvážit, do jaké míry lze takových definic využít, neboť určité zařazení záměru podle jedné směrnice nemusí znamenat, že by se měl stejný typ záměru vykládat v kontextu jiné směrnice stejně; právo EU je třeba vykládat ve vztahu k účelu a všeobecnému systému pravidel, kterých je součástí.¹⁶⁴

¹⁶² Tento závěr dovodil ve vztahu k ustanovení čl. 2 odst. 1 směrnice EIA Soudní dvůr EU např. v rozsudku ze dne 24. října 1996, *Kraaijeveld a další*, C-72/95, bod 50, v rozsudku ze dne 28. února 2008, *Abraham a další*, C-2/07, bod 37, v rozsudku ze dne 30. dubna 2009, *Mellor*, C-75/08, bod 50 či v rozsudku ze dne ze dne 16. července 2009, *Komise v. Irsko*, C-427/07, bod 41.

¹⁶³ Viz např. rozsudek SDEU ze dne 23. listopadu 2006, *Komise v. Itálie*, C-486/04, body 43 a 44. V tomto rozsudku se SDEU zabýval významem pojmů použitých ve směrnici EIA a ve směrnici o odpadech: „[...] 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[...] 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.“

¹⁶⁴ Viz např. rozsudek SDEU ze dne 16. září 2004, *Komise v. Španělsko*, C-227/01, bod 45: „...z judikatury Soudního dvora vyplývá, že potřeba jednotného výkladu práva Společenství v případě odlišnosti mezi jednotlivými jazykovými verzemi jednoho ustanovení vyžaduje, aby toto ustanovení bylo vykládáno systematicky a podle účelu právní úpravy, již je součástí (viz zejména rozsudek ze dne 24. října 1996, *Kraaijeveld a další*, C-72/95, *Recueil*, s. I-5403, bod 28).“

2.2.1. Záměry kategorie I

Záměry uvedené v kategorii I přílohy č. 1 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí v zásadě odpovídají záměrům uvedeným v příloze č. I ke směrnici EIA. U těchto záměrů se předpokládají významné vlivy na životní prostředí, a proto vždy podléhají procesu EIA. Výjimkou z tohoto pravidla jsou záměry, které jsou sice uvedeny v příloze č. I ke směrnici EIA, avšak které slouží výhradně nebo převážně k rozvoji a testování nových metod a výrobků a které nejsou používány více než dva roky; tyto záměry nepodléhají procesu EIA obligatorně, nýbrž pouze stanoví-li se tak ve zjišťovacím řízení.¹⁶⁵ Druhou výjimkou pak představují záměry, které jsou naopak uvedeny v příloze č. II ke směrnici EIA (a které by tedy měly primárně podléhat zjišťovacímu řízení), avšak které členský stát považuje za natolik zásadní, že pro ně vždy vyžaduje proces EIA.¹⁶⁶

Transpozice záměrů povinně posuzovaných v procesu EIA nepředstavuje zpravidla větší potíže, neboť směrnice EIA je definuje velmi konkrétně a přesně uvádí i jejich prahové hodnoty, jsou-li stanoveny (nejsou-li prahové hodnoty pro určitý záměr dány, podléhá záměr procesu EIA bez ohledu na jeho rozsah či kapacitu).

2.2.2. Záměry kategorie II

Záměry uvedené v kategorii II přílohy č. 1 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí jsou transpozicí záměrů uvedených v příloze č. II ke směrnici EIA. I v tomto případě směrnice EIA identifikuje tyto záměry poměrně konkrétně, avšak nestanoví pro ně žádné prahové hodnoty. V podstatě tak předpokládá, že zjišťovacímu řízení mají být podrobeny všechny záměry, které naplní dikci uvedených bodů, a to bez ohledu na jejich rozsah či kapacitu.

¹⁶⁵ Viz příloha č. II ke směrnici EIA, bod 13 písm. b).

¹⁶⁶ Viz ustanovení čl. 4 odst. 3 věty druhé revidované směrnice EIA: „Členské státy mohou stanovit prahové hodnoty nebo kritéria, na jejichž základě určí, [...] kdy záměry musí v každém případě podléhat posouzení vlivů na životní prostředí, aniž by podléhaly určení podle odstavců 4 a 5.“ („Určením podle odstavců 4 a 5“ se rozumí zjišťovací řízení; tyto záměry tedy podléhají procesu EIA obligatorně, aniž by povinnost procesu EIA byla stanovena ve zjišťovacím řízení.)

Je zcela zřejmé, že podrobit zjišťovacímu řízení všechny záměry přílohy č. II ke směrnici EIA, aniž by byl brán v potaz jejich rozsah či kapacita, by u většiny nevýznamných, s ohledem na svou kapacitu a rozsah zcela zanedbatelných záměrů znamenalo neúčelnou administrativní, časovou a finanční zátěž jak na straně oznamovatelů, tak příslušných úřadů a povolujících správních orgánů. Toho si je vědoma i směrnice EIA, která po své revizi v roce 2014 reflektuje dosavadní praxi v členských státech a související judikaturu SDEU¹⁶⁷ a umožňuje členskému státu stanovit tzv. „spodní“ prahové hodnoty a kritéria, v důsledku kterých je vyžadováno zjišťovací řízení pouze pro záměry, které tyto prahové hodnoty a kritéria naplní.¹⁶⁸

Po přijetí revize směrnice EIA tedy nemusí být prováděno zjišťovací řízení pro všechny záměry uvedené v příloze II ke směrnici EIA (tj. záměry kategorie II), ale jen pro ty, které překročí prahovou hodnotu nebo naplní kritéria nastavená členským státem. Adekvátní nastavení prahových hodnot však může být v praxi poměrně problematické, neboť na jednu stranu je třeba naplnit základní účel směrnice EIA (tj. zajistit, aby všechny záměry, které mohou být významné vlivy na životní prostředí, byly posouzeny v procesu EIA před povolením jejich realizace), na druhou stranu je žádoucí podrobit posuzování jen ty záměry, u kterých není možnost existence významných vlivů na životní prostředí předem vyloučena. Pokud by byl v důsledku aplikace nesprávně nastavených prahových hodnot nebo kritérií z posouzení vyloučen záměr, který by mohl mít významné vlivy na životní prostředí, jednalo by se o porušení směrnice EIA.

Předpokladem pro naplnění obou výše uvedených požadavků (zejména však požadavků směrnice EIA) je proto klíčové odpovídající nastavení prahových hodnot a kritérií pro zjišťovací řízení. Pokud by byly tyto hodnoty nastaveny příliš vysoko, mohlo by dojít

¹⁶⁷ Viz např. rozsudek SDEU ze dne 21. září 1999, *Komise v. Irsko*, C-392/96, bod 75, rozsudek SDEU ze dne 24. října 1996, *Kraaijeveld a další*, C-72/95, bod 53 či rozsudek SDEU ze dne 16. července 2009, *Komise v. Irsko*, C-427/07, bod 42.

¹⁶⁸ Viz ustanovení čl. 4 odst. 3 věty druhé revidované směrnice EIA: „Členské státy mohou stanovit prahové hodnoty nebo kritéria, na jejichž základě určí, kdy záměry nemusí podléhat určení podle odstavců 4 a 5...“ („Určením podle odstavců 4 a 5“ se rozumí zjišťovací řízení; tyto záměry tedy nepodléhají ani zjišťovacímu řízení, neboť je vysoce nepravděpodobné, že by mohly mít významný vliv na životní prostředí.) Dle důvodové zprávy k revizi směrnice EIA je cílem úpravy zajistit, aby byl proces EIA vyžadován „pouze v případech, kdy je zřejmé, že může dojít k významným vlivům na životní prostředí.“

k tomu, že by záměr, který by mohl mít významný vliv na životní prostředí, z posuzování unikl, neboť by nenaplnil stanovené prahové hodnoty a kritéria (a nebylo by tak možno podrobit jej ani zjišťovacímu řízení) To by znamenalo flagrantní pochybení ČR při transpozici směrnice EIA, neboť by tím bylo znemožněno naplnění základního účelu směrnice EIA, který požaduje, aby všechny záměry, které mohou být významné vlivy na životní prostředí, byly posouzeny v procesu EIA před povolením jejich realizace. Pokud by naopak byly prahové hodnoty nastaveny příliš nízko, byl by sice téměř vyloučen možný nesoulad s unijním právem, avšak ani takovýto stav by nebyl žádoucí, neboť by z hlediska vnitrostátního docházelo k neúčelnému zatěžování oznamovatelů i veřejné správy.

2.2.3. Podlimitní záměry

Záměry, které nedosahují prahových hodnot, jež jsou uvedeny u záměrů kategorie II, se označují jako podlimitní záměry. Jedná se o jakousi zbytkovou podkategorii záměrů přílohy č. II ke směrnici EIA, neboť záměry kategorie II z důvodu jejich omezení spodními prahovými hodnotami pokrývají pouze část těchto záměrů.

Původně zákon č. 100/2001 Sb. s posuzováním podlimitních záměrů nepočítal a dělil záměry pouze na záměry, které podléhají posuzování vždy (záměry kategorie I), a záměry, které je nutno podrobit zjišťovacímu řízení za účelem zjištění, zda podléhají procesu EIA (záměry kategorie II). Záměry, které nenaplnily dikci žádného z bodů kategorie I a nedosáhly ani prahových hodnot pro záměry z kategorie II, nebyly vůbec předmětem posuzování. K zavedení kategorie podlimitních záměrů do zákona č. 100/2001 Sb. došlo až v roce 2007 novelou,¹⁶⁹ která byla přijata v důsledku infringementového řízení, které bylo již tenkrát vedeno Evropskou komisí proti ČR z důvodu nesprávné transpozice směrnice EIA. S odkazem na judikaturu SDEU Evropská komise vytýkala ČR, že česká právní úprava nesprávně aplikuje prahové hodnoty, které zakládá pouze na velikosti záměru, nikoli na jiných kritériích (např. existence kumulativních vlivů či citlivost

¹⁶⁹ Zákon č. 163/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění zákona č. 93/2004 Sb.

území),¹⁷⁰ v důsledku čehož jsou z posuzování zcela vyloučeny záměry nacházející se pod těmito prahovými hodnotami, a to bez ohledu na jejich možné významné vlivy.¹⁷¹ Novelou byl proto s účinností od 27. 4. 2006 zákon č. 100/2001 Sb. upraven tak, že zjišťovacímu řízení nově podléhaly nejen záměry z kategorie II, ale i všechny ostatní záměry, které naplnily dikci záměrů z kategorie II, avšak příslušných prahových hodnot nedosáhly.¹⁷²

Právní úprava vyžadující zjišťovací řízení pro všechny záměry z kategorie II včetně těch, které nedosahovaly stanovených prahových hodnot, byla s ohledem na zvýšenou administrativní zátěž a nedůvodné posuzování zcela banálních záměrů ve zjišťovacím řízení zanedlouho změněna další novelou,¹⁷³ která s účinností od 22. 8. 2007 zavedla pojem podlimitního záměru a povinnost zjišťovacího řízení pro podlimitní záměry nahradila sdělením příslušného úřadu, teprve které stanovilo, zda podlimitní záměr zjišťovacímu řízení podléhá.

Jakkoli druhá z uvedených novel následky té první do určité míry minimalizovala, stále *de facto* vyžadovala, aby všechny podlimitní záměry, tedy i ty zcela zanedbatelné, byly podrobeny požadavku na vydání sdělení, zda podléhají procesu EIA. Byť v praxi nebyvaly zcela zanedbatelné záměry předmětem posuzování ze strany příslušných úřadů,¹⁷⁴ v teoretické rovině právní úprava požadovala, aby ke každému záměru, který nedosahuje limitů stanovených prahových hodnot, bylo zpracováno oznámení podlimitního záměru, na jehož základě příslušný úřad určil, zda podlimitní záměr vyžadoval zjišťovací řízení.

¹⁷⁰ DVORÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. 34.

¹⁷¹ Dle důvodové zprávy k zákonu č. 163/2006 Sb. (sněmovní tisk 1194/0) EK zejména namítala, že „česká právní úprava aplikuje nesprávně čl. 4 odst. 2 a 3 směrnice 85/337/EHS, neboť tzv. prahové (limitní) hodnoty uvedené v příloze č. 1 kategorie II zákona č. 100/2001 Sb. slouží k vyloučení záměrů nacházejících se pod těmito prahovými hodnotami z předmětu posuzování. Na základě směrnice 85/337/EHS je nutno pro všechny záměry uvedené v příloze II této směrnice provést zjištění, zda záměr může mít významné vlivy na území členského státu nebo mimo něj, a zda tedy bude předmětem posuzování. EK se ve svém oficiálním stanovisku v této věci opírá o rozsudek Evropského soudního dvora ve věci C-392/96 (Komise vs. Irsko).“

¹⁷² Ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) tehdy účinného zákona č. 100/2001 Sb. byl upraven tak, že zjišťovacímu řízení podléhaly „záměry uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu kategorií II včetně záměrů nedosahujících příslušných limitních hodnot.“

¹⁷³ Zákon č. 216/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷⁴ Záměry, které představovaly pouhý zlomek (např. méně než 10%) příslušné prahové hodnoty, v praxi příslušné úřady posuzovaly jen výjimečně.

Nespornou výhodou této právní úpravy byl její vysoký soulad s požadavky směrnice EU, neboť bylo dosaženo žádoucího stavu, kdy *de iure* nemohlo dojít k situaci, že by záměr, který by mohl mít významný negativní vliv na životní prostředí, nebyl předmětem posuzování. Na druhou stranu však byla takováto úprava spojena s nadbytečnou administrativní zátěží, neboť v celé řadě případů se jednalo o zcela bagatelní záměry, u kterých bylo možné významné vlivy na životní prostředí předem vyloučit; dle dostupných statistik pouze 2 % podlimitních záměrů podléhala na základě sdělení příslušného úřadu zjišťovacímu řízení, přičemž procesu EIA byly podrobeny pouze ojedinělé případy.¹⁷⁵

Ke zcela zásadní úpravě této koncepce došlo přijetím zákona č. 326/2017 Sb., jenž s účinností od 1. 11. 2017 výrazně zúžil okruh podlimitních záměrů, které podléhají posuzování vlivů na životní prostředí. V současné době tak podléhají posuzování pouze ty podlimitní záměry, které naplní stanovená kritéria; *a contrario* ty záměry, které stanovená kritéria nenaplní, nepodléhají žádné formě posuzování podle zákona č. 100/2001 Sb.¹⁷⁶

Podlimitní záměry a jejich změny vyžadují v současné době sdělení příslušného úřadu, zda podléhají zjišťovacímu řízení, pouze v případech, kdy naplní stanovená kritéria (ostatními podlimitními záměry se příslušný úřad nezabývá). Těmito kritérii je dosažení čtvrtiny prahové hodnoty pro záměr kategorie II a skutečnost, že se nacházejí na některém ze zvláště chráněných území nebo jeho ochranném pásmu. V případě změn podlimitních záměrů musí změna představovat rovněž minimálně čtvrtinu limitní hodnoty, avšak zároveň tím musí podlimitní záměr dosáhnout stanovené prahové hodnoty, nebo naplnit výše uvedená kritéria pro posuzování podlimitního záměru.¹⁷⁷

¹⁷⁵ DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. 35.

¹⁷⁶ Předpokládá se, že tyto záměry nemohou mít významné vlivy na životní prostředí. Neexistuje však žádná pojistka pro případy, že by se mezi těmito záměry objevil záměr, který by mohl mít významné vlivy na životní prostředí (např. ve formě možnosti příslušného úřadu vyžadovat posouzení i pro ty podlimitní záměry, které nenaplní nově stanovená kritéria a hodnoty). Adekvátní nastavení kritérií pro posuzování podlimitních záměrů je proto z pohledu řádné transpozice směrnice EIA zcela zásadní.

¹⁷⁷ Viz ustanovení § 4 odst. 1 písm. d) a e) zákona č. 100/2001 Sb.

Pokud podlimitní záměr naplňuje stanovená kritéria, je oznamovatel povinen předložit příslušnému úřadu oznámení podlimitního záměru, jehož náležitosti jsou obdobné jako v případě oznámení, avšak s nižší mírou podrobnosti.¹⁷⁸ Na základě oznámení podlimitního záměru pak příslušný úřad vydá sdělení, zda záměr podléhá zjišťovacímu řízení. Obdobně, jako je tomu ve zjišťovacím řízení, učiní příslušný úřad správní úvahu na základě kritérií pro zjišťovací řízení.¹⁷⁹ Postup vedoucí k vydání sdělení k podlimitnímu záměru se někdy označuje jako „pre-screening“,¹⁸⁰ neboť předchází zjišťovacímu řízení a provádí se podle obdobných zásad, jako je tomu u zjišťovacího řízení; na rozdíl od zjišťovacího řízení se však oznámení podlimitního záměru nezveřejňuje a nekonzultuje s dotčenými orgány, dotčenými samosprávnými celky ani s veřejností.

S vytvořením kategorie podlimitních záměrů, které nepodléhají posuzování, je spojeno riziko, že bude v praxi povolen záměr, který by mohl mít významné vlivy na životní prostředí, aniž by byl posouzen podle zákona č. 100/2001 Sb., a dojde tím k porušení základního účelu směrnice EIA. Toto obecné riziko dále v české právní úpravě zvyšuje skutečnost, že celá řada prahových hodnot je nastavena neúměrně vysoko, a to zejména v důsledku změn přijatých zákonem č. 39/2015 Sb.¹⁸¹ S omezeným posuzováním podlimitních záměrů úzce souvisí i riziko tzv. salámování (*salami slicing*). Praxe, kdy je jeden velký záměr rozdělen na několik menších s cílem vyhnout se posuzování, je neslučitelná s požadavky směrnice EIA.¹⁸² Byť ze zákona vyplývá, že záměr je třeba posoudit jako celek,¹⁸³ nelze zcela vyloučit, že oznamovatel (či několik oznamovatelů) si rozdělí záměr, který by mohl mít významné vlivy na životní prostředí, na tak malé části či

¹⁷⁸ Viz ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb. a příloha č. 3a k zákonu č. 100/2001 Sb.

¹⁷⁹ Viz ustanovení § 6 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb.

¹⁸⁰ DVORÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. 35.

¹⁸¹ HUMLÍČKOVÁ P., VOMÁČKA V., ZÁHUMENSKÁ V. *Novela procesu EIA – více otázek než odpovědí*. České právo životního prostředí, 2015, číslo 37, str. 15.

¹⁸² Viz např. rozsudek SDEU ze dne 10. prosince 2009, *Umweltanwalt von Kärnten*, C-205/08, bod 53, nebo rozsudek SDEU ze dne 17. března 2011, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest a další*, C-275/09, bod 36.

¹⁸³ Oznamovatel je v souladu s ustanovením § 6 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb. povinen předložit oznámení záměru (nikoli oznámení části záměru), podle ustanovení § 6 odst. 5, resp. § 8 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb. dokumentaci EIA k záměru (nikoli dokumentaci EIA k části záměru), přičemž co je záměrem, vyplývá z ustanovení § 3 písm. a) zákona č. 100/2001 Sb. s odkazem na přílohu č. 1. Rovněž dle nového ustanovení § 10 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb., který zakotvuje postup při posuzování stavebních záměrů v rámci řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, je záměr nezbytně posoudit jako celek, byť by jeho jednotlivé části měly být povolovány samostatně.

etapy, které jednotlivě nebudou podléhat žádné formě posuzování. Zákon navíc stanoví, že „v dlouhodobém záměru se jeho jednotlivé etapy posuzují samostatně a v kontextu vlivů záměru jako celku“¹⁸⁴ Co se však rozumí „dlouhodobým záměrem“, již však nedefinuje. Stanovit, kdy se jedná o dlouhodobý záměr, který je nutno posuzovat samostatně (avšak současně zohlednit jeho kumulativní vlivy), a kdy již půjde o záměr, který je nutno posoudit jako celek, není jasná. Rovněž hranice mezi tím, kdy se jedná o jeden záměr rozdělený do více částí, a tím, kdy se již jedná o záměrů více, může být velmi neurčitá.¹⁸⁵ S ohledem na rozmanitost záměrů a situací, které mohou nastat, nelze předem stanovit, v jakých případech lze na záměr nahlížet jako na celek a v jakých případech se naopak jedná o více záměrů.

Riziko salámování dopadá především na podlimitní záměry, které nenaplní stanovená kritéria a kterými se tudíž příslušný úřad vůbec nezabývá. Pokud totiž podlimitní záměr stanovená kritéria naplní, je oznamovatel povinen předložit příslušnému úřadu oznámení podlimitního záměru. Ten může na základě dostupných informací, např. územně plánovací dokumentace, zohlednit i skutečnost, zda se v daném území přepokládá realizace záměru většího rozsahu, než ve kterém byl předložen. Má-li podezření, že povolovaný záměr v rozsahu, ve kterém byl předložen, je pouhou částí většího záměru, na kterou navazují další (ať už předkládané v budoucnu nebo paralelně), měl by oznamovatele vyzvat k předložení oznámení záměru, které bude zahrnovat veškeré části či etapy záměru, nebo pro podlimitní záměr vyžadovat zjišťovací řízení, ve kterém budou zohledněny kumulativní vlivy s ostatními záměry. Problematickými jsou tedy především situace, kdy je záměr rozdroben na části tak malého rozsahu, že nenaplní ani kritéria podlimitního záměru a příslušný úřad, který se jimi vůbec nezabývá, nemá žádné nástroje k tomu posuzování vlivů na životní prostředí požadovat. Kritéria pro posuzování podlimitních záměrů by proto měla být nastavena tak, aby nedocházelo ke vzniku právního prostředí, které by motivovalo oznamovatele k rozdrobování záměrů na menší celky s cílem zcela se

¹⁸⁴ Viz ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb.

¹⁸⁵ Například v případě záměrů, jejichž předmětem je výstavba bytových domů (bod č. 108 přílohy č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb.) nemusí být vždy zcela zjevné, zda se jedná o jeden záměr či záměrů více. Takové určení však může mít vliv na naplnění stanovené prahové hodnoty (plocha 5 ha) a tedy i na závěr, zda záměr podléhá zjišťovacímu řízení či nikoli.

vyhnout jakémukoli posuzování, a které by tudíž umožňovalo požadavek na posuzování vlivů na životní prostředí obejít. Možným řešením by mohlo být např. oprávnění příslušného úřadu podrobit – ať už na základě vlastního šetření či na základě podnětu – zjišťovacímu řízení i ty podlimitní záměry či jejich změny, u nichž se domnívá, že by mohly mít významné vlivy na životní prostředí.¹⁸⁶ Tak je tomu např. na Slovensku, kde v rámci tzv. fakultativního posouzení příslušný orgán EIA rozhodnutím určí, zda záměr či jeho změna, které nejsou uvedeny v zákoně nebo nedosahují stanovených prahových hodnot, podléhají posouzení.¹⁸⁷ Příslušný orgán EIA může zahájit řízení o podnětu jak z vlastní iniciativy, tak i na základě podnětu, k jehož podání je oprávněn kdokoli.¹⁸⁸ Nevýhodou takového řešení je velké množství podnětů, které jsou příslušným úřadům adresovány; zvážit by bylo možno i takovou úpravu, která by k podání podnětu opravňovala pouze vybrané subjekty, např. příslušníky dotčené veřejnosti.

2.2.4. Naturové záměry

Z definice záměru plyne, že záměrem se nerozumí jen stavby, zařízení činnosti a technologie uvedené v příloze č. 1 k zákonu a jejich změny, nýbrž i ty stavby, zařízení činnosti a technologie, které sice v příloze č. 1 k zákonu uvedeny nejsou, ale které podle stanoviska orgánu ochrany přírody mohou, ať už samostatně nebo ve spojení s jinými záměry, významně ovlivnit předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti (jedná se o lokality zařazené do tzv. soustavy Natura 2000). Jde tedy o záměry, které nepodléhají posuzování na základě požadavků směrnice EIA a které nejsou uvedeny v příloze č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb.

Povinnost posuzování záměrů, u kterých nebyl vyloučen vliv na některou z lokalit spadajících do soustavy Natura 2000, vyplývá ze směrnice o stanovištích,¹⁸⁹ která byla

¹⁸⁶ Viz ustanovení § 19 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

¹⁸⁷ VOMÁČKA, Vojtěch a Dominik ŽIDEK. *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, str. 309.

¹⁸⁸ KATRLÍK, Radovan. *Zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie: komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, str. 131.

¹⁸⁹ Viz ustanovení čl. 6 odst. 3 a 4 a čl. 7 směrnice o stanovištích.

transponována do zákona o ochraně přírody a krajiny.¹⁹⁰ Naturové záměry jsou tedy specifickou kategorií záměrů, která je nezávislá na výčtu záměrů uvedených v příloze č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb.; na jednu stranu povinnost naturového posouzení nemusí dopadnout na všechny záměry uvedené v příloze č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb., na druhou stranu může dopadnout i na záměry, které v příloze č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb. vůbec uvedeny nejsou. Požadavkem na posuzování tzv. naturových záměrů se předmět posuzování *de facto* rozšířil, neboť tyto záměry podléhají nejen naturovému posouzení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, nýbrž i všeobecnému posouzení vlivů na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., a to i v případě, kdy nenaplní žádný z bodů přílohy č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb.¹⁹¹ Na základě stanoviska orgánu ochrany přírody, které nevyloučí významný vliv na předmět ochrany nebo celistvost některé z lokalit spadajících do soustavy Natura 2000, se tak do působnosti zákona č. 100/2001 Sb. dostávají i záměry neuvedené v příloze č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb.¹⁹²

Natura 2000 je evropskou soustavou chráněných území, která byla vytvořena na základě směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích. Jedná se o soustavu evropsky významných lokalit a ptačích oblastí, jejímž cílem je zabezpečit ochranu živočichů, rostlin a typů přírodních stanovišť, které je třeba z evropského pohledu chránit (např. ohrožené, vzácné či endemické druhy nebo rašeliniště, vřesoviště apod.).¹⁹³ Na vytváření soustavy Natura 2000 se podílejí všechny členské státy EU, jež jsou povinny určit lokality významné pro zachování vzácných či ohrožených druhů živočichů a rostlin nebo typů přírodních stanovišť, které se nacházejí na jejich území. Lokality zařazené do soustavy Natura 2000 pak musí být spravovány způsobem, který zajistí dlouhodobé zachování druhů živočichů a rostlin a typů přírodních stanovišť, k jejichž ochraně jsou určeny.¹⁹⁴

¹⁹⁰ Viz ustanovení § 45h a § 45i zákona č. 100/2001 Sb.

¹⁹¹ V praxi zpravidla záměry, které mohou významně ovlivnit některou z lokalit soustavy NATURA 2000, zároveň naplní i některý z bodů přílohy č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb. Není to však pravidlem a není vyloučena situace, kdy bude posuzování podléhat ryze naturový záměr.

¹⁹² DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. 13.

¹⁹³ <http://www.nature.cz/natura2000-design3/sub-text.php?id=1817&akce=&ssHledat=>.

¹⁹⁴ STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. 222.

Výslovné legislativní zakotvení naturových záměrů je novinkou, která byla do zákona č. 100/2001 Sb. vložena až zákonem č. 326/2017 Sb.; do 31. 10. 2017 nebyly naturové záměry považovány za „záměry“ ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb., neboť nenaplnovaly tehdejší definici záměru. Jednalo se nicméně pouze o formální změnu, neboť v souladu s požadavky zákona č. 100/2001 Sb. a ustálenou judikaturou NSS posuzování podléhaly i bez jejich výslovného označení za „záměr“.¹⁹⁵

Režim posuzování vlivů na životní prostředí se v případě tzv. naturových záměrů v několika aspektech odlišuje. Prvním z nich je již výše uvedený unijní právní základ, ze kterého vyplývá povinnost posuzovat tyto záměry; tím není – na rozdíl od ostatních záměrů – směrnice EIA, nýbrž ze směrnice o stanovištích.¹⁹⁶ Druhou odlišností je obsah posouzení, který je unijním předpisem vyžadován; předmětem vyhodnocení není vliv záměru na životní prostředí a veřejné zdraví obecně, nýbrž vlivy záměru na specifickou lokalitu. V případě posuzování naturových záměrů se tedy uplatňují dva typy environmentálních hodnocení; posouzení EIA a naturové hodnocení (*appropriate assessment*), které se liší po stránce obsahové (rozsah posouzení) i formální (např. okruh osob, které jsou oprávněny posouzení zpracovávat), a která představují do určité míry autonomní procesní postupy.¹⁹⁷ To potvrzuje i judikatura NSS, dle které je třeba důsledně odlišovat obecné posuzování vlivů záměru na životní prostředí od speciálního posuzování vlivů záměru na lokality soustavy Natura 2000.¹⁹⁸

Jakkoli je předmět posuzování podle směrnice EIA a podle směrnice o stanovištích odlišný, v souladu s trendem harmonizace povolovacího procesu (tzv. *streamlining*) je propojování jednotlivých postupů, jejichž předmětem je vyhodnocení dopadů na životní prostředí, žádoucí. Tento trend se odrazil i v revizi směrnice EIA z roku 2014, kdy bylo do směrnice EIA vloženo ustanovení, dle kterého je spojení postupů vyžadovaných směrnicí

¹⁹⁵ Viz ustanovení § 4 odst. 1 písm. e) zákona č. 100/2001 Sb., ve znění účinném do 31. 10. 2017 a rozsudek NSS ze dne 13. srpna 2014, čj. 3 As 75/2013-112.

¹⁹⁶ Viz ustanovení čl. 6 odst. 3 a 4 a čl. 7 směrnice o stanovištích.

¹⁹⁷ BAHÝLOVÁ, Lenka. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2015. Beckovy komentáře, str. 28.

¹⁹⁸ Viz rozsudek NSS ze dne 14. března 2013, čj. 5 As 66/2011-98.

o stanovištích a směrnici EIA povinné.¹⁹⁹ Z hlediska vnitrostátního se však nejedná o novinku, neboť naturové posouzení je součástí postupů v posuzování vlivů na životní prostředí již od jeho legislativního zakotvení v roce 2004.²⁰⁰

Z odlišného obsahu posouzení, kterému naturové záměry podléhají, vyplývají i specifické požadavky, kterým posuzování vlivů těchto záměrů na životní prostředí podléhá. Jedním z nich je např. nemožnost předložit záměr do procesu EIA, aniž by bylo provedeno zjišťovací řízení.²⁰¹ Specifikům, která jsou s posuzováním naturových záměrů spojena, je věnována kapitola 4.2.

2.3. Zjišťovací řízení

Zjišťovací řízení je postupem, který předchází procesu EIA a který v sobě zahrnuje dva odlišné instituty vyplývající ze směrnice EIA. U záměrů, které podléhají procesu EIA obligatorně (tedy záměry uvedené v příloze č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb. kategorii I a změny těchto záměrů, které vlastní kapacitou nebo rozsahem dosáhnou stanovené prahové hodnoty),²⁰² je cílem zjišťovacího řízení upřesnění informací, které je vhodné uvést do dokumentace EIA (tzv. *scoping*). Druhým z institutů je tzv. *screening*, tedy určování, zda záměr, který nepodléhá procesu EIA obligatorně (tedy především záměry uvedené v příloze č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb. kategorii II a podlimitní záměry, ke kterým příslušný úřad vydal sdělení, že podléhají zjišťovacímu řízení),²⁰³ může mít významné vlivy na životní prostředí a zda má být procesu EIA podroben. Dojde-li příslušný úřad k závěru, že záměr podléhá procesu EIA, provede v rámci zjišťovacího řízení i výše uvedený *scoping*.

¹⁹⁹ Viz ustanovení čl. 2 odst. 3 prvního pododstavce revidované směrnice EIA.

²⁰⁰ Ustanovení upravující naturové posouzení byla do zákona o ochraně přírody a krajiny vložena zákonem č. 218/2004 Sb.

²⁰¹ Viz ustanovení § 6 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb.

²⁰² Viz ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 100/2001 Sb.

²⁰³ Viz ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) až h) zákona č. 100/2001 Sb.

2.3.1. Screening

Screening je označením pro postup, ve kterém příslušný úřad na základě stanovených kritérií²⁰⁴ určuje, zda vybrané záměry podléhají procesu EIA. Zjišťovacímu řízení ve formě *screeningu* tak podléhají záměry, u kterých existuje pravděpodobnost, že by mohly mít významné vlivy na životní prostředí (a že tudíž vyžadují proces EIA), avšak není předem jisté, zda tomu tak skutečně může být. Tyto záměry je proto nutno je podrobit postupu, ve kterém se příslušný úřad zabývá záměrem a jeho předpokládanými vlivy, a to v rozsahu, který je nezbytný pro určení, zda je dána možnost významných vlivů na životní prostředí.

Průběh zjišťovacího řízení se do jisté míry podobá průběhu procesu EIA, avšak jeho předmětem je vyhodnocení, které dosahuje mnohem nižší míry podrobnosti, než je tomu u procesu EIA. Zjišťovací řízení se někdy označuje jako „malá EIA“, ²⁰⁵ neboť v něm stejně jako v procesu EIA dochází k vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Oznámení, na jehož podkladě se zjišťovací řízení zahajuje, má obdobnou strukturu jako dokumentace EIA, která je podkladem v procesu EIA. V minulosti často docházelo k vydání závěrů zjišťovacího řízení, které nepožadovaly posuzování v procesu EIA, avšak které zároveň stanovily celou řadu podmínek, které byl oznamovatel povinen splnit. Tento postup se často blížil praxi označované jako „*tailoring*“, která spočívá v takových úpravách záměru, v jejichž důsledku záměr nemůže mít významné vlivy na životní prostředí a nepodléhá tak procesu EIA.²⁰⁶ Závěr zjišťovacího řízení byl navíc do 31. 3. 2015 vydáván ve formě úkonu podle části čtvrté správního řádu a požadavky v něm stanovené mnohdy nebyly oznamovatelem plněny. Ačkoli tedy měl negativní závěr zjišťovacího řízení sloužit především jako informace o tom, že záměr nepodléhá procesu EIA, zpravidla obsahoval i podmínky, čímž se formálně blížil stanovisku EIA (odtud označení „malá EIA“).²⁰⁷

²⁰⁴ Viz ustanovení § 7 odst. 3 a příloha č. 2 k zákonu č. 100/2001 Sb.

²⁰⁵ VOMÁČKA, Vojtěch a Dominik ŽIDEK. *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, str. 76.

²⁰⁶ Viz např. prezentace k revizi směrnice EIA dostupná na webových stránkách JASPERS z: <http://www.jaspersnetwork.org/download/attachments/24150279/3.%20Amended%20EIA%20Directive%20and%20requirements%20for%20projects%20-%20DG%20ENV%20.pdf?version=1&modificationDate=1518109693000&api=v2>.

²⁰⁷ VOMÁČKA, Vojtěch a Dominik ŽIDEK. *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, str. 78.

V současné době proto již negativní závěry zjišťovacího řízení (od 1. 4. 2015 vydávané ve formě rozhodnutí) podmínky neobsahují a omezují se na závěr, zda záměr procesu EIA podléhá či nikoli.²⁰⁸

Zjišťovacímu řízení z důvodu *screeningu* podléhá celá řada záměrů. Především se jedná o záměry uvedené v kategorii II přílohy č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb. a tzv. naturové záměry. Spadají sem ale i podlimitní záměry, ke kterým vydal příslušný úřad sdělení, že podléhají zjišťovacímu řízení (viz níže bod 2.2.3). Pod pojem záměr je zároveň třeba podřadit i změny záměru, které podléhají posuzování. Zjišťovacímu řízení tedy podléhají:

- změny záměrů uvedených v kategorii I přílohy č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb., které nedosahují stanovených prahových hodnot (a tedy nepodléhají procesu EIA obligatorně) avšak které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí,²⁰⁹
- záměry uvedené v kategorii II přílohy č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb.,²¹⁰
- změny záměrů uvedených v kategorii II přílohy č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb., které dosahují stanovených prahových hodnot,²¹¹
- změny záměrů uvedených v kategorii II přílohy č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb., které sice nedosahují stanovených prahových hodnot, ale které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí,²¹²
- podlimitní záměry, které naplnily stanovená kritéria a ke kterým příslušný úřad vydal sdělení, že podléhají zjišťovacímu řízení,²¹³
- změny podlimitních záměrů, které naplnily stanovená kritéria a ke kterým příslušný úřad vydal sdělení, že podléhají zjišťovacímu řízení,²¹⁴
- tzv. naturové záměry.²¹⁵

²⁰⁸ DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. 66.

²⁰⁹ Viz ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 100/2001 Sb.

²¹⁰ Viz ustanovení § 4 odst. 1 písm. c) zákona č. 100/2001 Sb.

²¹¹ Viz ustanovení § 4 odst. 1 písm. c) zákona č. 100/2001 Sb.

²¹² Viz ustanovení § 4 odst. 1 písm. c) zákona č. 100/2001 Sb.

²¹³ Viz ustanovení § 4 odst. 1 písm. d) zákona č. 100/2001 Sb.

²¹⁴ Viz ustanovení § 4 odst. 1 písm. e) zákona č. 100/2001 Sb.

²¹⁵ Viz ustanovení § 4 odst. 1 písm. f) zákona č. 100/2001 Sb.

Vedle těchto základních kategorií záměrů a jejich změn ale zjišťovacímu řízení dále podléhají:

- změny záměru, které byly identifikovány v rámci ověření identity záměru v navazujících řízeních a které dle závazného stanoviska *coherence stamp* podléhají zjišťovacímu řízení (více k institutu *coherence stamp* viz bod 3.5.3.),²¹⁶
- části nebo etapy záměru, který již byl sice v minulosti posouzen v procesu EIA, avšak u kterého nelze prodloužit stanovisko EIA, neboť v části, které se týká těchto částí či etap záměru, již na ně nelze nahlížet jako na aktuální.²¹⁷

Požadavek na *screening* vychází směrnicí EIA, dle které se v případě záměrů uvedených v příloze č. II ke směrnicí EIA (tedy záměrů, které nepodléhají procesu EIA obligatorně) provádí určení, zda záměr podléhá procesu EIA, na základě „přezkoumávání každého jednotlivého případu (*case-by-case examination*) nebo stanovení prahových hodnot, případně kombinace obou postupů.²¹⁸ Jak při přezkoumávání každého jednotlivého případu, tak při stanovení prahových hodnot však musí členský stát brát v úvahu kritéria pro zjišťovací řízení, která jsou uvedena v příloze č. III k revidované směrnicí EIA. Na druhou stranu může od účinnosti revize směrnice EIA z roku 2014 členský stát stanovit i takové prahové hodnoty a kritéria, které když záměr nenaplní, nemusí podléhat ani zjišťovacímu řízení; tato možnost nebyla před přijetím revize ve směrnicí EIA výslovně zakotvena, nicméně ji SDEU – za podmínky naplnění základního účelu směrnice EIA – nevyklučoval.²¹⁹

Screeningem ve smyslu směrnice EIA se poměrně podrobně zabývá i příručka Evropské komise ke *screeningu*, která byla v roce 2017 aktualizována v návaznosti na přijetí revize směrnice EIA.²²⁰ Dle příručky představuje *screening* rovnováhu mezi veřejnými

²¹⁶ Viz ustanovení § 4 odst. 1 písm. g) zákona č. 100/2001 Sb.

²¹⁷ Viz ustanovení § 4 odst. 1 písm. h) zákona č. 100/2001 Sb.

²¹⁸ Viz ustanovení čl. 4 odst. 2 a 3 revidované směrnice EIA a příloha č. III k revidované směrnicí EIA.

²¹⁹ Viz např. rozsudek SDEU ze dne 21. září 1999, *Komise v. Irsko*, C-392/96, bod 75, rozsudek SDEU ze dne 24. října 1996, *Kraaijeveld a další*, C-72/95, bod 53 či rozsudek SDEU ze dne 16. července 2009, *Komise v. Irsko*, C-427/07, bod 42.

²²⁰ *Environmental Impact Assessment of Projects: Guidance on Screening*. European Union, 2017. Příručka je dostupná na webu ec.europa.eu z:

a soukromými prostředky, neboť na jedné straně zajišťuje, aby byl naplněn požadavek směrnice EIA na provedení posouzení vlivů záměrů na životní prostředí, a na druhé, aby tak bylo konáno pouze v případě záměrů, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí.²²¹

Hlavními kritérii, o která se *screening* opírá, jsou typ a rozsah záměru, jeho umístění a předpokládané vlivy, které bude mít na jednotlivé složky životního prostředí a na veřejné zdraví. Příslušný úřad je ale povinen zohlednit i další podklady, zejména vyjádření dotčených orgánů, dotčených zemních samosprávných celků a veřejnosti k oznámení, a rovněž další informace, které má k dispozici.²²² Nelze-li vyloučit možnost, že by záměr mohl mít významné vlivy na životní prostředí, pak je nutno záměr podrobit procesu EIA (negativní závěr zjišťovacího řízení lze vydat pouze v případě, že záměr nemůže mít významné vlivy na životní prostředí).

2.3.2. *Scoping*

Zjišťovací řízení prováděné za účelem *scopingu* se sice předpokládá u všech záměrů, v zásadě je ale (až na níže uvedené výjimky) nepovinné, neboť zákon u těchto záměrů umožňuje předložit dokumentaci EIA a zahájit tak proces EIA, aniž by zjišťovací řízení proběhlo.²²³ Cílem *scopingu* je u záměrů, které podléhají procesu EIA, poskytnout oznamovateli vodítko pro přípravu dokumentace EIA, která může být u některých záměrů velmi rozsáhlá, a předejít tak situacím, kdy dokumentace EIA nespĺňuje zákonem stanovené náležitosti a musí být oznamovateli vrácena k přepracování, ať už je tomu před zahájením procesu EIA nebo v jeho průběhu. Upřesnění informací, které mají být zahrnuty

http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_guidance_Screening_final.pdf

²²¹ Viz str. 23 Příručky: „*Screening has to implement the Directive's overall aim, i.e. to determine if a Project listed in Annex II is likely to have significant effects on the environment and, therefore, be made subject to a requirement for Development Consent and an assessment, with regards to its effects on the environment. At the same time, Screening should ensure that an EIA is carried out only for those Projects for which it is thought that a significant impact on the environment is possible, thereby ensuring a more efficient use of both public and private resources. Hence, Screening has to strike the right balance between the above two objectives.*”

²²² BAHÝLOVÁ, Lenka. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2015. Beckovy komentáře, str. 66.

²²³ Viz ustanovení čl. 6 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb.

do dokumentace EIA, se automaticky provádí i v případě, že primárním účelem zjišťovacího řízení bylo učinění závěru o tom, zda má záměr podléhat procesu EIA (*screening*).²²⁴

Nesplňuje-li dokumentace EIA předložená oznamovatelem předepsané náležitosti, příslušný úřad ji vrátí oznamovateli, a to ještě předtím, než je zveřejněna a rozeslána k připomínkám.²²⁵ S odkazem na definici procesu EIA²²⁶ lze tento postup považovat za postup před zahájením procesu EIA. Může ale nastat i situace, kdy jsou nedostatky v dokumentaci EIA identifikovány až v průběhu procesu EIA a k vrácení dokumentace k doplnění či přepracování dojde na základě doporučení zpracovatele posudku nebo na základě obdržených vyjádření k dokumentaci EIA.²²⁷ V obou uvedených případech se nicméně s nově předloženou dokumentací EIA nakládá, jako by byla předložena poprvé,²²⁸ tj. dokumentaci EIA je třeba zveřejnit a rozeslat k připomínkám, což v případě jejího vrácení až v průběhu procesu EIA znamená opakování již učiněných kroků včetně veřejného projednání, byly-li naplněny podmínky pro jeho nařízení.

Jak již bylo uvedeno výše, v několika případech nelze využít možnosti předložit rovnou dokumentaci EIA a provedení zjišťovacího řízení ve formě *scopingu* se stává povinným. Prvním z nich je situace, kdy se jedná o záměr, který by mohl mít významné přeshraniční vlivy za životní prostředí. Meziúčetní posuzování totiž vyžaduje, aby byl potenciálně dotčený stát informován o plánovaném záměru v co nejrannější fázi povolovacího procesu a měl možnost vyjádřit zájem účastnit se meziúčetního procesu EIA.²²⁹

²²⁴ Viz ustanovení § 7 odst. 2 věty druhé zákona č. 100/2001 Sb.

²²⁵ Viz ustanovení § 8 odst. 2 věty první zákona č. 100/2001 Sb.

²²⁶ Viz ustanovení § 3 písm. 1 zákona č. 100/2001 Sb.

²²⁷ Viz ustanovení § 8 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb.

²²⁸ Viz ustanovení § 8 odst. 6 zákona č. 100/2001 Sb.

²²⁹ Viz ustanovení čl. 3 odst. 1 Espoo úmluvy: „*Strana původu oznámí, s cílem provést přiměřené a efektivní konzultace podle článku 5, jakékoli smluvní straně, o které se domnívá, že může být dotčenou stranou, navrhovanou činností uvedenou v příloze I, která může pravděpodobně způsobit významný škodlivý dopad přesahující hranice států, a to co možná nejdříve a nikoli později, než informuje o navrhované činnosti svou veřejnost.*“

Druhou z výjimek je případ, kdy se jedná o tzv. naturový záměr, neboť ten může vyžadovat zpracování variant.²³⁰ Jelikož dle právní úpravy účinné do 31. 12. 2017 předcházela proces EIA v zásadě vždy navazujícím řízením, bylo možné provádět vyhodnocení variant záměru jak v rámci zjišťovacího řízení, tak v rámci procesu EIA. Od 1. 1. 2018 je však možno záměr povolit i v tzv. řízeních s posouzením vlivů na životní prostředí, která jsou vedena podle stavebního zákona a do kterých je proces EIA integrován – v těchto případech je proces EIA prováděn až poté, co je podána kompletní žádost o vydání povolení; zde již tedy nepřichází v úvahu, aby bylo vyhodnocení variant záměru součástí procesu EIA, neboť dokumentaci pro územní, stavební či společné územní a stavební řízení nelze předložit ve variantách. V důsledku zakotvení možnosti integrace procesu EIA do řízení vedených podle stavebního zákona je tudíž nezbytné, aby byly varianty záměru vyřešeny vždy již ve zjišťovacím řízení,²³¹ a to bez ohledu na to, zda je oznamovatel předkládá dobrovolně, či zda jejich zpracování vyplývá z požadavků na ochranu přírody a krajiny, a rovněž bez ohledu na to, zda oznamovatel možnosti integrace hodlá využít či nikoli.²³² Cílem úpravy je zajistit, aby záměr mohl být do řízení s posouzením vlivů na životní prostředí předložen invariantně (integraci procesu EIA do řízení podle stavebního zákona je podrobně věnována kapitola 4.3.).²³³

²³⁰ Viz ustanovení § 45i odst. 2 věty druhé zákona o ochraně přírody a krajiny: „Nevyloučí-li výsledek posouzení podle tohoto odstavce významný negativní vliv koncepce nebo záměru na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptáčích oblastí, musí předkladatel zpracovat varianty řešení, jejichž cílem je významný negativní vliv vyloučit, nebo v případě, že vyloučení není možné, alespoň zmírnit; tyto varianty musí být také předmětem posouzení podle tohoto odstavce postupem podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.“

²³¹ Viz ustanovení § 6 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb.: „U záměrů, které podle stanoviska orgánu ochrany přírody vydaného podle zákona o ochraně přírody a krajiny mohou samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptáčích oblastí, je oznamovatel povinen opatřit posouzení zpracované osobou, která je držitelem zvláštní autorizace, zohlednit závěry tohoto posouzení v oznámení a toto posouzení k oznámení přiložit; oznámení se předkládá ve variantách, pokud z požadavků § 45i odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny vyplývá nezbytnost jejich zpracování.“ A rovněž ustanovení § 7 odst. 8 věty první zákona č. 100/2001 Sb.: „Byl-li záměr předložen ve variantách, je součástí závěru zjišťovacího řízení i výsledek vyhodnocení jednotlivých variant z hlediska vlivů na životní prostředí s uvedením jejich pořadí.“

²³² DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. 70.

²³³ Ačkoli je povolení záměru v řízeních s posouzením vlivů na životní prostředí zavedených zákonem č. 225/2017 Sb. nepovinné (viz ustanovení § 94a odst. 1 a § 94q odst. 1 stavebního zákona a ustanovení § 10 zákona č. 100/2001 Sb.) a lze si představit, že varianty záměru by byly předmětem procesu EIA, je nutné varianty tzv. naturových záměrů (a i jiných záměrů, bylo-li oznámení předloženo ve variantách) vždy vyhodnotit již ve fázi zjišťovacího řízení. Důvodem není ani tak úmysl zákonodárce jako spíše důsledek změn návrhu zákona v průběhu legislativního procesu, neboť původně byla řízení s posouzením vlivů

V minulosti existovala možnost oznámení, které bylo předloženo v rozsahu dokumentace EIA, považovat za dokumentaci EIA, avšak příslušné ustanovení bylo zákonem č. 326/2017 Sb. vypuštěno.²³⁴ Zároveň bylo zákonem č. 225/2017 Sb. vypuštěno i ustanovení, které výslovně umožňovalo předložit oznámení v rozsahu dokumentace EIA (tj. dobrovolně poskytnout pro účely zjišťovacího řízení rozsáhlejší a kvalitnější materiál, než zákon č. 100/2001 Sb. požadoval, a dále jej využít v případě, že záměr bude procesu EIA podléhat).²³⁵

Stejně, jako je tomu u *screeningu*, vychází i *scoping* z požadavků směrnice EIA. Ani zde však směrnice nepoužívá přímo pojmu „*scoping*“, nýbrž zakotvuje možnost oznamovatele obrátit se na příslušný úřad s žádostí o stanovisko, v němž příslušný úřad určí rozsah a míru podrobnosti informací, které má oznamovatel v dokumentaci EIA uvést. Příslušný úřad je před vydáním stanoviska EIA povinen pojednat záměr s dotčenými orgány.²³⁶ Směrnice EIA zároveň připouští, aby členské státy zakotvily povinnost příslušných úřadů taková stanoviska vydávat, a to bez ohledu na to, zda o ně oznamovatel požádá – řada členských států tak zavedla *scoping* obligatorně (v případě ČR je *scoping* obligatorní pouze u záměrů, které podléhají procesu EIA na základě pozitivního závěru zjišťovacího řízení, neboť se provádí automaticky i ve zjišťovacím řízení, jehož primárním účelem je *screening*, a dále v případech výše uvedených záměrů, u kterých nelze zjišťovací řízení „přeskočit“).

I v případě *scopingu* vydala Evropská komise příručku, která byla aktualizována v roce 2017 po přijetí revize směrnice EIA.²³⁷ Podle této příručky umožňuje *scoping* identifikovat klíčové vlivy záměru na životní prostředí a otázky, které mohou mít význam při povolování záměru. Tím se snižuje i pravděpodobnost, že budou příslušné úřady nuceny si vyžádat

na životní prostředí koncipována obligatorně a nebylo účelné možnost posuzování variant v rámci procesu EIA zachovat pro záměry, které nejsou povolovány podle stavebního zákona (viz důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., odůvodnění k § 6 odst. 5: „Vzhledem k tomu, že stavební záměry tvoří převážnou většinu posuzovaných záměrů, je tento postup zakotven obecně, tedy i pro záměry, pro něž je proces EIA veden před zahájením ostatních navazujících řízení“).

²³⁴ Viz ustanovení § 7 odst. 7 zákona č. 100/2001 Sb., ve znění účinném do 31. 10. 2017

²³⁵ Viz ustanovení § 6 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2017.

²³⁶ Viz ustanovení čl. 5 odst. 2 revidované směrnice EIA.

²³⁷ Příručka k provádění *scopingu* (*Environmental Impact Assessment of Projects: Guidance on Scoping*, European Union, 2017). Příručka je dostupná z: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_guidance_Scoping_final.pdf.

od oznamovatelů dodatečné informace (což by v českých podmínkách znamenalo vrácení dokumentace k doplnění či přepracování). Zároveň *scoping* vyloučí ty faktory, které nejsou pro posuzování relevantní, a předejde tak zbytečným nákladům na provádění vyhodnocení, která nejsou potřebná. *Scoping* tak definuje obsah dokumentace EIA a zajišťuje, aby posouzení vlivů na životní prostředí bylo zaměřeno na nejvýznamnější účinky vlivy na životní prostředí.²³⁸

Jakkoli je provedení *scopingu* v ČR v zásadě, až na výše uvedené výjimky, v případě záměrů povinně podléhajících procesu EIA nepovinné, je nepochybně žádoucí. Přispívá k zajištění potřebné kvality dokumentace EIA a umožňuje tak hladký průběh procesu EIA. Především v případech, kdy je dokumentace EIA součástí dokumentace pro řízení s posouzením vlivů na životní prostředí vedená podle stavebního zákona, jejichž součástí je i proces EIA, je nezbytné, aby splňovala předepsané náležitosti a nedocházelo tak k průtahům v řízení způsobených jejím vrácením k přepracování, které by mohlo mít dopad i na další části dokumentace pro dané řízení.²³⁹ Zvýšené nároky na kvalitu dokumentace vychází rovněž z revidované směrnice EIA, která vyžaduje, aby byla zpracována kvalifikovanými odborníky.²⁴⁰ Z těchto důvodů je nanejvýš žádoucí, aby zjišťovací řízení bylo vedeno vždy i v případě záměrů uvedených v kategorii I přílohy č. 1 k zákonu, a byly tak upřesněny informace, které je v dokumentaci EIA nutno uvést.

²³⁸ Viz str. 23 Příručky: „It provides an opportunity for both Developers and the Competent Authority to determine those key environmental impacts and issues of concern that are likely to be of the utmost importance to the Project proposal's decision-making and eliminates those that are less of a concern. In other words, Scoping defines the EIA Report's content and ensures that the environmental assessment is focused on the Project's most significant effects on the factors listed in Article 3 of the Directive, and that time and money are not spent on unnecessary examinations. It also reduces the likelihood that competent authorities will need to request additional information from Developers after the Environmental Report has been prepared and submitted.”

²³⁹ Přibližná doba, po kterou zjišťovací řízení trvá, je zpravidla kratší než doba, o kterou se proces EIA může prodloužit v důsledku vrácení dokumentace EIA k doplnění či přepracování (srov. § 7 a § 8 zákona č. 100/2001 Sb.).

²⁴⁰ Viz ustanovení čl. 5 odst. 3 písm. a) revidované směrnice EIA.

2.3.2. Průběh zjišťovacího řízení

Zjišťovací řízení se zahajuje na podkladě oznámení záměru (oznámení), které slouží jako prvotní informace ze strany oznamovatele o tom, že hodlá realizovat záměr.²⁴¹ Oznámení musí splňovat zákonem stanovené náležitosti;²⁴² byť zákon možnost vrácení oznámení výslovně nezmiňuje, lze dovodit, že v případě, že příslušný úřad shledá, že oznámení stanovené náležitosti nespĺňuje, může jej příslušný úřad oznamovateli vrátit (obdobně jako je tomu v případě dokumentace EIA). Takto je možno postupovat pouze před zahájením zjišťovacího řízení, nikoli již v jeho průběhu (na rozdíl od dokumentace EIA, kterou lze vrátit k doplnění či přepracování i v průběhu procesu EIA, a to na základě obdržených vyjádření či doporučení zpracovatele posudku). Nedostatečně zpracované oznámení, které nebylo oznamovateli vráceno před zahájením zjišťovacího řízení, by nicméně mělo vést k závěru, že záměr podléhá procesu EIA, neboť z důvodu absence dostatečného popisu vlivů záměru a jejich vyhodnocení není možno bezpečně vyloučit možnost významných vlivů na životní prostředí tak, aby mohl být vydán negativní závěr zjišťovacího řízení, a v souladu s principem předběžné opatrnosti by mělo být vyžadováno posouzení v procesu EIA.

Kromě formálních náležitostí jako je počet vyhotovení a forma oznámení zákon č. 100/2001 Sb. požaduje, aby bylo oznámení zpracováno se zohledněním aktuálních poznatků a metod posuzování, a umožňuje, aby byly využity i informace získané v rámci jiných environmentálních hodnocení. Tyto požadavky vychází z revidované směrnice EIA.²⁴³ Na rozdíl od zákona č. 100/2001 Sb., jehož příloha č. 3 obsahuje podrobné náležitosti oznámení již od jeho přijetí, došlo k zavedení požadavků na oznámení do směrnice EIA až její revizí z roku 2014, a to vložением nové přílohy č. IIA.

Zjišťovací řízení není vyžadovaného jen u nových záměrů či jejich plánovaných změn,

²⁴¹ Před předložením oznámení může oznamovatel využít ustanovení o předběžném projednání a obrátit se na příslušný úřad s žádostí o konzultaci (§ 15 zákona č. 100/2001 Sb.), stejně jako se může obrátit na příslušný úřad s žádostí o vyjádření, má-li pochybnosti ohledně zařazení záměru, příslušného úřadu či dotčeného území (§ 23 odst. 3 a 4 zákona č. 100/2001 Sb.).

²⁴² Viz ustanovení § 6 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb. a příloha č. 3 k zákonu č. 100/2001 Sb.

²⁴³ Viz ustanovení čl. 4 odst. 4 revidované směrnice EIA.

ale i v případech, kdy již proces EIA proběhl a kdy se jedná o případy prodloužení stanoviska EIA nebo změny záměru identifikované v závazném stanovisku *coherence stamp*. Ačkoli je předmět zjišťovacího řízení do určité míry užší, oznámení musí splňovat náležitosti stanovené v příloze č. 3 k zákonu č. 100/2001 Sb. i v těchto případech.²⁴⁴

Oznámení je příslušný úřad povinen zveřejnit na internetu²⁴⁵ a zaslat dotčeným orgánům a dotčeným územním samosprávným celkům k vyjádření.²⁴⁶ Dotčené samosprávné celky jsou povinny zveřejnit informaci o oznámení a o tom, kdy a kde je možné do něj nahlížet, na své úřední desce.²⁴⁷

Po uplynutí lhůty příslušný úřad na základě obdržených vyjádření a na základě vlastní správní úvahy, která spočívá v aplikaci kritérií pro zjišťovací řízení (*screening*), nebo vymezení informací, které mají být uvedeny v dokumentaci EIA (*scoping*), vydá závěr zjišťovacího řízení, ve kterém určí, zda záměr podléhá procesu EIA či nikoli, resp. jaké informace má oznamovatel uvést v dokumentaci EIA.

2.3.3. Závěr zjišťovacího řízení

Výsledkem zjišťovacího řízení je písemný úkon příslušného úřadu, který se bez ohledu na jeho obsah označuje jako závěr zjišťovacího řízení. Závěr zjišťovacího řízení musí být vydán ve lhůtě 45 dní ode dne, kdy bylo zveřejněno oznámení – tuto lhůtu lze v odůvodněných, zvláště složitých případech překročit, maximálně však o 25 dnů. Zákon č. 100/2001 Sb. tak ve srovnání s požadavky unijního práva stanovuje přísnější lhůtu, neboť směrnice EIA zakotvuje lhůtu 90 dnů, s možností jejího dalšího prodloužení za splnění stanovených podmínek.²⁴⁸ Závěr zjišťovacího řízení musí obsahovat základní údaje

²⁴⁴ DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. 52.

²⁴⁵ Viz ustanovení § 6 odst. 7 a § 16 odst. 1 písm. a) zákona č. 100/2001 Sb.

²⁴⁶ Viz ustanovení § 6 odst. 7 zákona č. 100/2001 Sb.; vzhledem ke skutečnosti, že oznámení se zveřejňuje v IS EIA v kompletní podobě, není od 1. 11. 2017 nutno uvedeným subjektům zasílat oznámení samotné, nýbrž postačí zaslat informaci o oznámení (např. spolu odkazem na IS EIA, kde bylo zveřejněno).

²⁴⁷ Viz ustanovení § 16 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb.

²⁴⁸ Viz ustanovení čl. 4 odst. 6. směrnice EIA. Prodloužení 90denní lhůty je možné ve výjimečných případech, které souvisí zejména s povahou, složitostí umístěním či rozsahem záměru; dojde-li k prodloužení lhůty, je příslušný úřad povinen informovat oznamovatele o důvodech prodloužení a dni, kdy lze očekávat vydání

o záměru ve stanoveném rozsahu a úvahy, kterými se příslušný úřad řídil při hodnocení kritérií pro zjišťovací řízení.²⁴⁹ Neprodleně poté, co je závěr zjišťovacího řízení vydán, jej příslušný úřad zašle oznamovateli, dotčeným orgánům, dotčeným územním samosprávným celkům a zveřejní jej v Informačním systému EIA.²⁵⁰

Závěr zjišťovacího řízení může mít dvojí formu, která se odvíjí od jeho obsahu. V případě, že byl v rámci zjišťovacího řízení prováděn pouze *scoping*, jedná se o záměr, který procesu EIA podléhá obligatorně, a výsledkem zjišťovacího řízení je tak vždy odůvodněný písemný závěr (tzv. pozitivní závěr zjišťovacího řízení),²⁵¹ který má formu jiného správního úkonu podle části čtvrté správního řádu. Stejně tak je tomu v případě, že byl prováděn *screening* a příslušný úřad došel k závěru, že záměr podléhá procesu EIA; i zde byl totiž proveden *scoping* a závěr zjišťovacího řízení byl vydán ve formě odůvodněného písemného závěru (tedy ve formě jiného správního úkonu podle části čtvrté správního řádu). Tento odůvodněný písemný závěr slouží jako vodítko pro oznamovatele při zpracování dokumentace EIA.

Byl-li však v rámci zjišťovacího řízení prováděn *screening* a příslušný úřad došel k závěru, že záměr nepodléhá procesu EIA, vydává se závěr zjišťovacího řízení ve formě rozhodnutí (tzv. negativní závěr zjišťovacího řízení). Vzhledem ke skutečnosti, že v průběhu zjišťovacího řízení ještě není zřejmé, jaký bude jeho závěr a v jaké formě bude vydán, je závěr zjišťovacího řízení mající formu rozhodnutí prvním úkonem ve správním řízení.²⁵² Rozhodnutí se zveřejňuje v IS EIA a na úředních deskách dotčených územních samosprávných celků a zároveň se doručuje veřejnou vyhláškou.²⁵³ Rozhodnutí primárně obsahuje závěr, že záměr nepodléhá procesu EIA; zákon nepřipouští, aby byl tento závěr

závěru zjišťovacího řízení. Tato povinnost nebyla do zákona č. 100/2001 Sb. transponována, neboť lhůta pro vydání závěru zjišťovacího řízení je stanovena kratší (45 + 25 dnů).

²⁴⁹ Viz ustanovení § 7 odst. 5 a § 7 odst. 6 věty druhé zákona č. 100/2001 Sb.; požadavek na řádné odůvodnění potvrzuje i judikatura SDEU, např. rozsudek ze dne 10. června 2004, *Komise v. Itálie*, C-87/02.

²⁵⁰ Viz ustanovení § 7 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb.

²⁵¹ Viz ustanovení § 7 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb.

²⁵² Viz ustanovení § 7 odst. 6 věty první zákona č. 100/2001 Sb.); jedná se o poměrně atypickou, byť nikoli ojedinělou právní úpravu (např. v případě odmítnutí poskytnutí informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím je rozhodnutí rovněž prvním úkonem ve správním řízení).

²⁵³ Viz ustanovení § 25 správního řádu; rozhodnutí se vyvěšuje na úřední desce příslušného úřadu. Cílem úpravy je zajistit dostatečnou publicitu negativnímu závěru zjišťovacího řízení jakožto správnímu aktu, který je možno napadnout odvoláním.

podmíněn.²⁵⁴ Rozhodnutí je následně podkladem v řízeních, ve kterých se rozhoduje o povolení záměru – nelze však hovořit o navazujících řízeních ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb.,²⁵⁵ neboť ta se vztahují pouze k záměru, který byl podroben procesu EIA.²⁵⁶

Povinnost identifikace záměru ve stanoveném rozsahu v negativním závěru zjišťovacího řízení je obzvláště důležitá, neboť toto rozhodnutí je nezbytnou přílohou k žádosti o vydání rozhodnutí v následných v povolovacích řízeních k záměru. Na základě údajů o záměru totiž mohou v těchto následných povolovacích řízeních správní orgány vedoucí tato řízení ověřit, že přiložený závěr zjišťovacího řízení byl skutečně vydán k záměru, který je předmětem žádosti o vydání rozhodnutí – v opačném případě by totiž povolovaly záměr, který nebyl předmětem zjišťovacího řízení a který by teoreticky mohl podléhat procesu EIA, a případné rozhodnutí by tak bylo zatíženo vadou, která by znamenala jeho nezákonnost.²⁵⁷ Shledá-li proto správní orgán, který povolovací řízení vede, že záměr, který mu byl předložen k rozhodnutí, se liší od záměru, k němuž byl vydán negativní závěr zjišťovacího řízení, měl by řízení přerušit a vyzvat žadatele k doplnění žádosti, které může dle charakteru změn spočívat buď v dodání nového závěru zjišťovacího řízení, nebo dokonce stanoviska EIA.²⁵⁸

Z výše uvedeného vyplývá, že primárním cílem zjišťovacího řízení je stanovit, zda záměr podléhá procesu EIA (ať už na základě jeho klasifikace jakožto záměru povinně

²⁵⁴ V minulosti závěr zjišťovacího řízení zpravidla obsahoval i podmínky a opatření na ochranu životního prostředí, se kterými se správní orgány, které vydávaly povolení k záměru na jeho podkladě, musely vypořádat obdobně jako v případě stanoviska EIA (viz ustanovení § 10 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb., ve znění účinném do 31. 3. 2015).

²⁵⁵ Viz ustanovení § 3 písm. g) zákona č. 100/2001 Sb.

²⁵⁶ DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. 66.

²⁵⁷ Povinnost ověřit identitu záměru není v zákoně č. 100/2001 Sb. uvedena výslovně, nicméně ji lze dovodit ze základních zásad činnosti správních orgánů (zejména ze zásady materiální pravdy dle ustanovení § 3 správního řádu) a z náležitostí žádosti, které jsou stanoveny zvláštními právními předpisy. Tento závěr potvrzuje i metodická pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj z února 2018, ve které je podrobně popsán postup ověření záměru, který musí stavební úřady vedoucí následná povolovací řízení respektovat. Metodická pomůcka je dostupná na webu MMR z: https://www.mmr.cz/getmedia/a41b5645-b5a9-4dac-b2aa-da63ca575d92/Metodicka-pomucka-EIA_web.pdf.

²⁵⁸ DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. 66.

podléhajících procesu EIA, nebo na základě provedení *screeningu*), a pokud ano, jaké informace je vhodné uvést do dokumentace EIA. Kromě toho je v případě, že byl záměr předložen variantně (tj. oznámení bylo předloženo v několika variantách), určitou novinkou²⁵⁹ pravidlo, dle kterého se příslušný úřad v závěru zjišťovacího řízení vypořádá i s jednotlivými variantami a uveden výsledek jejich vyhodnocením z hlediska vlivů na životní prostředí s uvedením jejich pořadí.²⁶⁰ S ohledem na dvojí formu závěru zjišťovacího řízení se v praxi naplnění tohoto požadavku může potýkat s určitými potížemi, neboť může nastat situace, kdy zatímco některé z variant procesu EIA nepodléhají, neboť nemohou mít významný vliv na životní prostředí, jiné ano. Je otázkou, v jaké formě by měl být závěr zjišťovacího řízení vydán, zda např. ve formě rozhodnutí, jehož výrok by se týkal jen těch variant záměru, které procesu EIA nepodléhají, přičemž v odůvodnění rozhodnutí se pak příslušný úřad vyjádřil k variantám, které procesu EIA podléhají, či zda by neměly být vydány závěry zjišťovacího řízení dva – pro varianty záměru, které procesu EIA nepodléhají, by byl vydán ve formě rozhodnutí, a pro varianty záměrů, které naopak procesu EIA podléhají, ve formě jiného správního úkonu podle části čtvrté správního řádu. I zde je však na oznamovateli, kterou variantu zvolí.²⁶¹

Posuzování variant záměru je jedním ze základních principů procesu EIA, neboť cílem posuzování je nejen popsat a vyhodnotit vlivy záměru, ale i pokusit se najít takové řešení záměru, které bude mít co nejméně negativní vlivy na životní prostředí.²⁶² Tento závěr potvrzuje i judikatura Ústavního soudu ČR.²⁶³ Zákon č. 100/2001 Sb. obecně neukládá

²⁵⁹ Jedná se o změnu zavedenou zákonem č. 326/2017 Sb., účinným od 1. 11. 2017.

²⁶⁰ Viz ustanovení § 7 odst. 8 zákona č. 100/2001 Sb.; jinými než environmentálními otázkami, např. ekonomickými hledisky, otázkami potřebnosti záměru či převahy veřejného zájmu, se příslušný úřad nezabývá, a stanovení pořadí navržených variant záměru se proto opírá výlučně o vyhodnocení možných vlivů záměru na životní prostředí. Výhodou tohoto přístupu je, že již po provedení zjišťovacího řízení je známo, která ze zvažovaných variant je z pohledu životního prostředí nejvíce přijatelná. Pořadí variant se uvádí i v případě, že všechny varianty podléhají procesu EIA; neznamená to však, že by výběr varianty uvedené v závěru zjišťovacího řízení na prvním místě automaticky znamenal vydání souhlasného stanoviska EIA. V každém případě však není oznamovatel pořadím variant vázán a je na jeho uvážení, kterou variantu se rozhodne realizovat.

²⁶¹ DVORÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. 70.

²⁶² BAHÝLOVÁ, Lenka. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2015. Beckovy komentáře, str. 76.

²⁶³ Viz nálezný Ústavního soudu Pl. ÚS 24/2000 ze dne 12. října 2001: „*Smyslem a účelem systému EIA je vybrat variantu řešení, které je z ekologického hlediska nejvhodnější.*“

oznamovateli zpracovat varianty záměru – pokud se jimi však zabýval, je povinen uvést jejich nástin a stěžejní důvody pro výběr zvolené varianty (výjimkou jsou naturové záměry, u kterých nebyl vyloučen významný negativní vliv na některou z lokalit soustavy Natura 2000).²⁶⁴ Příslušný úřad je dále oprávněn v závěru zjišťovacího řízení navrhnout oznamovateli zpracování i dalších variant řešení záměru, je-li jejich provedení účelné a z technických hledisek možné,²⁶⁵ a to nezávisle na tom, zda oznamovatel předložil oznámení ve variantách či nikoli. Z dikce zákona č. 100/2001 Sb. vyplývá, že se jedná o návrh, nikoli o závazný požadavek příslušného úřadu; byť se vystavuje určitému riziku vydání nesouhlasného stanoviska EIA, i zde je na volbě oznamovatele, zda rozpracuje původní či příslušným úřadem navrženou variantu.²⁶⁶

Důvodem zavedení závazné formy negativního závěru zjišťovacího řízení v podobě správního rozhodnutí je skutečnost, že tímto správním aktem se vylučuje možnost provedení procesu EIA, v důsledku čehož jsou veřejnost a dotčená veřejnost zbaveny práv, která by jim náležela v případě, že by záměr procesu EIA podléhal (viz kapitola 5.2.) Z tohoto důvodu je dotčené veřejnosti výslovně přiznáno právo podat odvolání; z titulu účastenství v odvolacím řízení pak dotčené veřejnosti, která odvolání podala, náleží i žalobní legitimace, a dotčená veřejnost se tak může domáhat ochrany svých práv před správním soudem. Soudní přezkum negativních závěrů zjišťovacího řízení se vyznačuje několika specifiky²⁶⁷, které se vztahují ke lhůtě, v níž je soud povinen o žalobě rozhodnout, a k rozsahu námitek, které může dotčená veřejnost uplatnit (více o přezkumu negativního závěru zjišťovacího řízení viz bod 5.2.3.).

Výhodou samostatného soudního přezkumu negativního závěru zjišťovacího řízení je vyřešení otázky, zda záměr podléhá procesu EIA či nikoli, již na počátku povolovacího procesu. V případě, že by byl negativní závěr zjišťovacího řízení napaden až v rámci následných povolovacích řízení, mohlo by dojít k situaci, kdy by se po vydání celé řady

²⁶⁴ DVORÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. 43-44.

²⁶⁵ Viz ustanovení § 7 odst. 8 zákona č. 100/2001 Sb.

²⁶⁶ DVORÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. 71.

²⁶⁷ Tato specifika jsou samostatně upravena v ustanovení § 7 odst. 9 a 10 zákona č. 100/2001 Sb.

povolení ukázalo, že závěr zjišťovacího řízení byl nesprávný; bylo by tak nutno provést proces EIA a po vydání stanoviska EIA všechna tato řízení zopakovat, a to za splnění všech povinností, které se na navazující řízení vztahují.

2.4. Shrnutí

Předmětem posuzování vlivů jakožto jednoho z klíčových nástrojů ochrany životního prostředí jsou lidské činnosti, které jsou v dikci zákona č. 100/2001 Sb. označovány jako záměry a které tvoří co do svého typu i rozsahu velmi heterogenní množinu zahrnující různé druhy staveb, zařízení, činností a technologií.

Záměry podléhají posuzování buďto v na základě jejich zařazení do některého z bodů přílohy č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb., nebo na základě stanoviska orgánu ochrany přírody, dle kterého mohou, ať už samostatně nebo ve spojení s jinými záměry, významně ovlivnit předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti (tzv. naturové záměry). Posuzování dále podléhají i kvalifikované změny záměrů a dále záměry, které nedosahují stanovených prahových hodnot (tzv. podlimitní záměry), a jejich změny za předpokladu, že naplní stanovená kritéria.

Plnohodnotnému posouzení vlivů na životní prostředí (tedy procesu EIA) podléhají dle požadavků unijního práva záměry, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí. V množině všech záměrů lze identifikovat skupinu záměrů, u kterých se takový vliv vždy předpokládá a které podléhají procesu EIA obligatorně. U ostatních záměrů je pravděpodobnost, že by mohly mít významný vliv na životní prostředí, podstatně nižší, a je na příslušném úřadu, aby určil, zda tomu tak v konkrétních případech může být. Vedle vlastního posouzení vlivů na životního prostředí (tj. procesu EIA) se proto v posuzování vlivů na životní prostředí uplatňuje několik dalších postupů, jejichž cílem je stanovit, zda záměr může mít významný vliv na životní prostředí a zda má být posouzen v procesu EIA. Forma posuzování záměru se tak liší v závislosti na jeho zařazení: zatímco záměry kategorie I a jejich kvalifikované změny podléhají procesu EIA obligatorně, záměry kategorie II a kvalifikované změny záměrů vyžadují zjišťovací řízení, jehož závěr stanoví,

zda vyžadují proces EIA. V případě podlimitních záměrů a jejich změn, které naplní stanovená kritéria, předchází případnému zjišťovacímu řízení sdělení příslušného úřadu, které určí, zda zjišťovacímu řízení podléhají.

Zjišťovací řízení procesu EIA předchází nejen v případech, kdy je třeba určit, zda záměr podléhá procesu EIA (tzv. *screening*), ale – až na výjimky – i v případech, kdy záměr podléhá procesu EIA obligatorně. Pokud totiž záměr procesu EIA podléhá (ať už na základě výsledku *screeningu* či obligatorně), je jeho účelem je i stanovení informací, které je třeba uvést v dokumentaci EIA (tzv. *scoping*). Závěr zjišťovacího řízení, který je výsledkem zjišťovacího řízení, se pak vydává ve formě rozhodnutí u záměrů, které provedení procesu EIA nevyžadují (a může tak být předmětem odvolání i následného soudního přezkumu, které jsou oprávněni iniciovat příslušníci dotčené veřejnosti), nebo ve formě jiného správního úkonu podle části čtvrté správního řádu u záměrů, které mají být podrobeny procesu EIA.

V legislativním zakotvení předmětu posuzování hrají stěžejní roli kritéria, která určují, jaké formě posuzování mají jednotlivé typy záměrů podléhat. Jejich adekvátní nastavení je z hlediska ochrany klíčové, neboť vymezuje množinu záměrů, na kterou dopadají požadavky zákona. Jako poměrně problematické lze proto spatřovat aktuální nastavení kritérií pro posuzování podlimitních záměrů, které z posuzování zcela vylučuje skupinu záměrů, u které však nelze s jistotou tvrdit, že skutečně zahrnuje pouze záměry, které nemohou mít významný vliv na životní prostředí. Pokud by se ukázalo, že takto nastavená kritéria z posuzování vylučují i záměry, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí, byla by nezbytná další úprava zákona č. 100/2001 Sb. Ta by mohla spočívat jak v úpravě předmětných kritérií, tak i např. v zakotvení pravomoci příslušného úřadu posuzování podrobit i záměr, který stanovená kritéria nenaplní. Možným řešením by mohla být nejen úprava samotných kritérií, ale např. i oprávnění příslušného úřadu podrobit – ať už na základě vlastního šetření či na základě podnětu – zjišťovacímu řízení i ty podlimitní záměry či jejich změny, u nichž se domnívá, že by mohly mít významné vlivy na životní prostředí. Zvážit by bylo možno i takovou úpravu, která by k podání podnětu opravňovala pouze vybrané subjekty, např. příslušníky dotčené veřejnosti.

3. Základní charakteristika procesu EIA

Proces posouzení vlivů na životní prostředí, tedy proces EIA, je stěžejním postupem, v němž probíhá komplexní vyhodnocení vlivů plánovaného záměru na životní prostředí (jedná se o projektové posuzování vlivů na životní prostředí *stricto sensu*). Ačkoli se jedná o postup, který může být poměrně časově i finančně nákladný, jeho přínos pro ochranu životního prostředí je nezpochybnitelný, neboť umožňuje předcházet škodlivým důsledkům některých činností, které by mohly mít mezinárodní dopad.²⁶⁸

Následující kapitoly jsou věnovány procesu EIA v jeho „standardní“ podobě, kdy jsou podrobně popsány jednotlivé kroky procesu EIA vedeného podle zákona č. 100/2001 Sb. a dokumenty, které se v jeho průběhu zpracovávají. Jednotlivé fáze procesu EIA jsou analyzovány se zohledněním požadavků vyplývajících z unijních právních předpisů, které je upravují. Odlišným režimům posuzování, které se od standardního procesu EIA do určité míry odchyľují, je věnována část čtvrtá.

3.1. Dokumentace EIA

Klíčovým dokumentem, kterým se zahajuje proces EIA, je dokumentace vlivů záměru na životní prostředí (dokumentace EIA).²⁶⁹ Její obsah zahrnuje zjištění, popis, posouzení a vyhodnocení všech významných vlivů na životní prostředí²⁷⁰ a slouží jako výchozí dokument pro naplnění účelu procesu EIA, kterým je vydání stanoviska EIA jakožto odborného objektivního podkladu pro povolení záměru.²⁷¹ Dokumentace EIA by proto měla obsahovat popis všech významných vlivů na životní prostředí, o kterých se předpokládá, že je záměr bude mít, včetně vyhodnocení předpokládaných opatření navržených k prevenci, eliminaci, mitigaci či kompenzaci významných negativních vlivů

²⁶⁸ BIRNIE, P. W., BOYLE, A. E.: *International Law and the Environment*. 2nd edition. New York: Oxford University Press, 2002, str. 131.

²⁶⁹ V zákoně č. 100/2001 Sb. je pro dokumentaci vlivů záměru na životní prostředí zavedena leg. zkratka „dokumentace“ (viz ustanovení § 6 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb.).

²⁷⁰ Viz ustanovení § 5 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb.

²⁷¹ Viz ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb.

daného záměru.

Náležitosti dokumentace EIA jsou v zákoně č. 100/2001 Sb. formulovány jak velmi obecně, tak poměrně konkrétně. Co se týče těch obecných požadavků, vedle ryze formálních náležitostí jako je forma a počet výtisků zakotvuje zákon č. 100/2001 Sb. i další požadavky, dle kterých by např. měla být dokumentace EIA zpracována se zohledněním aktuálních poznatků a metod posuzování a se zohledněním výsledků jiných, již provedených environmentálních hodnocení, jsou-li k dispozici.²⁷² Požadavek na využití aktuálních poznatků a dostupných informací získaných v rámci jiných forem posuzování, zaměřených na životní prostředí, vychází z revidované směrnice EIA.²⁷³ Další požadavky na dokumentaci EIA lze dále dovodit i z ustanovení týkajících se autorizace v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí, dle kterých je dokumentaci EIA oprávněna zpracovat pouze osoba s příslušnou autorizací, která je povinna tak činit odborně a objektivně.²⁷⁴ Konečně, při zpracování dokumentace je nutno respektovat i obecné požadavky na posuzování, dle kterých je nutno vyhodnotit všechny přímé i nepřímé významné vlivy provedení i neprovedení záměru, a to jak vlivy související s běžným provozem, tak vlivy vyplývající ze zranitelnosti záměru.²⁷⁵

Co se týče konkrétních požadavků na dokumentaci EIA, ty jsou stanoveny v příloze č. 4 k zákonu č. 100/2001 Sb. Citovaná příloha obsahuje výčet částí a kapitol, které musí být v dokumentaci EIA zahrnuty. V jednotlivých částech jsou podrobně popsány zejména stav životního prostředí v dotčeném území, popis předpokládaných vlivů záměru na jednotlivé složky životního prostředí, jejich komplexní vyhodnocení a návrh opatření k prevenci, eliminaci, mitigaci či kompenzaci předpokládaných významných negativních vlivů daného záměru. Dokumentace EIA obsahuje i informace o použitých metodách a případných obtížích, které v průběhu zpracování dokumentace EIA nastaly.

²⁷² Viz ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb.; jinými environmentálními hodnoceními se může rozumět např. vyhodnocení SEA či vyhodnocení podle požadavků rámcové směrnice o vodách.

²⁷³ Viz ustanovení čl. 5 odst. 1 druhého pododstavce revidované směrnice EIA.

²⁷⁴ Viz ustanovení § 19 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb.

²⁷⁵ Viz ustanovení § 5 odst. 1 a 3 zákona č. 100/2001 Sb.

V případě, že bylo provedeno zjišťovací řízení, přistupují k výše uvedeným náležitostem i specifické požadavky na informace, které by měly být do dokumentace EIA zahrnuty, uvedené v jeho závěru.²⁷⁶ Od vydání závěru zjišťovacího řízení do předložení dokumentace EIA však může uplynout i několik let a závěr zjišťovacího řízení se tak může stát *de facto* překonaným a nevyužitelným; nestanoví-li zákon jinak (např. v přechodných ustanoveních novel), jsou proto pro zpracování dokumentace EIA rozhodujícími vždy znění zákona, stav životního prostředí a stav poznání, které jsou aktuální v době předložení dokumentace EIA. Tento závěr potvrzuje i nově zavedená definice procesu EIA, dle které je proces EIA zahájen okamžikem předložení dokumentace EIA příslušnému úřadu.²⁷⁷

S požadavkem na zohlednění současného stavu poznatků metod posuzování v dokumentaci EIA souvisí i zavedení tříleté lhůty pro opětovné předložení dokumentace EIA poté, co byla vrácena k přepracování nebo doplnění (v případě opakovaného vrácení dokumentace k doplnění nebo přepracování běží vždy tříletá lhůta znovu).²⁷⁸ V každém případě však opětovně předložená dokumentace musí splňovat veškeré zákonem stanovené náležitosti, a to včetně požadavku na zohlednění současného stavu poznatků a metod posuzování a případných výsledků jiných environmentálních hodnocení (musí tedy být k okamžiku jejího opětovného předložení aktualizována tak, aby odpovídala požadavkům aktuálně účinných právních předpisů).

Před přijetím transpoziční novely zákon č. 100/2001 Sb., stanovil, že při posuzování vlivů na životní prostředí se vychází ze stavu životního prostředí v dotčeném území v době oznámení záměru.²⁷⁹ Takový přístup byl však shledán jako nesouladný s požadavky směrnice EIA, neboť mezi předložením oznámení a zpracováním dokumentace EIA může uplynout i několik let, a předmětné ustanovení proto bylo vypuštěno. Při posuzování záměru je třeba vycházet ze stavu životního prostředí v době předložení dokumentace EIA, neboť na jejím základě je stanovisko EIA následně vydáno. Změny, ke kterým dojde

²⁷⁶ V souladu s ustanovením § 7 odst. 1 a § 7 odst. 2 věty poslední zákona č. 100/2001 Sb. reflektují požadavky stanovené příslušným úřadem povahu a typ navrženého záměru, jednotlivé složky životního prostředí, které by mohly být záměrem nejvíce ovlivněny, a současný stav poznatků a metod posuzování.

²⁷⁷ Viz ustanovení § 3 písm. l) zákona č. 100/2001 Sb., ve znění účinném od 1. 11. 2017.

²⁷⁸ Viz ustanovení § 8 odst. 5 věty druhé zákona č. 100/2001 Sb.

²⁷⁹ Viz ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb., ve znění účinném do 31. 10. 2017.

v průběhu procesu EIA, by však rovněž měly být ve stanovisku EIA reflektovány.²⁸⁰

Dokumentace EIA by měla obsahovat popis, posouzení a vyhodnocení všech zjištěných významných vlivů provedení i neprovedení záměru, a to na všechny faktory uvedené v příloze č. 4 k zákonu č. 100/2001 Sb., která stanovuje obsahové náležitosti dokumentace EIA. Obdobně jako tomu je u oznámení, byly požadavky na dokumentaci EIA v příloze č. 4 k zákonu č. 100/2001 Sb. obsaženy poměrně podrobně již od jeho přijetí – na rozdíl od směrnice EIA, která teprve revizí z roku 2014 dosud velmi stručnou přílohu č. IV podstatně rozšířila.²⁸¹

3.2. Veřejné projednání

Veřejné projednání je institutem, kterým umožňuje seznámit s plánovaným záměrem nejširší veřejnost. Jeho přínos spočívá zejména v možnosti představit záměr veřejnosti, bezprostředně reagovat na její připomínky a zodpovědět její dotazy. Ačkoli Aarhuská úmluva (a ani směrnice EIA) nespécifikují formy účasti veřejnosti, jedná se o způsob projednání s veřejností, který Aarhuská úmluva předpokládá²⁸² a který je Výborem pro dodržování Aarhuské úmluvy považován za žádoucí, neboť umožňuje dialog mezi všemi zúčastněnými stranami.²⁸³

Veřejné projednání je u naprosté většiny záměrů součástí procesu EIA. Nařizuje se v případě, že příslušný úřad obdržel odůvodněné nesouhlasné vyjádření k dokumentaci

²⁸⁰ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 326/2017 Sb. (sněmovní tisk 1003/0), odůvodnění k § 5 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb.: „Vzhledem ke skutečnosti, že posouzení vlivů na životní prostředí je v souladu s jeho nově zavedenou definicí obsaženou v čl. 1 odst. 2 písm. g) revidované směrnice EIA (§ 3 písm. l ZPV) zahájeno okamžikem předložení dokumentace, není stav v době předložení oznámení rozhodný. Ustanovení § 8 odst. 1 požaduje, aby byla dokumentace zpracována se zohledněním aktuálních poznatků a metod posuzování. Dokumentace by tak měla být aktuální v době, kdy je při splnění požadovaných náležitostí předložena příslušnému úřadu. Při posuzování záměru se tak vychází ze stavu v době předložení dokumentace, neboť na jejím základě je stanovisko EIA následně vydáno – nelze však vyloučit ani případy, kdy v průběhu procesu EIA dojde ke zcela zásadním změnám podmínek v dotčeném území, které bude nezbytné v procesu EIA zohlednit.“

²⁸¹ Srov. znění přílohy č. IV ke směrnici EIA před a po její revizi z roku 2014.

²⁸² Viz ustanovení čl. 6 odst. 2 písm. C) bodu iii) a odst. 7 Aarhuské úmluvy.

²⁸³ Viz např. *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*. United Nations publication, Geneva, Second edition, 2014, str. 154.

EIA ze strany veřejnosti.²⁸⁴ Veřejné projednání se tudíž nekoná pouze tehdy, není-li vyjádřen nesouhlas ze strany veřejnosti (nesouhlas vyjádřený ze strany jiného subjektu, např. dotčeného orgánu, nemá na toto pravidlo vliv). Požadavek na odůvodnění vyjádření je – v souladu se zásadou „v pochybnostech ve prospěch připuštění veřejnosti“²⁸⁵ – třeba vykládat spíše volně, tj. je-li z vyjádření zřejmé, že jeho obsahem je nesouhlas, a je-li tento nesouhlas jakýmkoli způsobem, byť třeba i ne zcela nesrozumitelným, nejednoznačným či nelogickým, odůvodněn, měl by příslušný úřad dojít k závěru, že zákonná podmínka byla naplněna (v opačném případě by restriktivní výklad vedl k nežádoucímu omezování účasti veřejnosti, které je v rozporu s požadavky Aarhuské úmluvy).

Stávající konstrukce veřejného projednání byla zavedena až transpoziční novelou (zákonem č. 326/2017 Sb.). Příliš se však neliší od předchozí úpravy veřejného projednání, dle které sice bylo veřejné projednání standardní součástí procesu EIA, avšak s tím, že od něj bylo možno upustit za předpokladu, že příslušný úřad neobdržel žádné nesouhlasné vyjádření (od jakéhokoli subjektu). Praxe však ukázala, že v řadě případů nejevily osoby z řad veřejnosti o záměr zájem a na veřejné projednání se mnohdy ani žádný zástupce veřejnosti nedostavil, což ve svém důsledku znamenalo pouze neúměrné vynaložení nákladů na zajištění potřebných pracovníků a prostor pro jeho konání, z něhož nevzešly poznatky využitelné v procesu EIA.²⁸⁶ Rozdíl tedy spočívá pouze v tom, že zatímco podle předchozí právní úpravy bylo možno konat veřejné projednání i v případě, kdy příslušný úřad neobdržel žádné nesouhlasné vyjádření ze strany veřejnosti, dle stávající právní úpravy nelze v takovém případě veřejné projednání ani nařídit. Použitou konstrukci lze považovat za vyváženou z hlediska požadavků na účast veřejnosti i hospodárnost procesu, neboť nesouhlasné vyjádření veřejnosti by mělo být dostatečným ukazatelem, zda je záměr

²⁸⁴ Viz ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb.

²⁸⁵ BĚLOHRADOVÁ, Jitka. *Zásady účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí*. Správní právo, Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2011, roč. 44, č. 8, s. 486.

²⁸⁶ Např. v případě záměru „Rekonstrukce a rozšíření kapacity kravína, farma Plav, okr. Č. Budějovice“ (kód záměru JHC001) se na veřejné projednání nedostavil žádný zástupce občanských sdružení, jež se vyjádřily k dokumentaci. Viz https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_JHC001.

V případě veřejného projednání k záměru „Zdvojení stávajícího vedení V403, Prosenice – Nošovice“ (kód záměru MZP431) se nedostavil žádný zástupce dotčených orgánů ani dotčených územních samosprávných celků, pouze dva zástupci veřejnosti, kteří nevznesli žádné připomínky ani dotazy. Viz https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_MZP431.

předmětem zájmu veřejnosti a zda tedy má být veřejné projednání konáno.

Konání veřejného projednání je rovněž vyloučeno u záměrů, které jsou povolovány v některém z řízení s posouzením vlivů vedeném dle stavebního zákona, a to bez ohledu na skutečnost, zda byla či nebyla podána nesouhlasná odůvodněná vyjádření ze strany veřejnosti.²⁸⁷ Cílem vyloučení veřejného projednání je v tomto případě odstranění duplicitního ústního projednání záměru s veřejností, kterou by znamenalo provedení veřejného projednání podle zákona č. 100/2001 Sb. a veřejného ústního jednání podle stavebního zákona. V této souvislosti je nicméně nutno poznamenat, že nařízení veřejného ústního jednání podle stavebního zákona je zcela na vůli stavebního úřadu, a to aniž by byly stanoveny jakékoli meze této diskreční pravomoci; není proto vyloučeno, že v konkrétním případě nebude záměr vůbec s veřejností ústně projednán (více k absenci veřejného projednání v řízeních s posouzením vlivů na životní prostředí viz kapitola 4.3.).

Bližší podmínky formy a průběhu veřejného projednání jsou na základě zákonného zmocnění²⁸⁸ obsaženy v prováděcí vyhlášce č. 453/2017 Sb., o odborné způsobilosti a o úpravě některých dalších otázek souvisejících s posuzováním vlivů na životní prostředí. Veřejné projednání by mělo být nařízeno tak, aby se jej mohly osoby z řad veřejnosti zúčastnit, tj. čas a místo konání by měly odpovídat významu projednávaného záměru a informace o nařízení veřejného projednání by měla být oznámena včas, dle zákona nejméně 5 dnů před jeho konáním.²⁸⁹ Cílem veřejného projednání je seznámit osoby z řad veřejnosti se záměrem a zodpovědět jejich dotazy a připomínky. Jeho předmětem je dokumentace EIA, která je stěžejním dokumentem popisujícím záměr a jeho vlivy na životní prostředí. Veřejné projednání se nařizuje poté, co uplynula lhůta pro vyjádření k dokumentaci EIA, a musí se konat nejpozději 30 dnů ode dne, kdy lhůta pro vyjádření k dokumentaci EIA uplynula. Mezi zveřejněním dokumentace EIA a konáním veřejného projednání tak v praxi uplyne 30 až 60 dnů, ve kterých má veřejnost možnost si dokumentaci EIA prostudovat. Z hlediska požadavků Aarhuské úmluvy lze lhůtu na prostudování dokumentace EIA považovat za dostatečnou; je nicméně otázkou,

²⁸⁷ Viz ustanovení § 10 odst. 5 věty třetí zákona č. 100/2001 Sb.

²⁸⁸ Viz ustanovení § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb.

²⁸⁹ Viz ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb. a § 3 odst. 1 vyhlášky č. 453/2017 Sb.

zda lze totéž tvrdit i o 5denní lhůtě pro oznámení informací o místě a času veřejného projednání, se kterými by měla veřejnost mít možnost se seznámit v dostatečném předstihu.

Veřejného projednání se kromě zástupců příslušného úřadu účastní i oznamovatel, který by měl především veřejnost informovat o záměru a jeho cílech, a autorizované osoby zodpovědné za zpracování dokumentace EIA a posudku, jejichž úkolem je zodpovědět otázky veřejnosti k vyhodnocení vlivů na životní prostředí.²⁹⁰ Nedostaví-li se některá z uvedených osob na veřejné projednání, může jej příslušný úřad ukončit.²⁹¹ Na rozdíl od právní úpravy účinné do 31. 10. 2017 již není předmětem veřejného projednání posudek, neboť ten je po přijetí transpoziční novely koncipovaný jako dokument, který je určen primárně pro příslušný úřad a který se v době konání veřejného projednání nachází ve stádiu zpracování.²⁹²

3.3. Posudek

Posudek o vlivech záměru na životní prostředí (posudek) je nástrojem, který je objektivní odbornou oponenturou dokumentace EIA, a společně s dokumentací EIA představuje jeden ze stěžejních podkladů pro vydání stanoviska EIA příslušným úřadem.

Směrnice EIA po své revizi z roku 2014 požaduje, aby dokumentace EIA byla v procesu EIA posouzena objektivně a odborně,²⁹³ přičemž toto posouzení chápe jako samostatnou, obligatorní fázi procesu EIA.²⁹⁴ Za toto posouzení nese zodpovědnost členský stát, který je povinen zajistit, aby buďto měl příslušný orgán EIA (tj. příslušný úřad) k dispozici dostatečné odborné zázemí na to dokumentaci EIA posoudit, nebo aby měl k takovému odbornému zázemí přístup. V zásadě tedy ponechává na členském státu, jakou vnitrostátní právní úpravu zvolí, zdali zajistí, aby příslušný úřad disponoval dostatečně kvalifikovanými odborníky, nebo aby měl k takovým odborníkům jiný přístup,

²⁹⁰ Viz ustanovení § 3 odst. 3 vyhlášky č. 453/2017 Sb.

²⁹¹ Viz ustanovení § 17 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb.

²⁹² Viz ustanovení § 17 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb., ve znění účinném do 31. 10. 2017.

²⁹³ Viz ustanovení čl. 5 odst. 3 písm. b) revidované směrnice EIA.

²⁹⁴ Viz ustanovení čl. 1 odst. 2 písm. g) bodu iii) revidované směrnice EIA; jedná se o jeden z institutů, který byl do směrnice EIA zaveden na základě osvědčené praxe v řadě členských států včetně ČR.

např. prostřednictvím soukromoprávního smluvního vztahu. Obě možnosti mají nepochybně celou řadu výhod a nevýhod a nelze jednoznačně stanovit, která z nich je vhodnější. V českých právních podmínkách je nicméně již od přijetí zákona č. 100/2001 Sb. posouzení dokumentace EIA prováděno smluvně zajištěnými externími odborníky, tedy autorizovanými osobami, a tato praxe zůstala zachována i po přijetí transpoziční novely, kterou byly požadavky revize směrnice EIA promítnuty do zákona č. 100/2001 Sb.²⁹⁵

Jakkoli je rozhodujícím výchozím dokumentem pro zpracování posudku dokumentace EIA, neméně důležitými jsou i vyjádření, která k ní byla podána, ať už písemně, nebo ústně na veřejném projednání (v tomto případě jsou ústně vznesené připomínky zahrnuty do závěrů z veřejného projednání, které jsou rovněž podkladem pro zpracování posudku).²⁹⁶ Jelikož se v době konání veřejného projednání posudek nachází ve stadiu zpracování, je účast zpracovatele posudku na veřejném projednání nezbytná.

Posudek je tedy dle současného pojetí dokument určený příslušnému úřadu, který si prostřednictvím autorizovaných osob (zpracovatelů posudku) zajišťuje přístup k odbornému zázemí. Lhůta pro zpracování posudku je proměnlivá; zákon č. 100/2001 Sb. stanovuje pouze maximální lhůtu 60 dnů a umožňuje příslušnému úřadu stanovit lhůtu o takové délce, která odpovídá charakteru navrženého záměru (s ohledem na jeho zařazení dle přílohy č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb. a jeho rozsah).²⁹⁷ Tato lhůta může být překročena pouze v případě, že zpracovatel posudku včas požádá o prodloužení lhůty a příslušný úřad takové žádosti vyhoví; lhůta však může být prodloužena maximálně o 20 dnů.²⁹⁸ Rovněž

²⁹⁵ V případě, že by prováděl posouzení dokumentace EIA příslušný úřad sám, znamenala by taková úprava nutnost trvale zaměstnávat osoby, jejichž znalosti odpovídají znalostem autorizovaných osob, tedy osoby oplývající znalostmi všech oborů životního prostředí a veřejného zdraví (v praxi by to nejspíše znamenalo zaměstnat přímo autorizované osoby, neboť odborníky s takto komplexními věcnými znalostmi příslušné úřady v současné době nedisponují). Snížení nákladů za posudek, které by se dalo v tomto případě očekávat, by však bylo pouze relativní, neboť reálné vytížení těchto osob by se odvíjelo od množství a charakteru připravovaných záměrů, které by nebylo možno předem odhadnout. Je třeba vzít v úvahu i fakt, že autorizované osoby se v praxi zpravidla zaměřují na určitý druh záměrů, v důsledku čehož se rovněž jeví jako vhodnější, aby byli vybíráni *ad hoc* dle své specializace a zkušeností – viz důvodová zpráva k zákonu č. 326/2017 Sb. (sněmovní tisk 1003/0), odůvodnění k § 9 odst. 3,7 a 8 zákona č. 100/2001 Sb.).

²⁹⁶ Viz ustanovení § 9 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb.

²⁹⁷ Viz ustanovení § 9 odst. 3 věty první zákona č. 100/2001 Sb.

²⁹⁸ Viz ustanovení § 9 odst. 3 věty druhá zákona č. 100/2001 Sb.

v případě vrácení posudku k doplnění nebo přepracování příslušný úřad nově stanoví zpracovateli posudku přiměřenou lhůtu, ve které je povinen posudek předložit, a zároveň o tomto postupu vyrozumí oznamovatele; lhůtu pro opětovné předložení posudku zákon č. 100/2001 Sb. omezuje maximální délkou 30 dnů.²⁹⁹ Není-li posudek předložen ve stanovených lhůtách, vyzve příslušný úřad zpracovatele posudku k jeho doložení v dodatečné lhůtě 15 dnů; není-li ani v této lhůtě posudek předložen, dochází po jejím marném uplynutí k aplikaci sankcí a souvisejícímu snížení odměny za zpracování posudku.³⁰⁰

K zajištění zpracování posudku uzavírá příslušný úřad smlouvu s autorizovanou osobou, která byla zpracováním posudku pověřena. Zpracovatel posudku je vybrán z okruhu autorizovaných osob, které reagují na výzvu příslušného úřadu k zaslání nabídek ke zpracování posudku k projednávanému záměru, tj. které o zpracování posudku k danému záměru projeví zájem.³⁰¹ Postup, v jakém by měl být zpracovatel posudku vybrán, zákon nestanoví³⁰² – v zásadě by kritérii pro výběr zpracovatele posudku měly být nejen cena za posudek, ale i dosavadní zkušenosti s prací autorizované osoby, tj. kvalita jimi zpracovaných dokumentů, dodržování stanovených lhůt a dosavadní specializace těchto osob.³⁰³

Účelem institutu posudku je objektivně a odborně posoudit dokumentaci EIA a poskytnout tak příslušnému orgánu podklad pro vydání stanoviska EIA. K zajištění této objektivy

²⁹⁹ Viz ustanovení § 9 odst. 7 věty druhá zákona č. 100/2001 Sb.

³⁰⁰ Viz ustanovení § 9 odst. 8 a § 18 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb.

³⁰¹ Dle názoru MŽP jakožto orgánu státní správy se na zadávání posudku nevztahuje zákon o veřejných zakázkách. Praxe je však v tomto ohledu nejednotná – řada krajských úřadů jakožto příslušných úřadů vybírá zpracovatele posudku ve výběrovém řízení dle zákona o veřejných zakázkách.

³⁰² Snaha o legislativní zakotvení postupu, ve kterém by byl zpracovatel posudku vybrán příslušným úřadem, v rámci prováděcí vyhlášky č. 453/2017 Sb. byla neúspěšná, neboť dle Legislativní rady vlády by tím bylo překročeno zákonné zmocnění v ustanovení 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb. Navrženými kritérii měly být kvalita a množství doposud zpracovaných dokumentací EIA nebo posudků, dosavadní plnění povinností autorizovaných osob a jejich specializace.

³⁰³ Viz metodické sdělení MŽP čj. 98259/ENV/12 ze dne 15. 11. 2012 k výběru zpracovatele posudku: „... *Ministerstvo životního prostředí [...] doporučuje příslušnému úřadu, aby při zadávání posudku ke zpracování nestanovoval cenu jako výlučné hledisko pro výběr zpracovatele posudku, ale aby vzal v potaz rovněž schopnost autorizované osoby zpracovat posudek kvalitně a včas.[...] Výzvou by mělo být rovněž stanovení, že uchazeč musí doložit své kvalifikační předpoklady pro zpracování posudku ke konkrétnímu typu záměru.*“ Metodický pokyn je dostupný v IS EIA, sekci Pokyny a sdělení, z: <https://portal.cenia.cz/eiasea/dokumenty/dokumentSoubor/42/pokyn2.pdf>.

slouží jednak obecné povinnosti, které zákon č. 100/2001 Sb. ukládá všem autorizovaným osobám,³⁰⁴ a jednak zákaz, aby se zpracování posudku účastnila osoba, která se podílela na zpracování oznámení nebo dokumentace EIA k danému záměru.³⁰⁵ Zpracovatel posudku zároveň nesmí dokumentaci EIA přepracovávat ani ji doplňovat – jeho úkolem je objektivně a odborně posoudit správnost informací a výsledků hodnocení uvedených v dokumentaci EIA; pokud dojde k závěru, že dokumentace EIA je neúplná či nesprávná a je tudíž třeba ji doplnit nebo přepracovat, doporučí takový postup příslušnému úřadu.³⁰⁶

U celé řady záměrů není autorem dokumentace EIA nebo posudku pouze jedna osoba. Většinou se na uvedených dokumentech podílí několik osob, které se specializují na jednotlivé oblasti (např. na hlukovou problematiku); zpracovatel posudku tak nezřídka odpovídá za práci několikačlenného týmu. U tzv. naturových záměrů je dokonce účast dalšího specialisty zcela nezbytná, neboť hodnocení vlivů na lokality spadající do soustavy Natura 2000 může provést pouze osoba, která disponuje potřebnou autorizací podle zákona o ochraně přírody a krajiny.³⁰⁷

Náležitosti posudku jsou upraveny v příloze č. 5 k zákonu č. 100/2001 Sb. Posudek je po jeho zpracování odevzdán příslušnému úřadu, který z něj vychází při vydávání stanoviska EIA. Posudek je následně zveřejněn spolu se stanoviskem EIA.

Do 31. 10. 2017 byl posudek samostatně zveřejňován a byl předmětem vyjádření veřejnosti, dotčených orgánů a dotčených samosprávných celků. Tato možnost však byla v rámci transpoziční novely ze zákona č. 100/2001 Sb. vypuštěna jako jedno z úsporných opatření, které mělo přispět k urychlení procesu EIA.³⁰⁸ Ačkoli lze stávající úpravu

³⁰⁴ Viz ustanovení § 19 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb.

³⁰⁵ Viz ustanovení § 9 odst. 4 věty druhé zákona č. 100/2001 Sb.

³⁰⁶ Viz ustanovení § 8 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb.

³⁰⁷ Viz ustanovení § 45i odst. 3 až 7 zákona o ochraně přírody a krajiny.

³⁰⁸ Vypuštění této možnosti bylo důsledkem dlouholeté snahy investorské sféry o zrušení posudku, které však po zakotvení výslovného požadavku na odborné a objektivní posouzení dokumentace EIA revizí směrnice EIA jako takové již nepřicházelo v úvahu. V důsledku diskuzí však za účelem cílem zkrácení procesu EIA došlo k úpravám zákonem stanovených lhůt a k vypuštění možnosti se k posudku vyjádřit. Zde však lze vyjádřit pochybnost, nakolik bylo předkladatelem uváděné zhruba 50denní zkrácení povolená procesy, které vypuštění možnosti vyjadřovat se k posudku představuje, v porovnání s jeho často i několikaletým trváním skutečně nezbytným krokem.

posudku považovat za slučitelnou s požadavky směrnice EIA, vypuštění možnosti vyjádřit se k posudku se setkala s nesouhlasem na straně veřejnosti i akademické obce, neboť byla vyloučena dosavadní možnost upozornit na vady posudku, a to nejen ze strany veřejnosti, ale i dotčených orgánů, jejichž zpětná vazba může být v procesu EIA přínosem (i posudek může trpět vadami nebo opomíjet skutečnosti, které nemusí být příslušnému úřadu známy a které by mohly být identifikovány právě na základě vyjádření veřejnosti, dotčených orgánů nebo dotčených územních samosprávných celků).

Jako největší slabinu nové právní úpravy však lze spatřovat v opožděném zveřejnění posudku, ke kterému dochází až společně se zveřejněním stanoviska EIA. Takovou úpravu lze považovat za nežádoucí, neboť mezi zpracováním posudku a vydáním stanoviska EIA může v praxi uplynout i několik měsíců.³⁰⁹ Nabízí se proto otázka, nakolik je tato úprava slučitelná s požadavky Aarhuské úmluvy a zákona o právu na informace o životním prostředí, který stanovuje podmínky výkonu práva právo na včasné a úplné informace o životním prostředí a který požaduje aktivní zveřejňování dokumentů pořizovaných v rámci posuzování.³¹⁰

3.4. Stanovisko EIA

Proces EIA je završen vydáním stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (tzv. stanoviska EIA). To hraje klíčovou roli v následujícím povolování záměru, neboť určuje, zda je záměr z hlediska ochrany životního prostředí přijatelný a v případě že ano, stanovuje podmínky, za kterých lze záměr realizovat.³¹¹

Stanovisko EIA vydává příslušný úřad na základě dokumentace EIA, vyjádření k ní podaných, veřejného projednání a posudku.³¹² Náležitosti stanoviska jsou uvedeny

³⁰⁹ Lhůta pro vydání stanoviska EIA je pořádkového charakteru a její nedodržení není *de facto* spojeno s žádnými důsledky.

³¹⁰ Viz ustanovení § 10a odst. 5 písm. d) a e) zákona o právu na informace o životním prostředí.

³¹¹ Nesouhlasné závazné stanovisko EIA lze nicméně prolomit v případě, kdy je záměr realizován z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu podle § 45i odst. 9 zákona o ochraně přírody a krajiny (více viz kapitola 4.2.).

³¹² Viz ustanovení § 9a odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb.

v příloze č. 6 k zákonu č. 100/2001 Sb., která obsahuje požadavky na výrokovou část a odůvodnění.

Vedle specifických požadavků uvedených v zákoně č. 100/2001 Sb. nelze opomíjet ani obecné požadavky na závazná stanoviska, které byly s účinností od 1. 1. 2018³¹³ zakotveny ve správním řádu. Ty reflektují dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle které bylo na závazná stanoviska nutno přiměřeně aplikovat mj. ustanovení správního řádu upravující obsah, formu a náležitosti správního rozhodnutí³¹⁴ a dle které měl obsah závazného stanoviska alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí, tj. nesměl být formulován příliš obecně a musel obsahovat odůvodnění, z něhož byly seznatelné důvody pro vydání stanoviska, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu příslušných právních předpisů.³¹⁵ Lze dojít k závěru, že náležitosti stanovené v zákoně č. 100/2001 Sb. požadavkům správního řádu odpovídají, přičemž je dále rozvádějí a konkretizují. Problematickým může nicméně být požadavek na uvedení „*dalších ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen*“, neboť podmínky stanoviska EIA se zpravidla opírají o vyjádření dotčených orgánů, která vycházejí z celé řady složkových zákonů na ochranu životního prostředí a dalších právních předpisů; je těžko představitelné, že by úmyslem zákonodárce bylo v takovém případě požadovat uvedení veškerých ustanovení právních předpisů (tedy nejen zákonů, ale např. i prováděcích vyhlášek či nařízení vlády), ze kterých dotčené orgány vycházely ve svých vyjádřeních a na jejichž základě byly následně podmínky stanoviska EIA formulovány.

Stěžejní částí výrokové části je vyjádření souhlasu či nesouhlasu s realizací záměru a podmínky ukládající opatření pro prevenci, vyloučení, zmírnění nebo kompenzaci významných negativních vlivů, které stanovují požadavky na realizaci a provoz záměru, a podmínky pro následné monitorování a rozbor vlivů na životní prostředí. Cílem

³¹³ Úprava náležitostí závazných stanovisek v ustanovení § 149 odst. 2 správního řádu byla součástí zákona č. 225/2017 Sb. (novela stavebního zákona a dalších souvisejících zákonů, která mj. zakotvila integraci procesu EIA do řízení vedených podle stavebního zákona).

³¹⁴ Viz ustanovení § 67 a 68 správního řádu.

³¹⁵ Viz rozsudek NSS ze dne 22. října 2009, čj. 9 As 21/2009.

podmínek je zajistit, aby záměr neměl významné negativní vlivy na životní prostředí a aby co nejméně zasahoval do životního prostředí. V odůvodnění je pak příslušný úřad především povinen odůvodnit souhlasnou či nesouhlasnou povahu stanoviska EIA, shrnout předpokládané vlivy záměru na životní prostředí a vypořádat se s vyjádřeními, která byla v průběhu procesu EIA podána k dokumentaci EIA.

Ekvivalentem stanoviska EIA je ve směrnici EIA odůvodněný písemný závěr příslušného orgánu o významných vlivech záměru na životní prostředí (dále jen „odůvodněný písemný závěr“), který vydá příslušný úřad na základě přezkoumání informací uvedených v dokumentaci EIA a svého případného doplňujícího přezkoumání.³¹⁶ Směrnice EIA tak předpokládá, že příslušný úřad si může za účelem dosažení odborného, věcně správného a objektivního posouzení vlivů na životní prostředí opatřit další potřebné informace či provést dodatečná šetření. V praxi to může např. znamenat opatření dodatečných studií, expertních posudků nebo jiných vhodných podkladů.

3.4.1. Stanovisko EIA jako závazné stanovisko

Formu závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu získalo stanovisko EIA až v roce 2015, kdy byl přijat zákon č. 39/2015 Sb. Cílem změny právní formy stanoviska EIA bylo posílit závaznost výstupu z procesu EIA. Do té doby mělo – stejně jako závěr zjišťovacího řízení – formu jiného správního úkonu podle části čtvrté správního řádu,³¹⁷ přičemž jím byl povolující správní orgán (tj. správní orgán vedoucí některé z navazujících řízení) vázán pouze formálně, neboť se od něj mohl za podmínky řádného odůvodnění odchýlit.³¹⁸ To potvrzovala i judikatura NSS, dle které mělo ustanovení požadující

³¹⁶ Viz ustanovení čl. 1 odst. 2 písm. g) bodu iv) a 8a odst. 1 písm. a) revidované směrnice EIA.

³¹⁷ V současné době má tuto formu pouze tzv. pozitivní závěr zjišťovacího řízení, který stanoví, že záměr vyžaduje posouzení v procesu EIA (tj. odůvodněný písemný závěr dle § 7 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb.); tzv. negativní závěr zjišťovacího řízení (tj. rozhodnutí podle dle § 7 odst. 6 zákona č. 100/2001 Sb.) se vydává ve formě správního rozhodnutí podle § 68 správního řádu. Vedle pozitivního závěru zjišťovacího řízení má formu jiného správního úkonu podle části čtvrté správního řádu dále např. sdělení k podlimitnímu záměru podle § 6 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb. nebo vyjádření podle § 23 odst. 3 a 4 zákona č. 100/2001 Sb.

³¹⁸ Ustanovení § 10 odst. 4 věty páté zákona č. 100/2001 Sb., ve znění účinném do 31. 3. 2015, znělo: „Při svém rozhodování bere správní úřad vždy v úvahu obsah stanoviska. Jsou-li ve stanovisku uvedeny konkrétní požadavky týkající se ochrany životního prostředí, zahrne je do svého rozhodnutí; v opačném případě uvede důvody, pro které tak neučinil nebo učinil pouze částečně.“

zohlednit stanovisko EIA v navazujících řízeních spíše procesní charakter.³¹⁹ Určitou výjimku představovaly naturové záměry, u kterých byla závaznost stanoviska EIA posílena ustanovením zákona o ochraně přírody a krajiny;³²⁰ u těchto záměrů byl výsledek stanoviska EIA, pokud jde o závěr o významných negativních vlivech na lokality soustavy Natura 2000, závazný materiálně (pokud ze stanoviska EIA vyplývalo, že záměr bude mít významný negativní vliv na lokality soustavy Natura 2000, povolující orgán jej nesměl schválit).³²¹ Výjimkou byly (stejně jako dnes) případy záměrů, u kterých byly splněny zákonem stanovené podmínky (viz níže ad kompenzační opatření). V každém případě však byla nedostatečná závaznost stanoviska EIA Evropskou komisí shledána jako nesouladná s požadavky směrnice EIA, což mělo za následek změnu formy stanoviska EIA na závazné stanovisko (více k souladu české právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí s unijním právem viz kapitola 6.2).

Závazné stanovisko EIA je úkonem, který je v souladu se zásadou legality oprávněn učinit pouze správní orgán, který je k tomu na základě zákona oprávněn, tedy příslušný úřad podle zákona č. 100/2001 Sb. Jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí; je tedy jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí, u kterého neplatí zásada volného hodnocení důkazů podle § 50 odst. 4 správního řádu.³²² Oproti původní, pouze procesní závaznosti stanoviska EIA je nyní nezbytné stanovisko EIA před vydáním rozhodnutí v navazujících řízeních nejen opatřit, ale rovněž v plném rozsahu zohlednit, a to bez možnosti uvážení povolujícího orgánu, které podmínky zohlední a od kterých se s odůvodněním odchýlí.³²³

Byť je nově zavedenou formou stanoviska EIA dosaženo zamýšlené závaznosti výsledku procesu EIA, neboť stanovisko EIA musí být plně respektováno v navazujících řízeních, nese s sebou tato forma i svá negativa. Stanovisko EIA se totiž v mnohém odlišuje

³¹⁹ Viz rozsudek NSS ze dne 19. ledna 2010, čj. 1 As 91/2009-83: „*Citované ustanovení [§ 10 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb., ve znění účinném do 31. 3. 2015] je spíše procesním ustanovením, které zakotvuje povinnost rozhodujícího správního orgánu brát v úvahu obsah stanoviska EIA, případně řádně odůvodnit, proč se od daného stanoviska ve svém rozhodnutí odklonil.*“

³²⁰ Viz ustanovení § 45i odst. 8 zákona o ochraně přírody a krajiny.

³²¹ STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. 278-279.

³²² Viz ustanovení § 149 odst. 1 správního řádu.

³²³ Možnost dohodovacího řízení podle § 136 odst. 6 správního řádu je však i nadále zachována.

od jiných závazných stanovisek a je otázka, nakolik je forma závazného stanoviska vhodná pro tento druh správního úkonu. Na rozdíl od jiných závazných stanovisek totiž stanovisko EIA slouží nikoli pro jediné, nýbrž zpravidla hned pro několik správních řízení, přičemž podmínky stanovené ve stanovisku EIA se nevztahují ke všem navazujícím řízením, ale jsou zpravidla určeny pouze pro některé z navazujících řízení, ve kterých je stanovisko EIA podkladem (nelze však vyloučit, že se určitá podmínka bude vztahovat i k více navazujícím řízením). Povolující správní orgán tak musí učinit úvahu, která podmínka stanovená ve stanovisku EIA spadá do předmětu jím vedeného řízení a kterou je tedy povinen promítnout do svého rozhodnutí. Z toho pramení i riziko, že některá podmínka nebude žádným správní orgánem shledána jako spadající do předmětu jím vedeného řízení a nebude vůbec převzata.

Dalším specifikem stanoviska EIA je formalizovaný, velmi podrobně upravený postup, ve kterém se stanovisko EIA vydává. Tím je podstatně ztížena i možnost jeho opravy (např. prostřednictvím dodatečného stanoviska dotčeného orgánu, jeho opravou usnesením či změnou v přezkumném řízení³²⁴), neboť je otázka, nakolik by případná jednostranná změna některé ze stanovených podmínek, aniž by jí předcházela proces EIA, představovala rozpor s požadavky směrnice EIA; podmínky stanovené ve stanovisku EIA jsou výsledkem procesu, do něhož se zapojuje celá řada subjektů včetně veřejnosti, a změna některé z nich, aniž by proběhly unijním právem stanovené kroky (a aniž by se k ní měly možnost vyjádřit subjekty, jejichž vyjádření sloužila *de facto* jako podklad pro její formulaci), by proto mohla být shledána jako nesouladná s požadavky unijního práva. Aktualizaci stanoviska EIA umožňují některé členské státy např. prostřednictvím zavedení institutu „doposouzení“, ve kterém by byly požadavky směrnice EIA reflektovány,³²⁵ v české právní úpravě plní obdobnou funkci i institut *coherence stamp*, byť je jeho primární účel odlišný (viz bod 3.5.3.).

³²⁴ Viz ustanovení § 149 odst. 6 a § 156 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb.

³²⁵ „Doposouzení“ připouští právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí v některých členských státech, např. v Polsku. Viz DAMOHORSKÝ, M. a kol.: *Srovnávací studie platných právních úprav posuzování vlivů na životní prostředí v zadaných evropských zemích*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2011.

Konečně, velmi problematickým může být i přezkum stanoviska EIA, a to hned z několika důvodů. Prvním je skutečnost, že v rámci řízení o opravných prostředcích ve vztahu k jednomu navazujícímu řízení může být shledáno jako nezákonné, avšak v rámci jiného navazujícího řízení může i nadále sloužit jako podklad. Za druhé, další poměrně zásadní komplikace vyplývají z dvojího režimu přezkumu závazných stanovisek, který s účinností od 1. 1. 2018 zavedla novela stavebního zákona; přezkum závazných stanovisek sloužících jako podklad pro rozhodování v řízeních vedených podle stavebního zákona je odlišný od obecného režimu zakotveného ve správním řádu (viz bod 3.4.3.).

3.4.2. Prodloužení platnosti stanoviska EIA

Ze směrnice EIA vyplývá, že správní orgán, který záměr povoluje, je povinen se před vydáním svého rozhodnutí přesvědčit, že stanovisko EIA je stále aktuální, přičemž za tímto účelem mohou členské státy stanovit dobu platnosti stanoviska EIA.³²⁶ Členský stát má tedy *de facto* dvě možnosti, jak zajistit, že stanovisko EIA je v době vydání povolení (*development consent*), tj. kteréhokoli z navazujících rozhodnutí, stále aktuální, a to buď v každém povolovacím řízení aktuálnost stanoviska EIA nějakým způsobem ověřit, nebo stanovit pevnou dobu jeho platnosti, po kterou se stanovisko EIA považuje za aktuální. Druhé z uvedených možností využívá i česká právní úprava, dle které má stanovisko EIA platnost 7 let s tím, že ji lze za stanovených podmínek prodloužit o dalších 5 let, a to i opakovaně.

Časové omezení platnosti stanoviska EIA by mělo odpovídat době, po kterou lze presumovat aktuálnost stanoviska EIA. Zde tedy logicky platí, že čím kratší tato doba bude, tím větší je pravděpodobnost, že stanovisko EIA bude i v době uplynutí jeho platnosti aktuální. Naopak, čím delší doba platnosti stanoviska EIA, tím spíše může dojít ke změnám, v jejichž důsledku již není možno na stanovisko EIA nahlížet jako

³²⁶ Viz ustanovení čl. 8a odst. 6 revidované směrnice EIA; správní orgán, který záměr povoluje, má před vydáním svého rozhodnutí (v anglickém znění revidované směrnice EIA „*when taking a decision to grant development consent*“, tedy v době vydání navazujícího rozhodnutí), povinnost přesvědčit se, že odůvodněný závěr uvedený v čl. 1 odst. 2 písm. g) bodě iv) revidované směrnice EIA (tj. stanovisko EIA), je stále aktuální.

na aktuální.³²⁷ Zákonem stanovená sedmiletá základní doba platnosti stanovisek EIA se tedy jeví jako maximální možná doba, kterou lze ještě považovat za slučitelnou s unijním právem.

Otázka délky platnosti stanoviska EIA úzce souvisí s podmínkami, za kterých lze stanovisko EIA prodloužit. Základním předpokladem je skutečnost, že nedošlo k takovým změnám podmínek v dotčeném území nebo poznatků a metod posuzování, v důsledku kterých by záměr mohl mít dosud neposouzené významné vlivy na životní prostředí (tj. další možné významné vlivy, jiné nebo významnější než ty, které již byly předmětem procesu EIA). Nejedná se tedy o jakékoli změny, ale pouze o určité kvalifikované změny, které by mohly mít výše uvedené důsledky. Dalším předpokladem je skutečnost, že oznamovatel o prodloužení platnosti včas, tedy ještě před jejím uplynutím, požádá; v opačném případě je nutno žádost zamítnout a stanovisko EIA neprodloužit, neboť nelze prodloužit správní akt (resp. správní úkon), jehož platnost již uplynula. Podání žádosti o prodloužení stanoviska EIA má zároveň ten důsledek, že platnost stanoviska EIA neuplyne, dokud není o žádosti rozhodnuto.³²⁸

K prodlužování platnosti stanoviska EIA dochází úkonem podle části čtvrté správního řádu. Oznamovatel je povinen k žádosti přiložit podklady, ve kterých popíše aktuální stav dotčeného území včetně souhrnu změn oproti stavu v době vydání stanoviska.³²⁹ Příslušný úřad vezme při prodlužování platnosti stanoviska EIA tyto podklady v úvahu, přičemž mu v souladu se zásadou materiální pravdy³³⁰ nic nebrání opatřit si i další podklady nezbytné k tomu, aby zjistil skutečný stav věci, tj. aby ověřil, zda nedošlo k takovým změnám v území či změnám poznatků a metod posuzování, v jejichž důsledku by záměr mohl mít

³²⁷ Změny v dotčeném území a vědecký pokrok probíhá neustále a je velmi obtížné stanovit konkrétní dobu, po kterou lze presumovat aktuálnost stanoviska EIA. Dle důvodové zprávy k zákonu č. 326/2017 Sb. (sněmovní tisk 1003/0) během 5–7 let zpravidla v dotčeném území a ve vývoji poznatků a metod posuzování nedochází k natolik zásadním změnám, v jejichž důsledku by nebylo možné platnost stanoviska EIA prodloužit (byť v konkrétních případech samozřejmě nelze takovou možnost zcela vyloučit).

³²⁸ Viz ustanovení § 9a odst. 4 věty třetí zákona č. 100/2001 Sb.; ustanovení hovoří o „vyřízení“ žádosti, nikoli o „rozhodnutí o žádosti“, neboť postup při prodlužování stanoviska EIA není správním řízením a jeho výsledkem není rozhodnutí, nýbrž úkon podle části čtvrté správního řádu.

³²⁹ Viz ustanovení § 9a odst. 4 věty čtvrté zákona č. 100/2001 Sb.

³³⁰ Viz ustanovení § 3 správního řádu.

dosud neposouzené významné vlivy na životní prostředí.

Platnost stanoviska EIA je třeba udržovat až do okamžiku, kdy je záměr povolen, tedy do vydání posledního z navazujících rozhodnutí.³³¹ To platí i v případě záměrů, které jsou povolovány po částech či etapách a u nichž může povolovací proces trvat i mnoho let – i zde je nezbytné, aby bylo stanovisko EIA platné ke dni vydání posledního z navazujících rozhodnutí ke každé z těchto částí či etap záměru. Může tak dojít k situaci, kdy zatímco ve vztahu k některé části či etapě, která již byla povolena, nebude nadále platnost stanoviska EIA relevantní, ve vztahu k jiné části či etapě bude nutno stanovisko EIA prodloužit. Požadavek na platnost stanoviska EIA se vztahuje k okamžiku vydání navazujícího rozhodnutí v prvním stupni,³³² neboť v praxi může být navazující rozhodnutí předmětem i několik měsíců či let trvajícího přezkumu (ať už správního nebo soudního) a preventivní prodlužování stanoviska EIA z důvodu možného zrušení takového rozhodnutí se jeví jako neúčelné. Pokud nastane situace, kdy je prvostupňové navazující rozhodnutí zrušeno po uplynutí platnosti stanoviska EIA, nastává dle zákona č. 100/2001 Sb. fikce platnosti stanoviska EIA v délce 60 dnů ode dne zrušení takového rozhodnutí, během kterých má oznamovatel možnost o prodloužení stanoviska EIA požádat.³³³

Aktuální právní úprava vyžadující, aby bylo stanovisko EIA platné ke dni vydání posledního navazujícího rozhodnutí, nahradila předchozí, velmi volnou úpravu stanoviska EIA, která *de facto* umožňovala, aby bylo stanovisko EIA platné „navěky“, neboť spolu se zahájením navazujícího řízení docházelo k přerušení běhu platnosti stanoviska EIA.³³⁴ To v praxi znamenalo, že stanovisko EIA často sloužilo jako podklad pro povolování záměru i 15 let poté, co bylo vydáno, aniž by bylo nutno jej během této doby podrobit

³³¹ Povolovací proces je v ČR rozdělen do několika fází a záměr tedy zpravidla nebývá povolen v jediném správním řízení, ve kterém by bylo vydáno povolení ve smyslu směrnice EIA (tzv. *development consent*). Pod tento pojem je proto třeba zahrnout veškerá navazující rozhodnutí, která jsou potřeba k realizaci záměru, přičemž posledním z nich bude zpravidla stavební povolení.

³³² Viz ustanovení § 9a odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb.

³³³ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 326/2017 Sb. (sněmovní tisk 1003/0), odůvodnění k ustanovení § 9a odst. 4 věty páté zákona č. 100/2001 Sb.

³³⁴ Viz ustanovení § 9a odst. 3 věty poslední zákona č. 100/2001 Sb., ve znění účinném do 31. 10. 2017; toto ustanovení bylo vykládáno tak, že po zahájení navazujícího řízení přestala platnost stanoviska EIA běžet a stanovisko EIA se stalo tzv. „navěky platným“ (za předpokladu, že nedošlo k zastavení řízení nebo zamítnutí žádosti).

jakémukoli ověření jeho aktuálnosti.³³⁵

Řada záměrů, ačkoli je posouzena jako jeden celek, je následně schvalována po větších či menších částech nebo etapách. Může tedy nastat situace, kdy např. dojde v dotčeném území k takovým změnám, které odůvodňují neprodloužení stanoviska EIA, avšak které se dotýkají výlučně pouze určité části nebo etapy záměru, aniž by měly vliv na ostatní části či etapy záměru.³³⁶ V takovém případě by bylo neúčelné a neefektivní, pokud by stanovisko EIA pozbylo platnosti v celém svém rozsahu, neboť by to znamenalo zastavení povolovacího procesu i pro zbylé části či etapy, což by znamenalo podstatné zdržení realizace záměru. V případě, že se změna dotýká pouze určité části nebo etapy záměru, která nemá vliv na zbylé části nebo etapy, dochází pouze k částečnému prodloužení stanoviska EIA; část či etapa záměru, která by mohla mít v důsledku nastalých změn dosud neposouzený vliv na životní prostředí, podléhá zjišťovacímu řízení, jehož závěr stanoví, zdali daná část či etapa vyžaduje proces EIA.³³⁷ Pokud taková část či etapa podléhá procesu EIA, stanovisko EIA je prodlouženo jen z části (tj. v části, která se vztahuje k částem či etapám záměru nedotčeným nastalými změnami), přičemž k „problematické“ části či etapě je vydáno další stanovisko EIA, které *de facto* nahrazuje původní stanovisko EIA v části, která nemohla být prodloužena.

Ačkoli lze ze zákona č. 100/2001 Sb. dovodit obecně platné pravidlo, dle kterého je předložení oznámení či dokumentace EIA plně v rukou oznamovatele, počítá zákon č. 100/2001 Sb. i se lhůtami, s jejichž nesplněním jsou spojeny určité právní důsledky. Jednou z nich je i lhůta pro předložení oznámení k části či etapě, v níž nebylo možno stanovisko EIA prodloužit, kterou stanoví příslušný úřad oznamovateli.³³⁸ V případě jejího nesplnění příslušný úřad – stejně jako v případě pozitivního závěru zjišťovacího řízení

³³⁵ Přerušování běhu platnosti stanoviska EIA spolu se zahájením navazujícího řízení bylo využíváno ze strany oznamovatelů, kteří si nezdědky opatřili pouze některé z navazujících rozhodnutí, mnohdy i k zanedbatelné části či etapě záměru, a následně z různých důvodů v přípravě záměru po mnoho let nepokračovali. K povolení záměru tak docházelo mnoho let po vydání stanoviska EIA, často již v době, kdy jej nebylo možno považovat za aktuální.

³³⁶ Typickým příkladem jsou liniové stavby, které jsou posouzeny jako jeden záměr, ale povoleny jsou po jednotlivých úsecích.

³³⁷ Viz ustanovení § 9a odst. 5 a § 4 odst. 1 písm. h) zákona č. 100/2001 Sb.

³³⁸ Dalším příkladem je např. ukončení procesu EIA po marném uplynutí 3 let od vrácení dokumentace EIA k doplnění či přepracování podle ustanovení § 8 odst. 5 věty druhé zákona č. 100/2001 Sb.

– na výsledek zjišťovacího řízení nečeká a stanovisko EIA prodlouží jen částečně. Důvodem je povinnost příslušného úřadu rozhodnout o žádosti o prodloužení v zákonem stanovené lhůtě, které by jinak nemohl v případě pasivity na straně oznamovatele příslušný úřad dostat.

Jakkoli má výše uvedená úprava svoje nesporné klady, částečné prodloužení stanoviska EIA umožňuje pokračovat v realizaci záměru již předtím, než je znám výsledek dodatečného, co do předmětu omezeného procesu EIA, a dokonce umožňuje pokračovat v realizaci záměru i v případě, že dodatečné posuzování, ať už ve zjišťovacím řízení či v následném procesu EIA, vůbec neproběhne. Je nepochybně v zájmu oznamovatele realizovat záměr celý a tudíž pravděpodobnost, že by pokračoval v realizaci záměru, aniž by předložil oznámení k části či etapě, ke které nedisponuje stanoviskem EIA, je velmi nízká. V případě, že výsledkem procesu EIA je kladné stanovisko EIA, nedojde pravděpodobně v praxi k větším potížím. K jeho vydání sice může dojít i několik let po vydání původního stanoviska EIA, neboť je zcela na vůli oznamovatele, kdy zjišťovací řízení, potažmo proces EIA, zahájí, avšak v co do předmětu omezeném procesu EIA je nutno hodnotit vlivy záměru v kumulaci s ostatními záměry, tedy i se všemi ostatními částmi či etapami záměru, ke kterým bylo stanovisko EIA prodlouženo.

Jako na problematickou, byť spíše teoretickou, je však nutno nahlížet na možnost, že stanovisko EIA bude v dodatečném procesu EIA vydáno jako nesouhlasné.³³⁹ V takovém případě může nastat velmi nežádoucí situace, kdy záměr již bude z převážné části realizován, a teprve poté se ukáže, že realizace záměru ve zbylé části není možná. Zákon č. 100/2001 Sb. dále nepočítá s možností, že část či etapa záměru, pro kterou nelze stanovisko EIA prodloužit jako celek, již byla realizována. V takovém případě jsou posuzování aktuálnosti stanoviska v takové části či etapě a související stanovení lhůty pro předložení oznámení zcela nadbytečné, neboť je zřejmé, že oznamovatel o posuzování již realizované části usilovat nebude - možnou cestu lze zde spatřovat v částečném prodloužení stanoviska EIA, aniž by byly problematické části či etapy opětovně posuzovány. Jelikož však zákon částečné prodloužení platnosti stanoviska EIA, aniž by

³³⁹ Dle dostupných informací (konzultace se MŽP, OPVIP) se tak ke dni 11. 12. 2018 dosud nestalo.

proběhlo zjišťovací řízení nebo marně uplynula lhůta pro přeložení oznámení, nepředpokládá, je otázkou, jak bude příslušný úřad v praxi postupovat.³⁴⁰ Jako možné řešení se proto nabízí např. stanovení velmi krátké lhůty pro předložení oznámení (které oznamovatel nemá v úmyslu předkládat), aby mohl příslušný úřad o žádosti o prodloužení stanoviska EIA co nejdříve rozhodnout. V úvahu přichází i překlenout mezeru v zákoně výkladem a posuzování aktuálnosti stanoviska EIA ve vztahu k částem či etapám, které již byly realizovány, neprovádět (např. s odkazem na preventivní povahu procesu EIA, pojetí záměru jakožto činnosti plánované v budoucnu, smysl a účel institutu prodloužení platnosti stanoviska EIA atd.).

3.4.3. Přezkum stanoviska EIA

Stanovisko EIA vydané po 1. 4. 2015 jakožto závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu lze s určitými omezeními, která dopadají na přezkum závazných stanovisek sloužících jako podklad pro vydání rozhodnutí v řízeních vedených podle stavebního zákona (viz níže), přezkoumat samostatně v přezkumném řízení a dále prostřednictvím opravných prostředků, a to jak správních, tak soudních.

Co se týče samostatného přezkumu zákonnosti stanoviska EIA, může nezákonné závazné stanovisko EIA zrušit nebo změnit nadřízený správní orgán v přezkumném řízení. Jedná se o řízení vedené z moci úřední, k němuž může dát podnět kdokoli; dozví-li se však jiný správní orgán při své úřední činnosti, že bylo jiným správním orgánem vydáno nezákonné stanovisko, je povinen takový podnět správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení dát.³⁴¹ Se zavedením závazné formy stanoviska EIA tak došlo k založení kompetence Ministerstva životního prostředí k přezkumu závazných stanovisek EIA vydaných krajskými úřady.³⁴²

Výše uvedený postup však nelze použít na stanoviska EIA vydaná do 31. 3. 2015, neboť ta

³⁴⁰ Ke dni 11. 12. 2018 takový případ dosud nenastal.

³⁴¹ Viz ustanovení § 149 odst. 6 správního řádu.

³⁴² Do 31. 3. 2015 byl v souladu s ustanovením § 156 odst. 2 k přezkumu zákonnosti stanoviska EIA oprávněn ten správní orgán, který jej vydal, tj. tentýž příslušný úřad.

mají formu jiného správního úkonu podle části čtvrté. Jedná se tedy i nadále o věcně nezávazné odborné podklady, jehož samostatný přezkum je možný pouze postupem dle § 156 správního řádu. V souladu s ustanovením § 156 správního řádu je přezkum stanoviska EIA prováděn příslušným úřadem, který stanovisko EIA vydal, *ex offio*; k zahájení postupu podle § 156 správního řádu je možno podat podnět příslušnému úřadu, nicméně je na jeho správní úvaze, zda tak učiní.

Přezkum stanovisek EIA vydaných do 31. 3. 2015 se však neuplatní na tzv. ověřovací závazná stanoviska, která musí být k těmto stanoviskům EIA vydána na základě přechodných ustanovení zákona č. 39/2015 Sb. (viz kapitola 3.5.2.),³⁴³ ta mají formu závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu a podléhají tak přezkumu obdobnému, jako je tomu v případě stanovisek EIA vydaných po 1. 4. 2015.

Závazné stanovisko jakožto úkon správního orgánu podle části čtvrté správního řádu není samostatným rozhodnutím ve správním řízení; nezakládají se jím, nemění, neruší ani nedeklarují práva či povinnosti konkrétních osob. Soudně přezkoumatelné je proto stanovisko EIA teprve v rámci konečného rozhodnutí, pro které bylo podkladem,³⁴⁴ a to za podmínky vyčerpání řádných opravných prostředků.³⁴⁵ Žalobou podle soudního řádu správního tedy nelze stanovisko EIA napadnout samostatně, nýbrž až v rámci žaloby proti některému z navazujících rozhodnutí, pro které bylo závazné stanovisko podkladem, neboť teprve tím může dojít k zásahu do právní sféry fyzických či právnických osob (stanovisko EIA samo o sobě takový zásah představovat nemůže). To platí jak na stanoviska EIA vydaná před, tak i po 1. 4. 2015. K podání žaloby jsou oprávněni mj. účastníci navazujících řízení a příslušníci dotčené veřejnosti, které splní stanovené podmínky (viz bod 5.2.3.).

³⁴³ Jedná se o tzv. závazná stanoviska k ověření souladu podle čl. II bodu 1 přechodných ustanovení zákona č. 39/2015 Sb.

³⁴⁴ Viz např. rozsudek NSS ze dne 23. srpna 2011, čj. 2 As 75/2009-113, či rozsudek NSS ze dne 16. listopadu 2011, čj. 9 As 47/2010 – 61.

³⁴⁵ V souladu se zásadou subsidiarity správního soudnictví je dle § 68 písm. a) soudního řádu správního předpokladem přípustnosti žaloby vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem (připouští-li je zvláštní zákon a nejedná-li se o situaci, kdy bylo rozhodnutí změněno na základě opravného prostředku jiného účastníka).

Při přezkumu závazného stanoviska EIA se uplatní obecná úprava správního řádu,³⁴⁶ dle které je příslušným k provedení přezkumu správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který závazné stanovisko vydal,³⁴⁷ tj. zatímco v případě závazných stanovisek vydaných krajskými úřady bude příslušným k přezkumu Ministerstvo životního prostředí, v případě stanovisek EIA vydaných Ministerstvem životního prostředí jím bude ministr životního prostředí.³⁴⁸

Na přezkum stanoviska EIA nedopadá pouze obecná právní úprava obsažená ve správním řádu, ale i speciální úprava přezkumu závazných stanovisek, která byla do stavebního zákona vložena zákonem č. 225/2017 Sb., účinným od 1. 1. 2018.³⁴⁹ Speciální úprava zásadně omezuje možnost přezkumu závazných stanovisek, která slouží jako podklad pro rozhodování v řízeních vedených podle stavebního zákona – do množiny těchto závazných stanovisek tak spadají i stanoviska EIA vydaná k záměrům, jež vyžadují některé z povolení podle stavebního zákona. Speciální režim však nejenže nedůvodně omezuje možnosti přezkumu závazných stanovisek včetně stanoviska EIA, ale trpí i celou řadou nedostatků, a to jak věcných, tak formálních. Na nedostatky těchto a dalších ustanovení upozornila již v průběhu legislativního procesu k zákonu č. 225/2017 Sb. akademická obec, která ve svém stanovisku poukázala na možné nežádoucí důsledky tehdy navržených ustanovení.³⁵⁰

Speciálnímu režimu lze vytknout několik zásadních nedostatků. Předně se jedná o problematiku, která – ačkoli by měla být řešena obecně, např. změnou správního řádu – je nesystematicky, bez jakéhokoli legitimního důvodu, zakotvena ve stavebním zákoně a vztahuje se pouze na závazná stanoviska vydaná pro účely řízení vedených podle stavebního zákona. Z formálního hlediska tak speciální režim přezkumu pro vybranou skupinu závazných stanovisek přináší nežádoucí dvojkolejnost právní úpravy, neboť přezkum závazných stanovisek vydaných pro účely jiných správních řízení se i nadále řídí

³⁴⁶ Viz ustanovení § 149 odst. 5 až 7 správního řádu.

³⁴⁷ Viz ustanovení § 149 odst. 5 a 6 správního řádu.

³⁴⁸ Viz ustanovení § 178 správního řádu.

³⁴⁹ Viz ustanovení § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona, ve znění zákona č. 225/2017 Sb.

³⁵⁰ *Akademické stanovisko k novele stavebního zákona, kterou se mění mimo jiné zákon o ochraně přírody a krajiny*. České právo životního prostředí, 2017, číslo 43, str. 13 a násl.

obecnými ustanoveními správního řádu. Konečně, nelze odhlédnout ani od zmatečnosti a komplikovanosti předmětných ustanovení, jejichž výklad je velmi nejednoznačný.³⁵¹

Z materiálního hlediska spočívá speciální režim ve zcela zásadním omezení možnosti přezkumu zákonnosti závazného stanoviska, a to nejen v důsledku zavedení nepřiměřeně krátké lhůty (závazné stanovisko lze přezkoumat pouze ve lhůtě 1 roku ode dne vydání závazného stanoviska), ale i v důsledku omezení možností přezkumu (vyloučena je možnost přezkumu z moci úřední a rovněž obnova řízení z důvodu nezákonnosti závazného stanoviska). Závazné stanovisko je možné přezkoumat pouze v případech, kdy proti němu směřovalo odvolání proti rozhodnutí, pro něž bylo takové závazné stanovisko podkladem. Uvedené restriktivní odchylky od obecné právní úpravy zakládají neodůvodněný rozpor s principy zákonnosti a ochrany veřejného zájmu a jsou považovány za protiústavní,³⁵² a to nejen ze strany odborné veřejnosti – předmětná ustanovení byla napadena i skupinou 17 senátorů před Ústavním soudem.³⁵³

Speciální režim zakotvený ve stavebním zákoně má zásadní dopad na problematiku EIA, neboť jedním ze závazných stanovisek, která jsou pro účely řízení vedených podle stavebního zákona vydávána, je i závazné stanovisko EIA. To se vyznačuje i dalším specifickým, kterým je skutečnost, že je vydáváno pro velké množství řízení, včetně řízení vedených podle jiných právních předpisů, než je stavební zákon,³⁵⁴ a způsob jeho přezkumu tak závisí na tom, v rámci jakého řízení je přezkoumáváno. Již tato skutečnost sama o sobě vnáší celou řadu problémů do aplikační praxe.

Při analýze jednotlivých ustanovení lze zásadní nedostatek speciální právní úpravy spatřovat především časové omezení možnosti přezkumu, kdy už tak velmi limitovaná

³⁵¹ FRANKOVÁ M.: *Změny v právní úpravě ochrany přírody při umístování staveb a změnách využití území*. České právo životního prostředí, 2017, číslo 45, str. 63: „*Odchylka od obecné úpravy správního řádu je naprosto nedůvodná, ustanovení je velmi komplikované a je otázkou, zda vůbec sám zákonodárce plně rozumí jeho obsahu.*“

³⁵² *Akademické stanovisko k novele stavebního zákona, kterou se mění mimo jiné zákon o ochraně přírody a krajiny*. České právo životního prostředí, 2017, číslo 43, str. 15.

³⁵³ Návrh na zrušení předmětných ustanovení podala k Ústavnímu soudu skupina 17 senátorů (spis. zn. Pl. ÚS 22/17, <https://www.usoud.cz/projednavane-plenarni-veci/pl-us-2217/> (ke dni 11. 12. 2018 dosud nebylo o návrhu rozhodnuto).

³⁵⁴ Viz ustanovení § 9a odst. 3 a § 3 písm. g) zákona č. 100/2001 Sb.

jednoroční lhůta počíná plynout již ode dne vydání závazného stanoviska (a nikoli až od vydání rozhodnutí, pro které bylo závazné stanovisko podkladem). Obecně lze považovat za žádoucí, aby byla závazná stanoviska přezkoumatelná minimálně po dobu, po kterou trvají jejich účinky, tedy minimálně po dobu, po kterou jsou využita jako podklad pro správní řízení.³⁵⁵ Ve srovnání se sedmiletou platností stanoviska EIA, kterou lze dále prodloužit,³⁵⁶ je tedy taková úprava zcela nepřijatelná, neboť již po uplynutí jednoho roku po vydání stanoviska EIA, často ještě v době, kdy žádné navazující řízení, v němž má být stanovisko EIA podkladem, nebylo ani zahájeno, již není možné závazné stanovisko EIA pro nezákonnost zrušit.

Zajímavou otázkou je i praktická aplikace předmětných ustanovení na přezkum závazných stanovisek v rámci odvolacího řízení. Pokud je podáno odvolání proti rozhodnutí, které směřuje proti závaznému stanovisku, je příslušný orgán povinen vyžádat si jeho potvrzení nebo změnu ze strany orgánu nadřízeného správnímu orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska. Lze dojít k závěru, že tato povinnost trvá i poté, co již uplynula lhůta jednoho roku ode dne vydání závazného stanoviska, neboť se jedná o povinnost, která vyplývá se správního řádu³⁵⁷ a kterou nová ustanovení stavebního zákona nevyklučují.³⁵⁸ Pokud však nadřízený orgán shledá, že závazné stanovisko je nezákonné, nemůže jej již potvrdit ani jej změnit. O závěru, který učinil, by měl však zpravit odvolací orgán – ten se tak ocitne v situaci, kdy si bude vědom nezákonnosti podkladu pro vydání rozhodnutí, který není možno napravit, avšak na jeho základě bude i nadále povinen rozhodnout. Je otázkou, jak by měl v takové situaci postupovat, zda rozhodnutí zrušit a věc vrátit orgánu prvního stupně, který žadatele vyzve k předložení nového závazného stanoviska, nebo zda rozhodnutí orgánu prvního stupně potvrdit. Je zřejmé, že právní úprava byla navržena za účelem aplikace druhé z uvedených možností, nicméně se k ní nelze zcela přiklonit. Ustanovení totiž pouze časově omezují možnost přezkumu a opomíjí skutečnost,

³⁵⁵ Princip, který obecně dopadá na jiné správní úkony podle části čtvrté správního řádu (viz ustanovení § 156 odst. 2 SR), lze uvažovat i u závazných stanovisek, neboť ustanovení § 149 SR předpokládá jejich přezkum i poté, co bylo vydáno rozhodnutí, pro něž byla podkladem.

³⁵⁶ Dle ustanovení § 9a odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb., ve znění účinném od 1. 11. 2017, činí platnost stanoviska EIA 7 let, a to s možností jeho opakovaného prodloužení o dalších 5 let.

³⁵⁷ Viz ustanovení § 149 odst. 5 správního řádu.

³⁵⁸ VOMÁČKA V., ŽIDEK D.: *Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby*. České právo životního prostředí, 2017, číslo 45, str. 37.

že i po uplynutí této doby slouží závazné stanovisko jako podklad pro správní řízení. S ohledem na zásadu materiální pravdy je velmi těžko představitelné, že správní orgán potvrdí rozhodnutí orgánu prvního stupně s vědomím nezákonnosti závazného stanoviska.

Jak již bylo uvedeno výše, zcela absentuje legitimní důvod pro zakotvení zvláštního postupu. Na rozdíl od časového omezení přezkumu rozhodnutí, ze kterých již jejich adresátům vyplývají práva a povinnosti a kde je stabilizace právních vztahů žádoucí (i za cenu vyloučení nápravy nezákonnosti), není časové omezení přezkumu závazných stanovisek nijak odůvodněné, neboť z nich žádná práva a povinnosti přímo neplynou. V případě stanoviska EIA navíc může dojít k tomu, že v rámci řízení podle stavebního zákona již nebude možno jej zrušit ani změnit, avšak v rámci jiného správního řízení zrušeno nebo změněno bude. Nelze tak vyloučit situaci, kdy bude vydáno nové stanovisko EIA, avšak rozhodnutí vydané na základě původního nezákonného stanoviska EIA již nebude možno s ohledem na vyloučení možnosti obnovy řízení nijak napravit; budou tak vedle sebe existovat rozhodnutí k jednomu záměru vydaná na základě dvou různých stanovisek EIA a není vyloučeno, že podmínky v nich stanovené budou odlišné. V extrémním případě se tak může stát realizace záměru nemožnou, neboť plnění povinností plynoucích z jednoho rozhodnutí může být v rozporu s podmínkami rozhodnutí jiného.

Speciální právní úprava přezkumu závazných stanovisek má i mnoho dalších nedostatků. Např. na rozdíl od správního řádu, který v rámci odvolacího řízení umožňuje pouze „potvrzení nebo změnu“ závazného stanoviska (a nikoli jeho zrušení“), předpokládá stavební zákon „zrušení nebo změnu“ závazného stanoviska. Stavební zákon dále omezuje pouze přezkum zákonnosti závazných stanovisek, avšak nijak neupravuje přezkum jejich věcné správnosti, který se tedy patrně i nadále řídí obecnou úpravou správního řádu.³⁵⁹

Jakkoli nejsou dány pochybnosti o nepřiměřenosti speciálního režimu, dosud nedošlo k nápravě vadného ustanovení. Lze nicméně konstatovat, že nově přijatá právní úprava přezkumu závazných stanovisek je nejen v rozporu se základními principy právního státu,

³⁵⁹ FRANKOVÁ M.: *Změny v právní úpravě ochrany přírody při umísťování staveb a změnách využití území*. České právo životního prostředí, 2017, číslo 45, str. 64.

na kterých je český právní řád založen, ale i v přímém rozporu s ustanoveními jiných právních předpisů. Ve svém důsledku je v rozporu i s požadavky unijního práva, neboť zásadně omezí jejich faktickou implementaci. Nemožnost nápravy nezákonného stanoviska EIA je neslučitelná s unijním právem, neboť dochází k rozporu se základním požadavkem směrnice EIA, který požaduje, aby před povolením záměru bylo provedeno náležité posouzení vlivů na životní prostředí. Může totiž dojít k situaci, kdy bude závazné stanovisko EIA shledáno nezákonným, avšak i několik let poté budou na jeho základě vydávána rozhodnutí o povolení záměru.

3.5. Rozhodování v navazujících řízeních

Z definice procesu EIA (viz kapitola 2.1.) vyplývá, že součástí procesu EIA, resp. jeho poslední fází, je zahrnutí stanoviska EIA do rozhodnutí vydaných v navazujících řízeních. Následující kapitoly jsou proto věnovány hlavním aspektům, kterými se vyznačuje konečná fáze povolovacího procesu k záměru, tj. rozhodování v navazujících řízeních.

Před samotným uvedením specifik, kterými se rozhodování v navazujících řízeních vyznačuje, je třeba se nejprve zabývat historickými okolnostmi, které k současné právní úpravě tohoto institutu vedly. Okruh navazujících řízení se v průběhu aplikace zákona č. 100/2001 Sb. postupně měnil (na základě judikatury vnitrostátních soudů i několika novelizací), stejně jako se měnily povinnosti, které v nich bylo třeba naplnit. Stávající pojetí navazujících řízení, které vychází z definice navazujících řízení (viz kapitola 2.1.), je tedy výsledkem mnohaletého vývoje.

Původně byl okruh navazujících řízení, pro která má stanovisko EIA sloužit jako podklad, dovozován z demonstrativního výčtu právních předpisů uvedených v poznámce pod čarou č. 1, resp. 1a),³⁶⁰ podle kterých se tato řízení vedou. Zákon č. 100/2001 Sb. pouze stanovil, že stanovisko EIA je objektivním odborným podkladem pro vydání rozhodnutí v řízeních vedených podle zvláštních právních předpisů a že oznamovatel je povinen stanovisko EIA

³⁶⁰ Viz poznámka pod čarou č. 1 k ustanovení § 1 odst. 3 a § 10 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb., v původním znění, resp. poznámka pod čarou č. 1a) pro znění zákona č. 100/2001 Sb. účinná do 31. 3. 2015.

přiložit jako jeden z podkladů pro tato řízení.³⁶¹

Okruh navazujících řízení byl až do roku 2015, kdy byla přijata tzv. infringementová novela (zákon č. 39/2015 Sb.), která zavedla definici navazujících řízení, Nejvyšším správním soudem vykládán velmi široce; navazujícími řízeními byla všechna správní řízení, jimž předcházela nebo jejichž podmínkou byl proces EIA.³⁶² Spadala sem i řízení o povolení výjimek z druhové ochrany podle zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť dle NSS bylo klíčovým hlediskem, zda se jedná o rozhodnutí konečné ve vztahu k předmětu řízení a zda bylo jedním z rozhodnutí v řetězu, které je nutné pro realizaci záměru.³⁶³

S ohledem na velké množství řízení, která byla k záměru vedena, však stále přetrvávaly pochybnosti, která konkrétní řízení jsou navazujícím řízením a která nikoli – poznámka pod čarou, ze které byl okruh navazujících řízení dovozován, obsahovala pouze demonstrativní výčet zákonů, podle nichž jsou navazující řízení vedena, a nebylo tudíž zřejmé, které další právní předpisy a správní řízení vedená na jejich základě do ní mohou spadat. Právním předpisem, který byl předmětem takových pochybností, byl např. tzv. „starý atomový zákon“.³⁶⁴ Podle něj byla vedena celá řada řízení, na které bylo možno nahlížet jako na navazující řízení, avšak u kterých bylo sporné, zda v nich musí být stanovisko EIA podkladem, či zda je provedení posouzení vlivů na životní prostředí pouhou formálním požadavkem. Řízení vedená podle atomového zákona, který

³⁶¹ Viz ustanovení § 1 odst. 3 věty druhé a § 10 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb., v původním znění. Ustanovení § 1 odst. 3 věty znělo: „*Účelem posuzování vlivů na životní prostředí je získat objektivní odborný podklad pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů¹. Tento podklad je jedním z podkladů v řízeních podle zvláštních právních předpisů.*“ Ustanovení § 10 odst. 3 pak uvádělo: „*Stanovisko je odborným podkladem pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů.*^{1a)} *Stanovisko předkládá oznamovatel jako jeden z podkladů pro navazující řízení nebo postup podle těchto předpisů.*“

³⁶² Viz rozsudek NSS ze dne 15. října 2015, čj. 10 As 59/2015-42.

³⁶³ Viz např. rozsudek NSS ze dne 1. srpna 2012, čj. 1 As 47/2012-38, bod 32, který se týkal povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Dle rozsudku NSS je navazujícím rozhodnutím i „*rozhodnutí o povolení výjimky podle § 56 cit. zákona, neboť i toto rozhodnutí obdobně jako rozhodnutí podle § 12 či § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny je rozhodnutím konečným ve vztahu ke svému předmětu řízení, současně také jedním z rozhodnutí v řetězu, které je nutné pro realizaci zamýšleného zásahu (zde stavby rychlostní silnice). I řízení o výjimce podle § 56 tohoto zákona tedy musí být chápáno jako řízení navazující na proces EIA ve smyslu § 10 odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.*“)

³⁶⁴ Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření, ve znění pozdějších předpisů.

v poznámce pod čarou uveden nebyl, proto nebyla vždy považována za navazující řízení – teprve v roce 2015 Nejvyšší správní soud jasně stanovil, že řízení o povolení umístění jaderného zařízení³⁶⁵ je navazujícím řízením.³⁶⁶ NSS však výslovně uvedl, že rozhodoval podle právního stavu rozhodného pro jím projednávanou věc, tj. podle zákona č. 100/2001 Sb., ve znění účinném před 1. 4. 2015.³⁶⁷ Aplikace závěrů NSS uvedených v tomto rozsudku na případy správních řízení, které se řídí právní úpravou účinnou po 1. 4. 2015, tedy po zavedení definice navazujících řízení, resp. po 1. 11. 2017, kdy byla tato definice dále upravena, je proto vyloučena.

Stav, kdy nebylo zřejmé, která konkrétní správní řízení jsou navazujícími řízeními, byl neudržitelný zejména s ohledem na nově zakotvené rozsáhlé povinnosti správních orgánů vedoucích navazující řízení, možnosti účasti dotčené veřejnosti v navazujících řízeních a její přístup k soudní ochraně.³⁶⁸ Na jednu stranu panovala procesní nejistota na straně povolujících správních orgánů, zda mají správní řízení vést v režimu navazujících řízení či nikoli, se kterou souviselo i riziko vzniku možných nežádoucích situací v případě využití prostředků správního a soudního přezkumu.³⁶⁹ Opomenutí výše uvedených povinností v povolovacím řízení, které mělo být vedeno v režimu navazujících řízení a nebylo, by navíc znamenalo porušení požadavků směrnice EIA. Na druhou stranu nebylo žádoucí ani vést všechna povolovací řízení v režimu navazujících řízení, neboť by docházelo ke značnému prodloužení povolovacího procesu.³⁷⁰ Zákonem č. 39/2015 Sb. proto byla

³⁶⁵ Viz ustanovení § 9 odst. 1 písm. a) „starého“ atomového zákona.

³⁶⁶ Viz rozsudek NSS ze dne 15. října 2015, čj. 10 As 59/2015–42, body 31 až 33.

³⁶⁷ Viz rozsudek NSS ze dne 15. října 2015, čj. 10 As 59/2015–42, bod 14. NSS ve svém rozsudku odkazoval na ustanovení § 23 odst. 10 zákona č. 100/2001 Sb., ve znění účinném do 31. 3. 2015.

³⁶⁸ Zákon č. 39/2015 Sb. přinesl mnoho změn, které měly dopad na průběh navazujících řízení. Jednou z nich byla povinnost ověření identity záměru v každém navazujícím řízení prostřednictvím závazného stanoviska k ověření změn záměru (tzv. *coherence stamp*, viz ustanovení § 9a odst. 5 a 6 zákona č. 100/2001 Sb.). Další z nich bylo zavedení informační povinnosti správních orgánů vedoucích navazující řízení (§ 9b zákona č. 100/2001 Sb.), právo příslušníků dotčené veřejnosti účastnit se navazujících řízení a napadnout rozhodnutí v nich vydaná, a to bez ohledu na jejich předchozí účast v řízení (§ 9b zákona č. 100/2001 Sb.). Povinností správních orgánů příslušných k vedení navazujících řízení a právům veřejnosti a dotčené veřejnosti je podrobně věnována kapitola 5.2)

³⁶⁹ HUMLÍČKOVÁ P., VOMÁČKA V., ZÁHUMENSKÁ V. *Novela procesu EIA – více otázek než odpovědí*. České právo životního prostředí, 2015, číslo 37, str. 22–23.

³⁷⁰ Jelikož zavedení rozšířených požadavků na navazující řízení znamenalo podstatný nárůst administrativní zátěže, usiloval zákonodárce zároveň o omezení okruhu řízení, na které měla mít nová ustanovení dopad – viz důvodová zpráva k zákonu č. 39/2015 Sb. (sněmovní tisk 299/0), část RIA.

zároveň zavedena definice navazujících řízení, která okruh těchto řízení zúžila;³⁷¹ za navazující řízení byla nově považována pouze ta řízení, ve kterých se vydávalo rozhodnutí, které povolovalo umístění nebo provedení záměru, který byl posouzen (v tehdejší terminologii posuzován) podle zákona č. 100/2001 Sb.,³⁷² přičemž v poznámce pod čarou byl uveden demonstrativní výčet správních řízení, která mohla tento pojem nejčastěji naplnit. Typickým příkladem navazujících řízení byla řízení územní a stavební vedená podle stavebního zákona, ale i řízení, ve kterých byl povolován provoz záměru.³⁷³ Z definice naopak vyplývalo, že řízení, ve kterých měla být vydána tzv. podkladová rozhodnutí (např. povolení ke kácení či výjimky podle zákona o ochraně přírody a krajiny), která sama o sobě nepředstavují povolení umístění nebo provedení záměru, do rozsahu definice navazující řízení nespádala.³⁷⁴

Přestože zákon č. 39/2015 Sb. definoval navazující řízení, stále přetrvávaly pochybnosti ohledně jejich okruhu, neboť z definice nebylo ani poté zcela zřejmé, o která správní řízení konkrétně se jedná; poznámka pod čarou č. 1a) i nadále uváděla pouze demonstrativní výčet zákonů, podle kterých měla být navazující řízení vedena. Spornými byla jak některá řízení vedená podle stavebního zákona (např. řízení o udělení kolaudačního souhlasu), tak řízení vedená podle jiných právních předpisů, např. podle zákona o ochraně přírody a krajiny (např. řízení o povolení ke kácení dřevin, řízení o povolení výjimek z druhové ochrany)³⁷⁵ nebo podle tehdy účinného „starého“ atomového zákona (např. řízení o povolení umístění jaderného zařízení).³⁷⁶ Jako nežádoucí bylo vnímáno i rozdrobování

³⁷¹ Dle důvodové zprávy k zákonu č. 39/2015 Sb. (sněmovní tisk 299/0) měla být v praxi za navazující řízení považována taková správní řízení, která jsou založena na stanovisku EIA a ve kterých se pro daný předmět řízení konečným způsobem rozhoduje o otázkách životního prostředí (tedy taková řízení, která se věcně překrývají s předmětem procesu EIA). Zároveň se muselo jednat o řízení, ve kterém docházelo k povolení umístění nebo provedení záměru, z čehož vyplývá, že do definice měla spadat především územní a stavební řízení. Spadala sem ale i další řízení, analogická k těmto řízením, ve kterých mohly být záležitosti životního prostředí taktéž dotčeny (např. stanovení dobývacího prostoru, povolení hornické činnosti aj.).

³⁷² Viz ustanovení § 3 písm. g) zákona č. 100/2001 Sb., účinného do 31. 10. 2017.

³⁷³ DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. 13.

³⁷⁴ Viz též ŽIDEK D.: *Výjimky jako specifický nástroj při ochraně životního prostředí*. České právo životního prostředí, 2016, číslo 41, str. 18-19.

³⁷⁵ VOMÁČKA, Vojtěch a Dominik ŽIDEK. *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, str. 29.

³⁷⁶ V odborné literatuře byl zastáván jak názor, že řízení vedená podle tehdy účinného „starého“ atomového zákona byla navazujícími řízeními (viz např. DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. 13, bod 30),

povolovacího procesu s ohledem na různé právní režimy, ve kterých byla povolovací řízení k jednomu a témuž záměru vedena.³⁷⁷

Sporné bylo dále i to, zda je stanovisko EIA podkladem pouze v navazujících řízeních, či zda by mělo být podkladem i v ostatních povolovacích řízeních k záměru, které definici nenaplnují.³⁷⁸ Jakkoli totiž zákon požadoval, aby bylo stanovisko EIA zohledněno v navazujících řízeních, bezpochyby bylo žádoucí, aby bylo respektováno i v řízeních ostatních, byť by se v nich měla vydávat jen podkladová rozhodnutí; do přijetí transpoziční novely (zákon č. 326/2017 Sb.) navíc zákon č. 100/2001 Sb. výslovně nestanovil, že stanovisko EIA má být podkladem pouze pro vydání rozhodnutí v navazujících řízeních.³⁷⁹

Definici navazujících řízení zavedenou zákonem č. 39/2015 Sb. nahradila po méně než třech letech její existence zcela nová definice navazujících řízení, kterou přinesl zákon č. 326/2017 Sb. Definice nově zahrnuje taxativní výčet navazujících řízení, který uvádí ve 14 bodech. Cílem této úpravy bylo konečně zcela jasně vymezit, která správní řízení jsou navazujícími řízeními.³⁸⁰

Z převážné části definici tvoří výčet jmenovitě určených, konkrétních správních řízení vedených podle zvláštních zákonů, která jsou uvedena v bodech 1 až 12. Jedná se o:

tak i názor, že obě řešení jsou možná (viz HUMLÍČKOVÁ P., VOMÁČKA V., ZÁHUMENSKÁ V. *Novela procesu EIA – více otázek než odpovědí*. České právo životního prostředí, 2015, číslo 37, str. 23).

³⁷⁷ Viz HUMLÍČKOVÁ P., VOMÁČKA V., ZÁHUMENSKÁ V. *Novela procesu EIA – více otázek než odpovědí*. České právo životního prostředí, 2015, číslo 37, str. 17-18.

³⁷⁸ VOMÁČKA, Vojtěch a Dominik ŽIDEK. *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, str. 88.

³⁷⁹ Zákon č. 100/2001 Sb. stanovil, že stanovisko EIA je podkladem pro vydání rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, nikoli jen v navazujících řízeních, nicméně hned nato stanovil, že navazující řízení jsou vedena podle těchto předpisů (viz ustanovení § 9a odst. 3 věty první a druhé zákona č. 100/2001 Sb., ve znění účinném do 31. 10. 2017: „*Stanovisko je podkladem pro vydání rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů. Stanovisko předkládá oznamovatel v žádosti jako jeden z podkladů pro navazující řízení podle těchto předpisů.*“).

³⁸⁰ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 326/2017 Sb. (sněmovní tisk 1003/0), odůvodnění k § 3 písm. g) a m): „*Cílem úpravy definice navazujícího řízení je upřesnění okruhu navazujících řízení a související snížení počtu případů, kdy je prováděno ověření změn záměru podle dosavadního § 9a odst. 4 resp. 5 ZPV (tzv. coherence stamp), na případy, kdy je tento postup nezbytný. [...] Výsledkem navržené úpravy bude zpřehlednění právní úpravy, odstranění pochybností při výkladu a aplikaci ZPV a snížení administrativní zátěže, kterou v současné době aplikace institutu coherence stamp a dalších povinností dle ZPV zejména v řízeních o změně stavby před jejím dokončením představuje, a to za současného zachování účinné ochrany životního prostředí.*“

1. územní řízení,
2. stavební řízení,
3. společné územní a stavební řízení,
4. opakované stavební řízení,
5. řízení o dodatečném povolení stavby,
6. řízení o povolení hornické činnosti,
7. řízení o stanovení dobývacího prostoru,
8. řízení o povolení činnosti prováděné hornickým způsobem,
9. řízení o povolení k nakládání s povrchovými a podzemními vodami,
10. řízení o vydání integrovaného povolení,
11. řízení o vydání povolení provozu stacionárního zdroje,
12. řízení o vydání souhlasu k provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů.

Definice ale zahrnuje i dva obecně formulované body, které mohou zahrnovat více správních řízení, jejichž okruh je předem neznámý, neboť je odvislý od typu záměru a průběhu povoloovacího procesu.³⁸¹ Body 13 a 14 tak dopadají na předem nespecifikovanou skupinu řízení, a zahrnují:

13. řízení, v němž se vydává rozhodnutí nezbytné pro uskutečnění záměru, není-li vedeno žádné z řízení podle bodů 1 až 12, a
14. řízení o změně rozhodnutí vydaného v řízeních podle bodů 1 až 13 k dosud nepovolenému záměru nebo jeho části či etapě, má-li dojít ke změně podmínek rozhodnutí, které byly převzaty ze stanoviska,

Cílem úpravy v bodě 13 je zajistit, aby v případě dosud nepovolených záměrů bylo stanovisko EIA respektováno i v řízeních o změnách rozhodnutí, která byla v navazujících řízeních vydána – tato tzv. změnová řízení jsou považována za navazující řízení, pokud se změny dotýkají podmínek převzatých ze stanoviska EIA (v opačném případě se o navazující řízení nejedná).³⁸² Cílem úpravy bodu 14 je pak zajistit, aby i v případě,

³⁸¹ Viz ustanovení § 3 písm. g) zákona č. 100/2001 Sb.

³⁸² Příkladem řízení, v němž může docházet ke změně navazujícího rozhodnutí, aniž by byly dotčeny

že není vedeno žádné z navazujících řízení uvedených v bodech 1 – 12 (jedná se o velmi specifické a ojedinělé záměry)³⁸³, byly závěry stanoviska EIA v povolovacím procesu zohledněny.³⁸⁴

3.5.1. Stanovisko EIA jako podklad v navazujících řízeních

Stanovisko EIA předkládá oznamovatel v navazujících řízeních. S výjimkou řízení s posouzením vlivů na životní prostředí vedených podle stavebního zákona³⁸⁵ je oznamovatel povinen přiložit stanovisko EIA k žádosti o vydání navazujícího rozhodnutí.

Závazné stanovisko je úkonem, jehož obsah je závazný pro rozhodování správního orgánu, který vede řízení, v němž je takové závazné stanovisko podkladem.³⁸⁶ Z právní formy stanoviska EIA tedy vyplývá povinnost správních orgánů vedoucích navazující řízení převzít podmínky v něm stanovené. Stanovisko EIA však obsahuje podmínky pro všechny fáze realizace záměru (příprava, výstavba, provoz), které se vztahují na různá správní řízení; s ohledem na specifickou povahu stanoviska EIA jakožto podkladu pro několik správních řízení je proto závaznost stanoviska EIA omezena předmětem řízení, pro které slouží v daném případě jako podklad. V konkrétním navazujícím řízení tak bude povolující orgán povinen převzít pouze ty podmínky, které se týkají předmětu daného navazujícího

podmínky stanoviska EIA, může být např. řízení o změně stavby před jejím dokončením, jehož předmětem jsou změny stavebního povolení. Těmi mohou být i změny, které s ochranou životního prostředí nijak nesouvisí, neboť stavební povolení dopadá i na další aspekty záměru, nejen ty environmentální (viz ustanovení § 118 stavebního zákona).

³⁸³ Příkladem mohou být některé ze záměrů, které pro svou realizaci vyžadují pouze rozhodnutí vydaná v řízení o povolení výjimek vedených podle § 43 nebo § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, jež nejsou ve výčtu navazujících řízení v bodech 1–12 uvedena. Řízení o povolení výjimek, která zpravidla navazujícími řízeními nejsou (neboť je vedeno některé z navazujících řízení podle bodů 1 až 12), tak budou v takových případech považována za navazující řízení a stanovisko EIA v nich bude podkladem.

³⁸⁴ Na možnost vedení řízení, která nenaplní definici uvedenou v zákoně č. 100/2001 Sb., v režimu navazujících řízení již bylo upozorňováno dříve, ještě před přijetím zákona č. 326/2017 Sb. (viz VOMÁČKA, Vojtěch a Dominik ŽIDEK. *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, str. 89).

³⁸⁵ Viz ustanovení § 10 odst. 8 věty čtvrté; v souvislosti s integrací procesu EIA do územního a společného územního a stavebního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí není možno v těchto řízeních předložit stanovisko EIA již při podání žádosti o vydání rozhodnutí, neboť teprve bude vydáno. V případě postupu podle ustanovení § 10 zákona č. 100/2001 Sb., který upravuje specifika procesu EIA vedeného v rámci těchto řízení, se proto uvedená povinnost neuplatní

³⁸⁶ Viz ustanovení § 149 odst. 1 správního řádu; dle tohoto ustanovení je obsah závazného stanoviska závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.

řízení.

K posílení výsledků procesu EIA přispívá i nová povinnost stanovení postupů pro monitorování významných negativních vlivů na životní prostředí. Navržená úprava reflektuje nové požadavky revidované směrnice EIA, dle kterých jsou členské státy povinny stanovit postupy pro monitorování významných negativních vlivů na životní prostředí.³⁸⁷ Vzhledem ke skutečnosti, že požadavky na monitoring jsou již zakotveny v celé řadě zvláštních zákonů, lze možnost uložit provedení opatření k monitorování na základě zákona č. 100/2001 Sb. považovat pouze za subsidiární a její využití bude spíše výjimečné.³⁸⁸

V této souvislosti je třeba poukázat i na skutečnost, že příslušný úřad je v navazujících řízeních v postavení dotčeného orgánu, které se opírá o obecnou úpravu správního řádu (§ 136). Zákon č. 225/2017 Sb. však zavedl ve stavebním zákoně další, speciální úpravu kompetencí dotčených orgánů a možnost přezkumu jimi vydávaných závazných stanovisek, která dopadá na řízení vedená podle stavebního zákona. V první řadě došlo k úpravě kompetencí při kontrole plnění povinností vyplývajících z rozhodnutí, kterou nově provádí dotčený orgán.³⁸⁹ Do jisté míry lze s touto úpravou souhlasit, neboť dotčené orgány disponují potřebnými kompetencemi pro posouzení, zda jsou podmínky stanovené v rozhodnutí skutečně plněny. Nová konstrukce je však poměrně nesystematická, neboť ukládá dotčeným orgánům kontrolovat podmínky, které stanovily ve svých závazných stanoviscích, avšak bez vazby na to, zda byly tyto vůbec převzaty do rozhodnutí (v praxi může dojít k tomu, že v důsledku dohodovacího řízení podle § 136 odst. 6 správního řádu či změny právní úpravy k převzetí podmínek do rozhodnutí nedojde nebo dojde k jejich převzetí v pozměněné podobě). Ustanovení dále neřeší, jakým způsobem má být plnění povinností vynucováno, neboť ne každý dotčený orgán disponuje potřebnou pravomocí ke

³⁸⁷ Viz ustanovení čl. 8a odst. 4 revidované směrnice EIA.

³⁸⁸ Viz ustanovení § 5 odst. 4 k zákonu č. 100/2001 Sb., náležitosti dokumentace EIA (část D bod IV. přílohy č. 4 k zákonu č. 100/2001 Sb.), náležitosti posudku (část IV. přílohy č. 5 k zákonu č. 100/2001 Sb.) či náležitosti stanoviska EIA (část I. bod 8. přílohy č. 6 k zákonu č. 100/2001 Sb.).

³⁸⁹ § 4 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění zákona č. 225/2017 Sb.: „*Stanoví-li dotčené orgány ve svém závazném stanovisku podmínky, jsou příslušné kontrolovat jejich dodržování; stavební úřad poskytne součinnost potřebnou ke kontrole těchto podmínek.*“

zjednání nápravy. Stavební úřad je sice povinen poskytovat dotčenému orgánu při této kontrole součinnost, avšak zákon již neupravuje, zda mu potřebnou součinnost poskytne i při vynucování stanovených povinností a jakým způsobem bude zajištěna náprava zjištěných nedostatků.

Příslušný úřad je tedy jako jeden z dotčených orgánů nově povinen kontrolovat plnění podmínek, které stanovil v závazném stanovisku EIA, avšak jelikož nedisponuje žádnými pravomocemi plnění povinností vynutit, pravděpodobně jediným způsobem, jak na zjištěné nedostatky může reagovat, bude formou sdělení adresovaného stavebnímu úřadu (nebo jinému povolovacímu orgánu), ve kterém jej informuje o výsledcích kontroly. Je pak otázkou, do jaké míry se stavební úřad takovýmto sdělením v praxi zabývá a zda přistoupí k uložení nápravných či sankčních opatření. Specifickým rysem stanoviska EIA je i skutečnost, že podmínky v něm stanovené jsou určeny pro celý povolovací proces k záměru a jsou tak přebírány do několika různých rozhodnutí; příslušný úřad musí vždy při kontrole rovněž zjišťovat, které podmínky byly do kterého rozhodnutí převzaty, aby mohl ověřit, zda již byly vůbec oznamovateli rozhodnutím uloženy.

3.5.2. Ověřovací (verifikační) závazné stanovisko

Tzv. závazné stanovisko k ověření souladu (ověřovací závazné stanovisko) je specifické závazné stanovisko přechodného charakteru, které dopadá na stanoviska EIA vydaná ve formě jiného správního úkonu podle části čtvrté správního řádu (tj. stanoviska EIA vydaná před 1. 4. 2015, kdy nabyla účinnosti tzv. infringementová novela, kterou došlo ke změně formy stanoviska EIA na závazné stanovisko). Povinnost opatření závazného stanoviska k ověření souladu vyplývá z přechodných ustanovení zákona č. 39/2015 Sb.³⁹⁰ a jejím cílem je ověřit soulad stanovisek EIA vydaných před 1. 4. 2015 Sb. s právními předpisy, které zapracovávají směrnici EIA, zajistit závaznost závěrů a podmínek uvedených ve stanovisku EIA, a dosáhnout tak souladu s požadavky evropského práva.

Ověřovací závazné stanovisko je spolu se stanoviskem EIA podkladem v navazujících

³⁹⁰ Viz ustanovení čl. II přechodných ustanovení bodu 1 zákona č. 39/2015 Sb.

řízení; bez ověřovacího závazného stanoviska nelze po 1. 4. 2015 vydat rozhodnutí v žádném navazujícím řízení k záměru, k němuž bylo vydáno stanovisko EIA, a to bez ohledu na případnou koncentrační zásadu těchto řízení.³⁹¹ Toto závazné stanovisko se vydává pouze jednou, a to pro účely všech navazujících řízení, a ve vztahu k záměru jako celku (byť může být v navazujících řízeních povolován po částech či etapách).

Příslušný úřad ověří, zda je obsah stanoviska EIA v souladu s požadavky právních předpisů, které zpracovávají směrnici EIA, a v závislosti na tomto závěru vydá souhlasné či nesouhlasné ověřovací závazné stanovisko. Obsahuje-li stanovisko EIA podmínky, v souhlasném ověřovacím závazném stanovisku zároveň stanoví, které z nich jsou z hlediska požadavků aktuálně platných právních předpisů a z hlediska závazné formy vydávaného závazného stanoviska k ověření souladu nadále relevantní.³⁹²

Podmínky, které byly ze stanoviska EIA převzaty do závazného stanoviska k ověření souladu, jsou závazné pro rozhodování v navazujících řízeních a musí být převzaty do rozhodnutí v nich vydaných. Je na správní úvaze správního orgánu vedoucího navazující řízení, aby posoudil, které z podmínek se vztahují k jím vedenému navazujícímu řízení.³⁹³ Obdobně musí správní úřad, který vede navazující řízení, naložit i s podmínkami závazného stanoviska k ověření souladu, u nichž je prokazatelné, že již byly splněny. S původním stanoviskem EIA, které je vedle závazného stanoviska k ověření souladu rovněž nezbytným podkladem pro navazující řízení, nakládá správní úřad, který navazující řízení vede, v souladu s § 50 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Příslušný úřad jej zveřejňuje se v Informačním systému EIA (ověřovací závazné

³⁹¹ Viz Metodický výklad MŽP čj. 55035/ENV/16 ze dne 18. 8. 2016 k čl. II bodu 1 přechodných ustanovení zákona č.39/2015 ze dne Sb., dostupný v IS EIA, sekci Pokyny a sdělení, z <https://portal.cenia.cz/eiasea/dokumenty/dokumentSoubor/52/Metodicky%20vyklad%20PU%20final.pdf>.

³⁹² Výjimkou budou situace, kdy některá část či etapa záměru, který byl předmětem procesu EIA, je již realizována nebo alespoň pravomocně povolena – v takovém případě příslušný úřad se ověřovací závazné stanovisko vydává pouze v rozsahu dosud nerealizovaných nebo nepovolených částí či etap. Do podmínek ověřovacího závazného stanoviska již tak není třeba přebírat ty podmínky stanoviska EIA, které se týkají výhradně již realizované nebo pravomocně povolené části či etapy záměru.

³⁹³ Dle bodu 11 výše uvedeného metodického výkladu MŽP musí podmínky závazného stanoviska k ověření souladu, které se ke konkrétnímu navazujícímu řízení nebo k projednávané části, úseku nebo etapě záměru nevztahují, správní úřad, který vede navazující řízení, uvést v odůvodnění rozhodnutí s uvedením důvodů, proč tyto podmínky do rozhodnutí nepřevzal.

stanovisko se připojuje ke stanovisku EIA k danému záměru).

Třebaže přechodné ustanovení předpokládá, že ověřovací závazné stanovisko se vydává na základě oznámení o zahájení řízení, v praxi se zpravidla vydává na základě žádosti oznamovatele, bez vazby na navazující řízení. Důvodem je nezbytnost opatřit jej i v řízeních, která byla v době nabytí účinnosti novely již zahájena, a rovněž skutečnost, že ověřovací závazné stanovisko slouží jako podklad pro více navazujících řízení.

Přechodné ustanovení umožňuje, aby byly spojeny postupy pro vydání závazného stanoviska k ověření souladu a závazného stanoviska k ověření změn záměru (tzv. *coherence stamp* – viz níže). V praktické rovině však ke spojení postupů vzhledem k odlišnému charakteru a uplatnění obou závazných stanovisek nedochází, neboť zatímco stanovisko k ověření souladu se vydává pouze jednou a slouží jako podklad pro všechna navazující řízení, závazné stanovisko *coherence stamp* se vydává pro účely jednoho konkrétního navazujícího řízení, a nelze jej tudíž opakovaně využít ve více navazujících řízeních.³⁹⁴

Předpokladem vydání ověřovacího závazného stanoviska je skutečnost, že stanovisko EIA je stále platné. Platnost stanoviska EIA a její počítání je však na ověřovacím závazném stanovisku nezávislá; bez ohledu na vydání ověřovacího závazného stanoviska je nutno udržovat stanovisko EIA prostřednictvím institutu jejího prodloužení.³⁹⁵ Platné stanovisko EIA je spolu se závazným stanoviskem k ověření souladu i nadále nezbytným podkladem pro vydání rozhodnutí v navazujícím řízení. Využitelnost závazného stanoviska k ověření souladu je tak *de facto* závislá na platnosti stanoviska EIA.

V případě, že příslušný úřad shledá, že obsah stanoviska EIA neodpovídá požadavkům právních předpisů, které zapracovávají směrnici EIA, vydá nesouhlasné ověřovací závazné stanovisko. Záměr, který tak nelze v navazujících řízeních povolit, musí být předmětem

³⁹⁴ Teoreticky si lze spojení postupů představit pouze v případech, kdy se obě stanoviska vydávají v posledním z navazujících řízení, v němž se rozhoduje o záměru jako celku.

³⁹⁵ Viz ustanovení § 9a odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb.

nového posuzování.³⁹⁶

S ohledem na dobu, která od přijetí zákona č. 39/2015 Sb. uplynula, lze předpokládat, že většina ověřovacích závazných stanovisek již byla vydána. Není však vyloučeno, že v důsledku pětileté³⁹⁷ platnosti stanoviska EIA a možnosti jejího opakovaného prodloužení budou v budoucnu některá z těchto stanovisek ještě vydána.

3.5.3. Coherence stamp

Zcela specifickým institutem je závazné stanovisko k ověření změn záměru (tzv. *coherence stamp*), jehož účelem je ověřit, že záměr nedoznal takových změn, které by mohly mít za následek vznik významných vlivů na životní prostředí, které nebyly v procesu EIA posouzeny.³⁹⁸ Ze směrnice EIA vyplývá, že posuzování vlivů na životní prostředí musí být podrobeny všechny kvalifikované změny již jednou posuzovaných záměrů, tj. změny, které mohou mít závažný negativní dopad na životní prostředí.³⁹⁹ V průběhu povolovacího procesu tak musí být zachována totožnost mezi záměrem posouzeným v procesu EIA a záměrem schvalovaným v navazujícím povolovacím řízení, a to alespoň v podstatných rysech relevantních z hlediska životního prostředí.⁴⁰⁰ Pokud se záměr v průběhu povolovacího procesu odchýlí od záměru posouzeného v procesu EIA natolik, že možnost významných, v procesu EIA neposouzených vlivů nelze vyloučit, je třeba tyto změny

³⁹⁶ Viz ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb.

³⁹⁷ V současné době činí platnost stanoviska 7 let, s možností opakovaného prodloužení o dalších 5 let (viz ustanovení § 9a odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb.).

³⁹⁸ Viz ustanovení § 9a odst. 6 zákona č. 100/2001 Sb.

³⁹⁹ Viz příloha č. I ke směrnici EIA, bod 24, a příloha č. II ke směrnici EIA, bod 13 písm. a).

⁴⁰⁰ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 39/2015 Sb. (sněmovní tisk 299/0): „...zavedení průběžné kontroly identity záměru z hlediska jeho vlivů na životní prostředí během navazujících povolovacích řízení a zavedení možnosti dodatečného posouzení v případě změn záměru vychází z rozhodovací praxe SDEU, dle které se má procedura posuzování vlivů na životní prostředí uplatnit všude tam (a pouze tam), kde se objeví „záměr“. Záměr má vždy charakter určitých faktických činností majících potenciální vliv na životní prostředí. Záměrem proto není každá změna původního záměru, ale pouze taková změna spočívající ve faktických činnostech, která může mít závažný negativní dopad na životní prostředí (Rozsudek Soudního dvora ve věci C-121/11, body 27, 30 a 31). Soudní dvůr EU dále v této souvislosti uvádí, že „kdyby se ukázalo, že ... byly ... provedeny fyzické práce nebo zásahy, jež musí být považovány za záměr ve smyslu uvedené směrnice, aniž došlo v dřívější fázi povolovacího řízení k posouzení jejich vlivů na životní prostředí, předkládající soud by byl povinen tuto skutečnost zohlednit ve fázi vydání provozního povolení a zajistit užitečný účinek uvedené směrnice tím, že bude dbát na to, aby takovéto posouzení bylo provedeno alespoň v této fázi řízení.“ (rozsudek Soudního dvora ve věci C-275/09, bod 33).“

podrobit zjišťovacímu řízení, jehož závěr stanoví, zda podléhá proces EIA.⁴⁰¹

Jedná se o poměrně nový institut, který není výslovně zakotven ve směrnici EIA, avšak který byl na základě požadavků Evropské komise vznesených v aktuálně vedeném infringementovém řízení⁴⁰² zaveden zákonem č. 39/2015 Sb. Důvodem byla skutečnost, že mnohdy správní orgány vedoucí navazující řízení ani nekontrolovaly soulad mezi posuzovaným a povolovaným záměrem.⁴⁰³ V praxi tak docházelo k situacím, kdy byl povolen záměr odlišný od záměru, ke kterému bylo vydáno stanovisko EIA. Účelem institutu *coherence stamp* je proto předcházet situacím, kdy v průběhu povolovacího procesu nastanou tak zásadní změny záměru, které fakticky zneplatňují výsledky procesu EIA.

Jelikož je v době provádění procesu EIA záměr zpravidla navržen poměrně obecně, dochází v průběhu povolovacího procesu přirozeně ke konkretizaci záměru a jeho detailnímu rozpracování. Tyto upřesnění a změny záměru lze považovat za přijatelné potud, pokud se pohybují v mezích stanovených v rámci procesu EIA. Pro účely kontroly identity záměru proto zákon č. 100/2001 Sb. považuje za relevantní pouze takové změny, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí – typicky se bude jednat o zvýšení kapacity, rozsahu či změny použité technologie. Rozhodujícím ukazatelem je tedy nejen samotná existence změn záměru, ale především významnost vlivů na životní prostředí, které by případné změny mohly mít. Identita záměru je zachována, pokud došlo k takovým změnám, které nemohou mít významný vliv na životní prostředí, a rovněž v případě, kdy došlo ke změnám, které oznamovatel učinil v souladu s podmínkami stanoviska EIA; právní úprava tedy nepředjímá nutnost naprosté shody mezi záměrem posouzeným v rámci procesu EIA a záměrem povolovaným v navazujícím řízení.⁴⁰⁴

⁴⁰¹ Viz ustanovení § 4 odst. 1 písm. g) zákona č. 100/2001 Sb.

⁴⁰² Formálním upozorněním ze dne 25. 4. 2013 bylo proti ČR zahájeno řízení pro porušení povinnosti dle čl. 258 Smlouvy o fungování Evropské unie (tzv. infringementové řízení) ve věci nesprávného provedení směrnice EIA. Ačkoli byly požadavky Evropské komise promítnuty do novely zákona EIA, která byla přijata jako zákon č. 39/2015 Sb. (v účinnosti od 1. 4. 2015), infringementové řízení dosud nebylo ze strany Evropské komise ukončeno.

⁴⁰³ HUMLÍČKOVÁ P., VOMÁČKA V., ZÁHUMENSKÁ V. *Novela procesu EIA – více otázek než odpovědí*. České právo životního prostředí, 2015, číslo 37, str. 7-8.

⁴⁰⁴ Dílčí změny záměru v průběhu jeho povolování připouští i rozhodovací praxe Soudního dvora EU

Oznamovatel je v každém navazujícím řízení povinen požádat příslušný úřad o vydání *coherence stamp*. Za tímto účelem předkládá před zahájením navazujícího řízení příslušnému úřadu, který stanovisko EIA vydal,⁴⁰⁵ popis změn, ke kterým od vydání stanoviska EIA došlo, a to spolu s dokumentací pro příslušné navazující řízení. Pokud je předmětem navazujícího řízení pouze část nebo etapa záměru, zahrnuje popis změn pouze ty změny, které se takové části či etapy týkají.

Dokumentaci pro příslušné navazující řízení a popis změn je příslušnému úřadu nutno předložit nejdříve 90 dnů před a nejpozději v den zahájení navazujícího řízení. Není-li tato lhůta splněna, nastává fikce nepředání podkladů.⁴⁰⁶ Ustanovení je poměrně přísné, neboť v praxi může dojít k situacím, kdy se oznamovatel opozdí s podáním žádosti o vydání rozhodnutí v navazujícím řízení (např. z důvodu čekání na podmiňující rozhodnutí či závazná stanoviska dotčených orgánů, která je oznamovatel povinen k žádosti přiložit), nebo kdy naopak o *coherence stamp* požádá až po zahájení navazujícího řízení. Náprava nedodržení lhůty v prvním případě je poměrně jednoduchá, neboť ji lze realizovat prostřednictvím opětovného předložení požadovaných podkladů. V druhém případě by však jedinou možnou nápravou bylo zpětvzetí žádosti o vydání navazujícího rozhodnutí, požádání o vydání *coherence stamp* a opětovné předložení žádosti, což by bylo neúčelné a způsobovalo nadbytečnou administrativní i časovou zátěž. Jelikož je primárním cílem stanovené lhůty je zajistit aktuálnost podkladů pro vydání *coherence stamp*, není v praxi toto ustanovení vykládáno striktně a nedodržení lhůty, které nebylo ze strany oznamovatele zamýšleno, bývá ze strany příslušných úřadů oznamovatelům promíjeno.⁴⁰⁷ Jiná by

(viz např. rozsudek Soudního dvora ve věci C-209/04, bod 58: „*Směrnice 85/337 a směrnice o stanovištích se přitom obě 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. [...]“).*

⁴⁰⁵ Je jím vždy ten příslušný úřad, který vydal stanovisko EIA, a to bez ohledu na možné změny příslušnosti k posuzování vlivů na životní prostředí, ke kterým by mohlo dojít na základě změny právní úpravy (viz ustanovení § 9a odst. 6 věty první zákona č. 100/2001 Sb.).

⁴⁰⁶ Dle důvodové zprávy k zákonu č. 326/2015 Sb. (sněmovní tisk 1003/0) by v takovém případě měl příslušný úřad informovat orgán, který navazující řízení vede, že oznamovatel včas nepředložil podklady a že *coherence stamp* nebude moci být vydán. Na základě této informace by mělo být navazující řízení zastaveno (nikoliv přerušeno, neboť stanovenou lhůtu již nelze po zahájení navazujícího řízení splnit). Nebyl-li vydán *coherence stamp*, nelze v navazujícím řízení rozhodnout, a to bez ohledu na případnou koncentrační zásadu, neboť *coherence stamp* je nezbytným podkladem v každém navazujícím řízení, byť se vydává až po jeho zahájení.

⁴⁰⁷ Zdroj: konzultace s kolegy z MŽP, OPVIP.

samozřejmě byla situace, kdy by byly podklady pro *coherence stamp* předány např. i několik let před zahájením navazujícího řízení, nebo kdy by oznamovatel podklady nepředal s úmyslem zcela se vyhnout kontrole změn záměru prostřednictvím institutu *coherence stamp*.

Pokud k žádným změnám záměru nedošlo nebo příslušný úřad sezná, že změny záměru nemohou mít významný negativní vliv na životní prostředí, vydá souhlasné závazné stanovisko. V souhlasném závazném stanovisku má příslušný úřad možnost změny záměru reflektovat a případně i určit, které podmínky stanoviska EIA se staly v důsledku jiných (tedy nikoli významných)⁴⁰⁸ změn záměru neproveditelnými, a to ideálně v součinnosti s těmi dotčenými orgány, z jejichž vyjádření byly podmínky do stanoviska EIA převzaty.

Pokud orgán EIA naopak shledá, že záměr posouzený v procesu EIA byl modifikován takovým způsobem, že by jeho změny mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí, vydá nesouhlasné závazné stanovisko. Orgán vedoucí navazující řízení je tak povinen žádost o vydání navazujícího rozhodnutí na základě nesouhlasného závazného stanoviska zamítnout.⁴⁰⁹ Změny záměrů, které v rámci *coherence stamp* neobstojí, jsou předmětem nového posuzování ve zjišťovacím řízení, jehož závěr stanoví, zda podléhají procesu EIA.⁴¹⁰ Opětovné podání žádosti o vydání navazujícího rozhodnutí je tedy možné až v okamžiku, kdy spolu s původním stanoviskem EIA disponuje oznamovatel i negativním závěrem zjišťovacího řízení nebo dalším stanoviskem EIA, jejichž předmětem jsou změny záměru, které byly důvodem vydání nesouhlasného závazného stanoviska *coherence stamp*.

⁴⁰⁸ Dle důvodové zprávy k zákonu č. 326/2017 Sb. (sněmovní tisk 1003/0), odůvodnění k § 9a odst. 6, praxe ukázala, že v celé řadě záměrů dochází k nepodstatným změnám, mnohdy pozitivním z hlediska vlivů na životní prostředí, v důsledku kterých již není možné splnit některé podmínky stanoviska EIA. Jinými změnami se tedy rozumí takové změny, které nejsou tak závažné, aby odůvodňovaly vydání nesouhlasného závazného stanoviska, avšak v důsledku kterých se mohou stát určité podmínky stanovené ve stanovisku EIA nerealizovatelnými. Za účelem posouzení těchto změn a jejich dopadu na stanovené podmínky se může příslušný úřad obrátit na dotčený orgán (zpravidla na ten, na základě jehož vyjádření v procesu EIA byla podmínka formulována nebo jejichž gesce se daná podmínka týká) a věc s ním konzultovat (viz ustanovení § 9a odst. 6 věty páté zákona č. 100/2001 Sb.).

⁴⁰⁹ Pokud bylo vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje vyhovět žádosti o vydání rozhodnutí, neprovádí v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu správní orgán další dokazování a žádost zamítne.

⁴¹⁰ Viz ustanovení § 4 odst. 1 písm. g) zákona č. 100/2001 Sb.

Do 31. 10. 2017, tj. do nabytí účinnosti zákona č. 326/2017 Sb., se v případě zachování identity záměru předkládaného do navazujícího řízení se záměrem posouzeným v procesu EIA závazné stanovisko *coherence stamp* vydávalo pouze v taxativně uvedených případech,⁴¹¹ v případech ostatních navazujících řízení se nevydávalo a příslušný orgán EIA pouze sdělil tuto skutečnost oznamovateli a správnímu orgánu vedoucímu navazující řízení (jednalo se o úkon ve smyslu části čtvrté správního řádu).

Prostřednictvím závazného stanoviska *coherence stamp* je tedy zajištěn základní požadavek směrnice EIA, aby záměr, který by mohl mít významné vlivy na životní prostředí, byl před svým povolením řádně posouzen z hlediska vlivů na životní prostředí. Zároveň tento postup motivuje oznamovatele k tomu, aby v průběhu povoloovacího procesu respektoval parametry záměru posouzené v procesu EIA a žádal o povolení záměru v podobě, ve které byl v procesu EIA posouzen. V případě, že se přece od původní podoby záměru odchýlí, motivuje nutnost vydání závazného stanoviska *coherence stamp* oznamovatele i k tomu, aby sám inicioval zjišťovací řízení či si vyžádal vyjádření příslušného úřadu, zda se jedná o změny, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí. Tím se podstatně snižuje riziko, že v průběhu povoloovacího procesu orgán příslušný k vedení navazujícího řízení povolí záměr odlišný od záměru posouzenému v procesu EIA, aniž by došlo k potřebnému dodatečnému posouzení změn záměru.

3.5.4. Charakteristika navazujících řízení

Správní řízení, ve kterých dochází k povolení záměrů, mohou, ale nemusí být navazujícím řízením, a to v závislosti na tom, co jejich předmětem. Navazujícími řízeními ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb. jsou jen ta správní řízení, které naplňují zákonem stanovenou definici, tj. ta řízení, v nichž jsou povolovány záměry posouzené v procesu EIA (resp. podléhající posouzení v procesu EIA⁴¹²), které jsou uvedené ve výčtu navazujících

⁴¹¹ Dle ustanovení § 9a odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb., účinného do 31. 10. 2017, se souhlasný *coherence stamp* vydával pouze v případech, kdy bylo navazujícím řízením územní řízení, stavební řízení nebo řízení o změně stavby před jejím dokončením.

⁴¹² Záměry, které se povolují v některém z řízení s posouzením vlivů na životní prostředí vedených podle stavebního zákona, nejsou v době zahájení těchto řízení dosud posouzené, neboť proces EIA probíhá teprve v jejich průběhu. I v takovém případě se však jedná o navazující řízení, byť se vyznačují určitými

řízení a ve kterých jsou naplněny další zákonem stanovené podmínky.⁴¹³

Přesná identifikace správních řízení, která jsou považována za navazující, je zcela nezbytná, neboť ve správních řízeních vedených v režimu navazujících řízení je nutno aplikovat příslušná ustanovení zákona č. 100/2001 Sb., která ukládají správním orgánům, jež je vedou, specifické povinnosti a zároveň přiznávají subjektům z řad veřejnosti celou řadu práv. Správní orgány vedoucí taková řízení jsou proto povinny řídit se nejen právními předpisy, která tato řízení upravují (např. stavební zákon či zákon o integrované prevenci), ale i právní úpravou zakotvenou v zákoně č. 100/2001 Sb.

Správní orgán vedoucí navazující řízení má celou řadu informačních povinností. Okruh povinně zveřejňovaných informací koresponduje s informacemi, které dle směrnice EIA musí být sděleny veřejnosti v počátečním stádiu povolovacích řízení v oblasti životního prostředí.⁴¹⁴ Jakkoli některé právní předpisy upravující jednotlivá navazující řízení určité informační povinnosti zakotvují, nenaplnují požadavky směrnice EIA zcela. Zákonem č. 39/2015 Sb. byla proto zavedena jednotná úprava, jejímž cílem je naplnit požadavky směrnice EIA a která dopadá na všechna navazující řízení. Tato úprava se uplatňuje jako *lex specialis* ve vztahu k právním předpisům, které upravují jednotlivá navazující řízení.

Mezi informační povinnosti správního orgánu vedoucího navazující řízení patří zveřejnění žádosti o vydání rozhodnutí spolu s upozorněním, že se jedná o záměr, který podléhá procesu EIA. Zároveň zveřejní i informace o předmětu a povaze navazujícího rozhodnutí, které má být vydáno, jakož i o tom, kde se lze seznámit s dokumenty pořizovanými v procesu EIA. Zároveň je povinen zveřejnit informace o tom, jakým způsobem se mohou veřejnost a dotčená veřejnost účastnit navazujícího řízení.⁴¹⁵

Úprava navazujících řízení zakotvuje i povinnost správního orgánu příslušného k vedení navazujícího řízení poskytnout oznamovateli na jeho žádost informace o náležitostech

odchytkami.

⁴¹³ Viz ustanovení § 3 písm. g) zákona č. 100/2001 Sb.

⁴¹⁴ Viz ustanovení čl. 6 odst. 2 revidované směrnice EIA.

⁴¹⁵ Viz ustanovení § 9b odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb.

žádosti, pokud o to před zahájením kteréhokoliv navazujícího řízení požádá. Jakkoli se jedná o ustanovení, které bylo do zákona č. 100/2001 Sb. vloženo za účelem transpozice směrnice EIA až zákonem č. 39/2015 Sb.,⁴¹⁶ lze dojít k závěru, že již na základě obecné možnosti obracet se na správní orgány s žádostmi a v souladu se zásadou veřejné správy jako služby veřejnosti⁴¹⁷ byl i dříve takový postup možný.

Publicita navazujících řízení je zajištěna pravidly správního řádu, která upravují řízení s velkým počtem účastníků, za které se považuje každé navazující řízení.⁴¹⁸ Vydané rozhodnutí se tedy doručuje veřejnou vyhláškou.⁴¹⁹

Správní orgán je dále povinen v průběhu řízení zajistit zpřístupnění závazných stanovisek dotčených orgánů a jiných podkladů pro vydání rozhodnutí tak, aby měly veřejnost a dotčená veřejnost možnost se s těmito dokumenty seznámit. Zákon č. 100/2001 Sb. blíže neupravuje, jakým způsobem mají být tyto dokumenty zpřístupněny, a ponechává tak na odpovědných správních orgánech, jakou formu zvolí.

Za poněkud nadbytečnou je však možno považovat povinnost správního orgánu vedoucího navazujícího řízení zohlednit i některé podklady pro vydání stanoviska EIA (např. dokumentaci EIA a vyjádření k ní podaná) a dokonce i oznámení, které již jako zpravidla překonaný dokument není relevantní ani pro vydání stanoviska EIA. Byť správnímu orgánu v souladu se zásadou materiální pravdy nic nebrání zabývat se i jinými podklady, pro vydání rozhodnutí bude zcela nepochybně rozhodující stanovisko EIA, ve kterém jsou již relevantní dokumenty zohledněny a jehož závazná povaha nedovoluje správnímu orgánu vedoucímu navazující řízení se od něj odchýlit.⁴²⁰

⁴¹⁶ Dle důvodové zprávy k zákonu č. 39/2015 Sb. (sněmovní tisk 299/0) „*touto úpravou dochází k odstranění transpozičního deficitu vůči článku 5 odst. 2 EIA směrnice.*“

⁴¹⁷ Viz ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu.

⁴¹⁸ Viz ustanovení § 9b odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb.

⁴¹⁹ Viz ustanovení § 144 odst. 6 a § 25 správního řádu; výjimkou jsou tzv. esenciální účastníci (§ 27 odst. 1 správního řádu), kterým se doručuje jednotlivě.

⁴²⁰ Dle důvodové zprávy k zákonu č. 39/2015 Sb. bylo cílem úpravy zajistit řádnou transpozici článku 8 směrnice EIA, dle kterého se výsledky jednání a informace shromážděné podle článků 5, 6 a 7 berou v úvahu v povolovacím řízení. Je však třeba mít na paměti, že tyto informace jsou zohledněny při vydání stanoviska EIA, které je následně závazným podkladem v navazujících řízeních, čímž je dosaženo požadavků ustanovení čl. 8 revidované směrnice EIA. Uvedené informace by proto měly být v povolovacím procesu

Ustanovení o navazujících řízeních zakotvují tzv. konzultativní účast veřejnosti. Ta spočívá v možnosti seznámit se s informacemi pořizovanými v rámci povolovacího procesu a je předpokladem pro účinné uplatňování práv veřejnosti. Veřejnost může uplatnit svoje vyjádření ve lhůtě 30 dní ode dne, kdy byly informace zveřejněny. Připomínky veřejnosti jsou následně jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí a správní orgán je povinen se s nimi v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádat.

Kromě výše uvedeného práva vyjádřit se k záměru je částí veřejnosti, která naplní definici dotčené veřejnosti, přiznáno privilegované postavení. Dotčená veřejnost je oprávněna stát se plnoprávným účastníkem navazujícího řízení, pokud se jako účastník přihlásí a prokáže, že splňuje zákonem stanovené předpoklady.⁴²¹

3.5.5. Přezkum rozhodnutí vydaných v navazujících řízeních

Odvolání proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení mohou standardně podat účastníci daného správního řízení (tedy i dotčená veřejnost, která se přihlásila jako účastník) a nadto i dotčená veřejnost, která účastníkem řízení v prvním stupni nebyla. Jelikož jsou navazující řízení považována za řízení s velkým počtem účastníků, lhůta pro odvolání počíná běžet ode dne doručení rozhodnutí veřejnou vyhláškou.

Možnost dotčené veřejnosti účastnit se navazujícího řízení v pozici plnoprávného účastníka je transpozicí požadavků směrnice EIA, která environmentálně zaměřeným nevládním organizacím přisuzuje privilegované postavení (za splnění vnitrostátním právem stanovených podmínek).⁴²² Možnost dotčené veřejnosti napadnout již vydané rozhodnutí odvoláním bez jakékoli vazby na předchozí řízení (tj. i v případě, že nebyla účastníkem navazujícího řízení), je naopak součástí transpozice požadavku směrnice EIA na přístup

zohledněny prostřednictvím stanoviska EIA a je spíše nežádoucí, aby správní orgány vedoucí navazující řízení dublovaly správní úvahu, kterou již učinil příslušný úřad při vydávání stanoviska EIA.

⁴²¹ Dotčená veřejnost, která se hodlá navazujícího řízení účastnit, se musí správnímu orgánu přihlásit prostřednictvím písemného oznámení v 30denní lhůtě (lhůta je shodná s lhůtou pro podání připomínek veřejnosti a rovněž počíná běžet dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení).

⁴²² S ohledem na dikci ustanovení čl. 11 směrnice EIA lze dojít k závěru, že plnoprávné účastenství jde dokonce nad rámec požadavků tohoto ustanovení, neboť dává dotčené veřejnosti možnost namítat i jiné skutečnosti, které nesouvisejí s ochranou životního prostředí.

k soudní ochraně, neboť v souladu se zásadou subsidiarity správního soudnictví je nejprve třeba vyčerpat všechny řádné správní opravné prostředky.⁴²³ Správní přezkum zároveň představuje určité síto, které chrání soudy před návaem zjevně nezákonných prvostupňových správních rozhodnutí.⁴²⁴

V případě, že dotčená veřejnost neuspěje s odvoláním proti navazujícímu rozhodnutí, má právo obrátit se na soud. Zákon č. 100/2001 Sb. výslovně zakotvuje, že dotčená veřejnost se může domáhat zrušení navazujícího rozhodnutí a napadat jeho hmotnou i procesní zákonnost.⁴²⁵ Z důvodu naplnění požadavku čl. 11 směrnice EIA na přezkum hmotněprávních aspektů rozhodnutí je dotčená veřejnost oprávněna napadnout rozhodnutí vydané v navazujícím řízení žalobou, ve které může namítat jak hmotnou, tak procesní zákonnost. Zároveň zákon výslovně stanoví, že se má za to, že dotčená veřejnost má práva, na kterých může být navazujícím rozhodnutím dotčena – dikce citovaného ustanovení odráží tehdy převažující judikaturu, dle které nebylo právníckým osobám přiznááno ústavně zaručené právo na příznivé životní prostředí.⁴²⁶

Rozhodování o žalobě se vyznačuje několika specifiky. Soud je za účelem naplnění požadavku na včasnou a účinnou soudní ochranu povinen o žalobě rozhodnout ve lhůtě 90 dnů,⁴²⁷ přičemž se i bez návrhu zabývá tím, zda žalobě přizná odkladný účinek či nařídí

⁴²³ Čl. 11 směrnice EIA požaduje, aby právo na soudní přezkum náleželo dotčené veřejnosti i v případě, že se nezúčastnila předchozích správních řízení (viz např. rozsudek SDEU ze dne 15. října 2009 ve věci *Djurgården*, C-263/08, bod 48), tj. aby určitá kategorie příslušníků dotčené veřejnosti měla vždy zajištěn přístup k soudní ochraně, bez ohledu na předchozí aktivitu v povolovacích řízeních. V ČR by však přiznání práva na soudní přezkum, aniž by byly vyčerpany správní opravné prostředky, znamenalo prolomení zásady subsidiarity správního soudnictví, která by mohla mít za následek přesun řešení věcných otázek na soudy (neboť by nebyla dána možnost nápravy případných vad ve správním řízení) a s ním související zahlcení soudů.

⁴²⁴ Viz HUMLÍČKOVÁ P., VOMÁČKA V., ZÁHUMENSKÁ V. *Novela procesu EIA – více otázek než odpovědí*. České právo životního prostředí, 2015, číslo 37, str. 22.

⁴²⁵ Viz ustanovení § 9c odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb., které bylo zavedeno zákonem č. 39/2015 Sb.

⁴²⁶ Tehdy převažující judikatura (např. rozsudek NSS ze dne 3. března 2011, čj. 1 As 7/2011 – 397, bod 15) vycházela z nálezů Ústavního soudu I. ÚS 282/97 ze dne 6. ledna 1998, který právníckým osobám právo na příznivé životní prostředí nepřiznával (v současné době již lze tento přístup považovat za překonaný – viz nálezy Ústavního soudu I. ÚS 59/14 ze dne 30. května 2014, dle kterého nemůže být fyzickým osobám kladeno k tíži, že se rozhodnou hájit svoje právo na příznivé životní prostředí prostřednictvím spolku).

⁴²⁷ V důvodové zprávě k zákonu č. 39/2015 Sb. (sněmovní tisk 299/0) je zavedení lhůty odůvodněno především požadavkem vyplývajícím z čl. 11 odst. 4 revidované směrnice EIA, ze kterého vyplývá, že každé soudní řízení, v němž se dotčená veřejnost domáhá svých práv, musí být včasné a nesmí být nepřiměřeně nákladné. Zavedení lhůty pro rozhodnutí soudu o podané žalobě je dále zdůvodněno zvýšeným právním zájmem zainteresovaných subjektů na tom, aby bylo co nejdříve rozhodnuto, zda příslušné povolení bude

předběžné opatření. Dojde-li k závěru, že hrozí nebezpečí, že realizací záměru může dojít k závažným škodám na životní prostředí, pak je povinen žalobě odkladný účinek přiznat či nařídit předběžné opatření; povinné rozhodování o odkladném účinku či předběžném opatření zajišťuje účinnost soudní ochrany, neboť v případě, že hrozí závažné škody na životním prostředí, není možno do meritorního rozhodnutí soudu v realizaci záměru pokračovat.

Zavedení výše uvedených specifických aspektů soudního přezkumu (rozhodování o odkladném účinku a předběžném opatření a lhůta pro rozhodování soudu), které bylo provedeno zákonem č. 39/2015 Sb., znamenalo nepřímou novelizaci soudního řádu správního. Jakkoli je rozšíření práva na soudní přezkum žádoucí, je speciální úprava obsažená v zákoně č. 100/2001 Sb. považována za nepromyšlenou, neboť jednak klade zvýšené nároky na soudy a jednak implikuje celou řadu otázek, na které nelze poskytnout jednoznačnou odpověď.⁴²⁸

Právům dotčené veřejnosti je věnována kapitola 5.2.

3.6. Shrnutí

Proces EIA je postupem, ve kterém dochází k naplnění základního účelu směrnice EIA, tedy k plnohodnotnému posouzení vlivů na životní prostředí. Jedná se o formalizovaný postup, který se skládá z několika zákonem definovaných fází a který je finalizován v okamžiku, kdy je stanovisko EIA, jež představuje výsledek posouzení vlivů na životní prostředí, zahrnuto do posledního z navazujících řízení, ve kterých je záměr povolen.

Úprava procesu EIA doznala v uplynulých letech mnoha zásadních změn, a to jak pozitivních, tak negativních. Za pozitivní změnu lze bezpochyby považovat zavedení definice posouzení vlivů záměru na životní prostředí, která výslovně zahrnuje nejen postup

zrušeno a bude nutné opakovat příslušné navazující řízení, anebo zda lze rozhodnutí považovat za definitivní a lze pokračovat v realizaci záměru.

⁴²⁸ Viz HUMLÍČKOVÁ P., VOMÁČKA V., ZÁHUMENSKÁ V. *Novela procesu EIA – více otázek než odpovědí*. České právo životního prostředí, 2015, číslo 37, str. 28-30.

vedený podle zákona č. 100/2001 Sb., jež je završen vydáním stanoviska EIA, ale i rozhodování v navazujících řízeních. Za pozitivní změnu lze považovat i zavedení institutu *coherence stamp*, jehož účelem je ověřit identitu záměru v navazujících řízeních.

Na druhou stranu lze za nepříliš pozitivní změny považovat úpravy institutu posudku, který nově slouží výhradně jako podklad pro rozhodování příslušného úřadu, aniž by měly jiné subjekty možnost se k němu vyjádřit. Byť z hlediska požadavků směrnice EIA nelze stávající úpravě vytýkat vady, jedná se o určitý krok zpět, neboť byla redukována již dosažená úroveň účasti veřejnosti. Jako problematická se ale nicméně jeví skutečnost, že posudek je zveřejňován až spolu se stanoviskem EIA, k čemuž v praxi může dojít i několik měsíců poté, co byl zpracován, což lze jen stěží považovat za souladné s požadavkem na zajištění práva na včasné a úplné informace o životním prostředí.

Jako na nežádoucí lze nahlížet i na zavedení speciálního režimu přezkumu závazných stanovisek vydaných pro účely řízení vedených podle stavebního zákona, kterými je i převážná většina stanovisek EIA. Zásadní omezení možnosti jeho přezkumu, ke kterému se zavedením speciálního režimu došlo, je nejen nežádoucí z pohledu vnitrostátního práva, ale může být shledáno i jako nesouladné s požadavky směrnice EIA.

Konečně, je třeba zmínit i úpravu navazujících řízení, ve kterých je záměr povolen. V posledních letech došlo k zásadním změnám tohoto institutu, jež odráží vývoj směřující k postupnému redukování okruhu správních řízení, která jsou považována za navazující. Spolu se zavedením rozsáhlých povinností správních orgánů vedoucích tato řízení a umožnění účasti veřejnosti došlo zároveň k zakotvení definice, dle které jsou navazujícími řízeními pouze vybraná správní řízení. Výhodou takovéto právní úpravy je bezpochyby zvýšení přehlednosti právní úpravy a právní jistoty, nicméně s sebou nese i určitá úskalí – některá správní řízení mohou i nemusejí být navazujícími, a to nikoli v závislosti na tom, zda záměr podléhá procesu EIA, nýbrž na tom, o jaký druh záměru se jedná a v jakých dalších správních řízeních má být povolen. Je otázka, zda je takováto úprava zcela v souladu se zájmy na ochranu životního prostředí, neboť lze uvažovat i jiná správní řízení, ve kterých by mělo být stanovisko EIA respektováno.

4. Zvláštní režim posuzování vlivů na životní prostředí

V části třetí byl popsán standardní průběh procesu EIA a dalších postupů, které mu mohou předcházet nebo s ním mohou souviset. Zákon však předpokládá i další, specifické postupy posuzování, které se vyznačují celou řadou odchylek. Speciální režim může být dán již samotným typem záměru a charakteristikou jeho vlivů (např. možnost přeshraničních vlivů či možnost ovlivnění tzv. naturových území) či jeho umístěním (činnosti plánované na území Antarktidy), ale i okolnostmi procesními, např. volbou povolovacího procesu (integrace do řízení vedených podle stavebního zákona). Zvláštní režim může být vyvolán i předpoklady, které se týkají pouze konkrétních záměrů, a to zejména s ohledem na jejich důležitost (např. posuzování tzv. prioritních dopravních záměrů) či účel (aplikace výjimek z posuzování). Tyto postupy jsou podrobně popsány v následujících kapitolách.

4.1. Mezistátní posuzování záměrů

Navržený záměr může mít významné vlivy na životní prostředí nejen na území státu, na kterém má být realizován (stát původu), ale i na území jiných, zpravidla sousedních států (dotčené státy). Oblast, která může být vlivy záměru zasažena, se liší v závislosti na rozsahu a typu záměru – zpravidla mezistátnímu posuzování podléhají záměry, které se nacházejí v blízkosti hranic s jinými státy (zejména záměry nacházející se v pohraničních oblastech či pozemní komunikace propojující území více států), ale existují i záměry, které mohou mít dosah větší, v důsledku čehož může být dotčených států hned několik.⁴²⁹

Mezistátnímu posuzování podléhají jednak záměry, které mají být realizovány na území ČR a u kterých dotčené území zasahuje i na území jiného státu,⁴³⁰ a jednak záměry

⁴²⁹ Zejména záměry související s využíváním jaderné energie (např. jaderné elektrárny nebo úložiště vyhořelého jaderného paliva) bývají s ohledem na svoji kontroverzní povahu a v zájmu udržení dobrých politických vztahů s jinými státy tradičně oznamovány všem sousedním (a nezdá se i vzdálenějším) státům, ačkoli předpokládaný dosah jejich vlivů mnohdy hranice nepřekročí. Např. v případě projednávání záměru nových bloků jaderné elektrárny Dukovany (záměr vedený v IS EIA pod kódem MZP469, viz https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_MZP469) byly do procesu EIA zapojeny nejen všechny sousední státy ČR, ale i Maďarsko. V této souvislosti lze rovněž upozornit na záměr Pruněrov II, ke kterému se v rámci procesu EIA vyjádřily i Federativní státy Mikronésie (kód záměru MZP221, viz https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_MZP221).

⁴³⁰ Viz ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 100/2001 Sb.

realizované na území státu jiného, které mohou mít závažný vliv na životní prostředí na území ČR.⁴³¹ Mezistátní posuzování ale může probíhat i na žádost dotčeného státu, a to i v případech, kdy se přeshraniční vlivy záměru nepředpokládají, resp. kdy mají zainteresované státy odlišný názor ohledně možnosti významných přeshraničních vlivů.⁴³² Zainteresované státy zde sice mohou na základě Espoo úmluvy předložit otázku k řešení vyšetřovací komisi,⁴³³ avšak v praxi za účelem udržení dobrých vztahů státy žádostem o provedení mezistátního procesu EIA zpravidla vyhoví; tomuto závěru odpovídá i znění zákona č. 100/2001 Sb., dle kterého se mezistátní posuzování vede i tehdy, požádá-li o to dotčený stát.⁴³⁴

Mezistátní posuzování se vyznačuje celou řadou odchylek, které vyplývají jednak z požadavků unijního a mezinárodního práva, a jednak z potřeby efektivní komunikace mezi státy. V případě mezistátního posuzování je bez ohledu na zařazení záměru dle přílohy č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb. příslušným úřadem vždy Ministerstvo životního prostředí; zjistí-li v průběhu posuzování krajský úřad jakožto příslušný úřad, že záměr podléhá mezistátnímu posuzování, je povinen neprodleně posuzování postoupit Ministerstvu životního prostředí.⁴³⁵ Z důvodu zachování jednotné zahraniční politiky a diplomatické komunikace s dotčeným státem postupuje Ministerstvo životního prostředí ve spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí.⁴³⁶

Požadavky na mezistátní posuzování vycházejí z Espoo úmluvy a ze směrnice EIA. Zatímco požadavky směrnice EIA lze s ohledem na transpoziční povinnost považovat za provedené do zákona č. 100/2001 Sb., v případě Espoo úmluvy se jedná o vyhlášenou mezinárodní smlouvu, k jejíž ratifikaci dal parlament souhlas a která je součástí právního řádu; stanoví-li něco jiného než zákon, je třeba jí dát přednost.⁴³⁷ Obecně platí, že při

⁴³¹ Viz ustanovení § 11 odst. 1 písm. c) zákona č. 100/2001 Sb.

⁴³² Viz ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 100/2001 Sb.

⁴³³ Viz ustanovení čl. 3 odst. 7 Espoo úmluvy.

⁴³⁴ Viz ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 100/2001 Sb.

⁴³⁵ Viz ustanovení § 11 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb.

⁴³⁶ Viz ustanovení § 11 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb.

⁴³⁷ Viz ustanovení čl. 10 Ústavy ČR: „*Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.*“

mezistátním posuzování se postupuje podle právních předpisů platných na území státu původu, nestanoví-li mezinárodní smlouva jinak; při mezistátním posuzování prováděném na území ČR se tak postupuje stejně jako při vnitrostátním posuzování, avšak s tím, že proces EIA probíhá s určitými odchylkami, stanovenými jednak přímo v ustanoveních o mezistátním posuzování stanovených v zákoně č. 100/2001 Sb., a jednak vyplývajících z ustanovení Espoo úmluvy, jejíž aplikace má přednost před zákonem.⁴³⁸ Česká republika se zároveň může ocitnout i v roli dotčeného státu, kdy posuzování probíhá na území a podle práva státu jiného; v takovém případě se rovněž postupuje podle zákona č. 100/2001 Sb., avšak ve vztahu ke státu původu se ČR nemůže dovolávat vnitrostátních ustanovení zákona č. 100/2001 Sb., nýbrž pouze ustanovení Espoo úmluvy a dalších mezinárodních smluv, kterou jsou vztahy mezi státy upraveny.⁴³⁹

Odchylky mezistátního posuzování odrážejí specifickou povahu vztahů mezi zainteresovanými státy jakožto právně suverénními entitami, a promítají se zejména do úpravy lhůt pro provedení určitých úkonů a překlada dokumentů zpracovávaných v průběhu procesu EIA, které jsou předpokladem efektivní komunikace mezi státy. Většina států má mezistátní posuzování upraveno vnitrostátním právem, avšak tím nemůže zavazovat jiný stát; z tohoto důvodu se mezistátní posuzování řídí ze značné části dohodou mezi zainteresovanými státy, a to ať už v daném konkrétním případě, či na základě bilaterální smlouvy.

Jakkoli se tedy při mezistátním posuzování postupuje primárně podle zákona č. 100/2001 Sb., nelze vyloučit, že v praxi nastane situace, kterou zákon nepředvídá a pro jejíž řešení bude třeba postupovat přímo podle Espoo úmluvy. Espoo úmluva sice předpokládá, že státy mezi sebou za účelem podrobné úpravy mezistátního procesu EIA uzavřou bilaterální smlouvy, avšak ČR dosud žádnou takovou bilaterální smlouvu s jiným státem neuzavřela; detailní postup při mezistátním posuzování si proto s dotčenými státy ujedná ČR vždy *ad hoc*. V takovém případě jsou užitečnými pomůckami pro postup zainteresovaných států i metodické dokumenty vydané orgány Espoo úmluvy a zejména závěry Výboru pro plnění

⁴³⁸ Viz ustanovení § 12 a 13 zákona č. 100/2001 Sb.

⁴³⁹ Viz ustanovení § 14 zákona č. 100/2001 Sb.

Espoo úmluvy, který v rámci své již téměř dvacetileté praxe dovodil celou řadu principů, které je třeba v mezistátním posuzování respektovat.⁴⁴⁰

Mezi hlavní specifika mezistátního posuzování patří prodloužení lhůt, jejichž cílem je zpřístupnit správním orgánům a veřejnosti dotčeného státu dokumenty pořizované v průběhu procesu EIA, zejména oznámení a dokumentaci EIA, a poskytnout jim dostatek času na to se s nimi seznámit a vyjádřit se k nim. V důsledku zajištění překladů, spolupráce mezi správními orgány na straně dotčeného státu a komunikace mezi státy navzájem zákon č. 100/2001 Sb. předpokládá, že lhůty pro jednotlivé úkony lze na žádost dotčeného státu prodloužit až o 30 dní, nicméně s ohledem na přednost vyhlášených mezinárodních smluv před zákonem (viz výše) lze dojít k závěru, že dohodnou-li se na základě Espoo úmluvy zainteresované státy na lhůtě delší,⁴⁴¹ převáží tato nad zákonnou úpravou. Dalším specifikem mezistátního posuzování je možnost provedení poprojektové analýzy, požádali o ni některý ze zainteresovaných států. Jejím předmětem je především pozorování důsledků provedení záměru za účelem monitoringu negativních vlivů závěru a účinnosti prováděných opatření.⁴⁴²

I v případě mezistátního posuzování je jeho klíčovým aspektem účast veřejnost. Možnost veřejnosti dotčeného státu vznést připomínky by měla být ekvivalentní možnosti, kterou má veřejnost státu původu,⁴⁴³ tj. informace by měly být veřejnosti zpřístupněny v jazyce, kterému rozumí, a lhůta na vyjádření by rovněž měla být obdobná lhůtě, kterou měla pro vyjádření veřejnost státu původu. Z tohoto důvodu bylo v souladu se závěry Výboru pro plnění Espoo úmluvy do zákona č. 100/2001 Sb. vloženo ustanovení, dle kterého je oznamovatel v případě mezistátního posuzování povinen předložit oznámení, resp. dokumentaci EIA v jazyce dotčeného státu, a to v rozsahu, který stanoví Ministerstvo

⁴⁴⁰ Veškeré dokumenty jsou dostupné na webu EHK OSN. Shrnutí názorů Výboru pro plnění Espoo úmluvy z let 2001 až 2017 (*Opinions of the Implementation Committee, 2001-2017*) je dostupné z: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2017/EIA/MOP7/Implementation_Committee_opinions_to_2010-2017_MOP7_for_web.pdf.

⁴⁴¹ Espoo úmluva předpokládá poměrně flexibilní časový rámec, ve kterém má být posuzování provedeno, neboť nestanoví konkrétní lhůty; zpravidla tak záleží na dohodě mezi zainteresovanými stranami, v jakých lhůtách se zavážou jednotlivé kroky procesu EIA učinit (viz např. čl. 5 Espoo úmluvy).

⁴⁴² Viz ustanovení čl. 7 Espoo úmluvy a § 12 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb.

⁴⁴³ Viz ustanovení čl. 2 odst. 6 Espoo úmluvy.

životního prostředí.⁴⁴⁴ Dle názoru Výboru pro plnění Espoo úmluvy se mělo by se jednat o kapitoly obsahující netechnické shrnutí a pasáže, které umožňují veřejnosti dotčeného státu ekvivalentní možnost účasti v procesu EIA, tj. především popis a vyhodnocení významných přeshraničních vlivů a opatření navržená k jejich prevenci, zmírnění nebo vyloučení; za účelem usnadnění překladu by měla dokumentace EIA obsahovat samostatnou kapitolu věnovanou přeshraničním vlivům.⁴⁴⁵ Bude však na MŽP jakožto příslušném úřadu, aby rozsah překladu stanovilo, neboť zatímco v některých případech nebude překlad vůbec potřeba (např. v případě, že dotčeným státem bude Slovensko), v jiných naopak bude s ohledem na charakter záměru nutné přeložit překlad v rozsahu širším. V souladu se zásadou „znečišťovatel platí“, jejíž uplatňování v mezistátním posuzování dovedl i Výbor pro plnění Espoo úmluvy,⁴⁴⁶ nese náklady na překlady oznámení a dokumentace EIA oznamovatel.⁴⁴⁷

Z procesního hlediska se mezistátní proces EIA odlišuje hned několika kroky. Pokud se jedná o záměr podléhající mezistátnímu posuzování, je konání zjišťovacího řízení povinné.⁴⁴⁸ Skutečnost, zda dotčené území zasahuje na území jiného státu, by měla být oznamovateli zřejmá z obsahu oznámení; má-li pochybnosti, může se obrátit na příslušný úřad s žádostí o vyjádření,⁴⁴⁹ případně využít institutu předběžného projednání.⁴⁵⁰ Oznámení, resp. jeho vybrané části, by tak již mělo být předloženo i v jazyce dotčeného státu, kterému se zasílá s žádostí o vyjádření, zda má zájem účastnit se mezistátního posuzování; jeho vyjádření následně určí, zda bude proces EIA probíhat mezistátní formou či nikoli. Mezistátní posuzování může nicméně probíhat i na základě požadavku dotčeného státu, pokud se dozví o záměru jinak než na základě jemu zaslání oznámení a domnívá

⁴⁴⁴ Viz ustanovení § 13 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb.

⁴⁴⁵ Viz *Opinions of the Implementation Committee (2001–2017)*, Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context and Protocol on Strategic Environmental Assessment, Economic Commission for Europe, United Nations 2017, body 73 a 74.

⁴⁴⁶ viz *Opinions of the Implementation Committee (2001–2017)*, Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context and Protocol on Strategic Environmental Assessment, Economic Commission for Europe, United Nations 2017, bod 73.

⁴⁴⁷ Viz ustanovení § 18 odst. 2 věty druhé zákona č. 100/2001 Sb.

⁴⁴⁸ Viz ustanovení § 6 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb.; výkladem *a contrario* je třeba dojít k závěru, že v případě, kdy záměr podléhá mezistátnímu posuzování, nelze zjišťovací řízení „přeskočit“ a předložit namísto oznámení dokumentaci EIA.

⁴⁴⁹ Viz ustanovení § 23 odst. 3 písm. b) zákona č. 100/2001 Sb.

⁴⁵⁰ Viz ustanovení § 15 zákona č. 100/2001 Sb.

se, že by mohl být záměrem dotčen.

Oznámení, které dotčený stát obdrží, by mělo být v dotčeném státě zveřejněno takovým způsobem, aby byla veřejnost informována o záměru a měla možnost vznést k němu připomínky nebo námítky; za splnění této povinnosti jsou odpovědné obě zainteresované státy společně.⁴⁵¹ Tyto připomínky a námítky může veřejnost předložit buď přímo příslušnému orgánu státu původu, nebo prostřednictvím státu původu.⁴⁵² Tyto připomínky spolu s vyjádřením dotčeného státu, že se hodlá zapojit do mezistátního procesu EIA, slouží jako podklad pro vydání závěru zjišťovacího řízení. Veřejnost dotčeného státu tak může ovlivnit požadavky na dokumentaci EIA, které odůvodněný písemný závěr stanoví.

Stejně jako v případě oznámení se dokumentace EIA, resp. její vybrané části, předkládá rovněž v jazyce dotčeného státu. Obdobně jako je tomu u oznámení, zajistí zainteresované státy distribuci dokumentace EIA správním orgánům a veřejnosti dotčeného státu, přičemž jejich připomínky mohou být opět předloženy příslušnému orgánu státu původu přímo, nebo prostřednictvím státu původu.⁴⁵³ Vyjádření dotčeného státu se pak spolu s těmito připomínkami zasílá zpracovateli posudku, který jej zohlední při hodnocení záměru,⁴⁵⁴ a rovněž je třeba se s ním vypořádat ve stanovisku EIA.⁴⁵⁵

Vedle výše uvedené možnosti správních orgánů a veřejnosti dotčeného státu vyjádřit se k dokumentaci EIA jsou specifickým atributem mezistátního posuzování konzultace mezi zainteresovanými státy, jejichž předmětem mohou být možné alternativy záměru, opatření ke zmírnění významných negativních přeshraničních vlivů záměru a monitorování jejich účinků, možná vzájemná pomoc při snižování významných negativních přeshraničních vlivů záměru či jiné problémy související se záměrem.⁴⁵⁶ Nabídka mezistátních konzultací

⁴⁵¹ Viz ustanovení čl. 3 odst. 8 Espoo úmluvy.

⁴⁵² V případě, že je dotčeným státem ČR, byla zvolena druhá z uvedených možností. MŽP nejprve shromáždí připomínky od domácích subjektů a teprve poté je zašle státu původu (viz ustanovení § 14 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb.); nelze samozřejmě ale vyloučit, že osoby z řad veřejnosti se obrátí s připomínkami přímo na odpovědný správní orgán státu původu.

⁴⁵³ Viz ustanovení čl. 4 odst. 2 Espoo úmluvy.

⁴⁵⁴ Viz ustanovení § 13 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb.

⁴⁵⁵ Viz ustanovení § 13 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb.

⁴⁵⁶ Viz ustanovení čl. 5 Espoo úmluvy.

se zasílá dotčenému státu spolu s dokumentací EIA; přijme-li dotčený státu tuto nabídku, závisí pak trvání mezistátních konzultací na dohodě mezi zainteresovanými státy. Mezistátních konzultací je povinen zúčastnit se i oznamovatel a zpracovatel dokumentace EIA.⁴⁵⁷

Vyjádření dotčeného státu je vypořádáno v rámci vyjádření k dokumentaci EIA a je podkladem pro vydání stanoviska EIA (výslovně je to uvedeno v případě záměrů, které jsou povolovány v některém z řízení s posouzením vlivů na životní prostředí).⁴⁵⁸ Poté, co je stanovisko EIA vydáno, zasílá se dotčenému státu; Ministerstvo životního prostředí je povinno tak učinit ve lhůtě 15 dnů. Informační povinnost se vztahuje i na rozhodování v navazujících řízeních, kdy správní orgány příslušné k vedení navazujících řízení jsou na základě požadavku uvedeného ve stanovisku EIA či na základě žádosti povinny Ministerstvu životního prostředí poskytnout informace o jimi zahájených řízeních k záměru a rozhodnutích v nich vydaných. Jedná se o naplnění požadavku Espoo úmluvy na poskytnutí finálního rozhodnutí o záměru dotčenému státu.⁴⁵⁹

V případě, že ČR může být ovlivněna záměrem, který má být realizován na území jiného státu, probíhá mezistátní posuzování obdobně, avšak s tím rozdílem, že zde se ČR nachází v roli dotčeného státu a mezistátní proces EIA je veden příslušným orgánem státu původu, který se řídí jeho vnitrostátními předpisy. Ministerstvo životního prostředí má tedy jako příslušný úřad především povinnost zpřístupňovat vnitrostátním správním orgánům a veřejnosti informace, které od státu původu obdrží, a zajistit, aby byly jejich připomínky předány státu původu.

Vzhledem ke skutečnosti, že záměry mají zpravidla dopad pouze na přilehlé státy a ČR sousedí se státy, které jsou členy Evropské unie (a zároveň i smluvními stranami Espoo úmluvy), nedochází v praxi k větším problémům, neboť zainteresované státy jsou vždy

⁴⁵⁷ Viz ustanovení § 13 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb.; zákon č. 100/2001 Sb. hovoří o „předběžném projednání“, pro který následně zavádí zkratku „konzultace“ (nejedná se tedy o předběžné pojednání ve smyslu § 15 zákona č. 100/2001 Sb., nýbrž o mezistátní konzultace ve smyslu čl. 5 Espoo úmluvy).

⁴⁵⁸ Viz ustanovení § 10 odst. 8 věty první zákona č. 100/2001 Sb.

⁴⁵⁹ Viz ustanovení čl. 6 odst. 2 Espoo úmluvy.

vázány nejen Espoo úmluvou, ale i unijní právní úpravou, a podléhají tak shodným, poměrně přísným požadavkům na vnitrostátní i mezistátní posuzování. Může však nastat situace, kdy v případě dvou zainteresovaných států stojí na jedné straně členský stát EU a na druhé stát, který je buď vázán pouze Espoo úmluvou (a který nemusí být vázán žádnou vnitrostátní úpravou, neboť ji dosud nepřijal), nebo pouze vnitrostátními předpisy, které mohou i nemusí upravovat mezistátní posuzování, nebo nemusí být vázán vůbec žádnými právními předpisy pro oblast EIA. Byť se mezinárodní právo řídí principem reciprocit, v praxi v takových případech často stát, který je vázán přísnějšími požadavky, trpí v roli dotčeného státu nedostatkem informací, neboť stát původu není vázán tak přísnými vnitrostátními předpisy.⁴⁶⁰

4.2. Posuzování naturových záměrů

Jak již bylo uvedeno výše v bodu 2.2.4., posuzování záměrů, které by mohly ovlivnit některou z lokalit zařazených do soustavy Natura 2000, se vyznačuje celou řadou specifík. Aby bylo možné hovořit o určitém záměru jako o naturovém záměru, je nejprve třeba stanovit, zda by takový záměr mohl, ať už samostatně, nebo ve spojení s jinými, významně ovlivnit příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti.⁴⁶¹

Za tímto účelem je oznamovatel povinen opatřit stanovisko orgánu ochrany přírody,⁴⁶² které určí, zda záměr, sám nebo ve spojení s jinými, může mít významný vliv na některou z lokalit soustavy Natura 2000. Pokud ze stanoviska orgánu ochrany přírody vyplývá, že záměr takový významný vliv mít může, jedná se o naturový záměr; pokud stanovisko orgánu ochrany naopak významný vliv vyloučí, o naturový záměr se nejedná a posuzování záměru probíhá ve standardním postupu podle zákona č. 100/2001 Sb. Na to, aby byl záměr považován za způsobilý mít významné vlivy na některou z lokalit soustavy Natura 2000 a podléhal tak odpovídajícímu posouzení, stačí, aby existovala i jen velmi nízká

⁴⁶⁰ Viz např. BAHÝLOVÁ, Lenka. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015. Beckovy komentáře, str. 198–199.

⁴⁶¹ Pojmy „příznivý“ stav přírodních stanovišť a druhů a „celistvost evropsky významné lokality anebo ptačí oblasti“ jsou definovány v ustanovení § 3 odst. 1 písm. s), t) a u) zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁴⁶² Viz ustanovení § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

pravděpodobnost, že záměr bude mít významný vliv na některou z lokalit soustavy Natura 2000.⁴⁶³

Povinnost oznamovatele záměru opatřit stanovisko orgánu ochrany přírody však není absolutní, tedy nedopadá na všechny záměry, které mají být posuzovány podle zákona č. 100/2001 Sb. Vztahuje se pouze na ty záměry, které mohou významně ovlivnit některou z lokalit soustavy Natura 2000. V první řadě je tedy na oznamovateli, aby učinil úsudek, zda se o takový záměr může jednat, tj. zda na něj povinnost opatřit stanovisko orgánu ochrany přírody vůbec dopadá. Rozhodujícím kritériem je v tomto případě možnost, že by záměr takový vliv mít mohl – učinit závěr o nezbytnosti opatřit stanovisko orgánu ochrany přírody však nebude v praxi vůbec jednoduché, neboť záměr nemusí s danou lokalitou přímo souviset a nemusí být ani v její bezprostřední blízkosti.⁴⁶⁴ Bezpochyby je proto žádoucí předložit ke stanovisku orgánu přírody záměr pokaždé, když existuje i jen zanedbatelná možnost, že by záměr mohl některou z lokalit soustavy Natura 2000 ovlivnit, neboť pouze tak lze zajistit požadavek směrnice o stanovištích, aby byly povoleny jen ty záměry, které nemohou lokality soustavy Natura významně ovlivnit.⁴⁶⁵

Dojde-li orgán ochrany přírody k závěru, že záměr nemůže ovlivnit žádnou z lokalit soustavy Natura 2000, bude záměr podléhat standardnímu posuzování pouze v případě, že naplní některý z bodů přílohy č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb., resp. některé další ustanovení zákona č. 100/2001 Sb., ve kterých je stanoven předmět posuzování.⁴⁶⁶ V případech, kdy však stanovisko orgánu ochrany přírody významný vliv na naturová území nevyloučí,

⁴⁶³ Viz rozsudek SDEU ze dne 7. září 2004, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee*, C-127/02, bod 43: „... Z toho vyplývá, že první věta čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích podřizuje požadavek odpovídajícího posouzení důsledků plánu nebo projektu podmínce, že existuje pravděpodobnost nebo nebezpečí, že tento plán nebo projekt bude mít významný vliv na dotčenou lokalitu.“

⁴⁶⁴ Viz ustanovení čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích: „Jakýkoliv 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, musí být předmětem odpovídajícího hodnocení jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany.“

⁴⁶⁵ Viz rozsudek SDEU ze dne 7. září 2004, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee*, C-127/02, bod 45: „... první věta čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích musí být vykládána v tom smyslu, že jakýkoliv plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, podléhá odpovídajícímu posouzení svých důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany, pokud na základě objektivních skutečností není možno vyloučit, že bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty.“

⁴⁶⁶ Viz ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb.

jedná se o naturový záměr, který bez ohledu na jeho zařazení podle přílohy č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb. podléhá posuzování.⁴⁶⁷

Posuzování naturových záměrů se od standardního posuzování odlišuje v několika aspektech. Jedním z nich je vyloučení možnosti „přeskočit“ zjišťovací řízení, která obecně dopadá na záměry obligatorně posuzované v procesu EIA;⁴⁶⁸ u naturových záměrů je vždy oznamovatel povinen předložit oznámení záměru do zjišťovacího řízení. Na základě stanoviska orgánu ochrany přírody, které významný vliv záměru na lokality soustavy Natura 2000 nevyloučilo, je třeba záměr podrobit naturovému posouzení,⁴⁶⁹ které je procesně zařazeno do rámce postupů podle zákona č. 100/2001 Sb. Oznamovatel je tudíž povinen zajistit zpracování specifického naturového posouzení,⁴⁷⁰ k němuž je oprávněna pouze osoba se zvláštní autorizací podle zákona o ochraně přírody a krajiny,⁴⁷¹ odlišnou od autorizace podle zákona č. 100/2001 Sb. Od 1. 1. 2018, kdy nabyl účinnosti zákon č. 225/2017 Sb., je oznamovatel povinen nejen naturové posouzení opatřit již před zahájením zjišťovacího řízení, ale rovněž v oznámení zohlednit závěry, které jsou v něm obsaženy.⁴⁷² Z naturového posouzení navíc může vyplynout povinnost zpracovat varianty záměru, které musí být v rámci zjišťovacího řízení vyhodnoceny – je tomu tak v případě, kdy nelze vyloučit negativní vliv na některou z lokalit soustavy Natura 2000.⁴⁷³ Nestačí tedy, aby bylo k oznámení naturové posouzení pouze přiloženo; oznámení již musí být vypracováno se zohledněním jeho závěrů a přeloženo ve variantách, pokud je dána povinnost jejich zpracování, a to včetně jejich naturového posouzení.⁴⁷⁴

⁴⁶⁷ Viz rozsudek SDEU ze dne 7. září 2004, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee*, C-127/02, bod 43: „... Z toho vyplývá, že první věta čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích podřizuje požadavek odpovídajícího posouzení důsledků plánu nebo projektu podmínce, že existuje pravděpodobnost nebo nebezpečí, že tento plán nebo projekt bude mít významný vliv na dotčenou lokalitu.“

⁴⁶⁸ Viz ustanovení § 6 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb.

⁴⁶⁹ Viz ustanovení § 45i odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Tento závěr potvrzuje i rozsudek NSS ze dne 11. prosince 2008, čj. 8 As 31/2008-72).

⁴⁷⁰ „Naturovým posouzením“ se rozumí posouzení ve smyslu § 45i odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, které vychází z čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích (v anglickém jazyce je označováno jako „*appropriate assessment*“).

⁴⁷¹ Viz ustanovení § 45i odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny a prováděcí vyhláška č. 468/2004 Sb., o autorizovaných osobách podle zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁴⁷² Viz ustanovení § 6 odst. 6 zákona č. 100/2001 Sb.

⁴⁷³ Viz ustanovení § 45i odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁴⁷⁴ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb. (sněmovní tisk 927/0), odůvodnění k části dvacáté třetí, ustanovení § 6 odst. 6 zákona č. 100/2001 Sb.

Přestože je cílem vyhodnotit varianty záměru již ve zjišťovacím řízení a procesu EIA podrobit již jen jednu variantu (viz výše kapitola 2.3.), není vyloučeno, že naturové posouzení bude rovněž obsaženo v dokumentaci EIA, a to i v případě, kdy byl významný vliv na lokality soustavy Natura 2000 v tomto posouzení vyloučen. Příslušný úřad je totiž na základě obdržení vyjádření či samotného obsahu naturového posouzení oprávněn v závěru zjišťovacího řízení požadovat, aby bylo naturové posouzení též součástí dokumentace EIA, a podrobit jej tak oponentnímu posouzení v rámci posudku.⁴⁷⁵ Bude tomu tak zejména v případech, kdy byly v rámci zjišťovacího řízení k otázkám problematiky vlivů na lokality soustavy Natura 2000 vzneseny závažné výhrady ze strany připomínkových míst.⁴⁷⁶ Příslušný úřad tento požadavek uplatní na základě správní úvahy, kterou učiní s ohledem na obsah vyjádření, které obdržel od subjektů, jimž náleží právo na vyjádření, na obsah samotného naturového posouzení či na základě jiného důvodu.⁴⁷⁷ Případné pochybnosti o správnosti a objektivitě naturového posouzení, které bylo zpracováno osobou se zvláštní autorizací podle zákona o ochraně přírody a krajiny,⁴⁷⁸ tak mohou být vyřešeny v rámci oponentního posouzení, které je provedeno v posudku.

Povinnost zpracování variant dopadá na záměry, u nichž výsledek naturového posouzení nevyloučil negativní vliv na některou z lokalit soustavy Natura 2000. Jejich cílem je předpokládaný negativní vliv záměru vyloučit či jej alespoň zmírnit, pokud není vyloučení negativního vlivu možné. Schválena pak může být jen ta varianta, která na základě negativního závěru zjišťovacího řízení nebo stanoviska EIA nebude mít významný negativní vliv na některou z lokalit soustavy Natura 2000.⁴⁷⁹

Jakkoli je cílem právní úpravy zamezit realizaci záměrů, které by mohly mít významný negativní vliv na některou z lokalit soustavy Natura 2000, existují výjimky z výše uvedeného pravidla. Záměr lze povolit i v případě, kdy nebylo nalezeno variantní řešení,

⁴⁷⁵ Viz ustanovení § 7 odst. 7 zákona č. 100/2001 Sb.

⁴⁷⁶ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb. (sněmovní tisk 927/0), odůvodnění k § 7 odst. 7 zákona č. 100/2001 Sb. a k § 45h a 45i zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁴⁷⁷ Výčet relevantních okolností, na základě kterých příslušný úřad učiní správní úvahu o tom, zda tento požadavek uplatnit, je demonstrativní – viz ustanovení § 7 odst. 7 zákona č. 100/2001 Sb.: „... a to zejména s ohledem na...“.

⁴⁷⁸ Viz ustanovení § 45i odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁴⁷⁹ Viz ustanovení § 45i odst. 8 zákona o ochraně přírody a krajiny.

keré by nemělo významný negativní vliv na některou z lokalit soustavy Natura 2000, avšak pouze za splnění následujících podmínek. První z nich je objektivní nemožnost vypracovat variantu záměru bez negativního vlivu na některou z lokalit soustavy Natura 2000 – teprve v takovém případě lze výjimku aplikovat, a to výlučně na tu variantu záměru, která bude mít nejmenší možný významný negativní vliv. Dále musí být dány naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu na realizaci záměru, kterými může být např. zajištění zdraví a bezpečnosti obyvatel.⁴⁸⁰ Posledním předpokladem povolení záměru s negativním vlivem na některou z lokalit soustavy Natura 2000 je pak uložení veškerých kompenzačních opatření, která jsou nezbytná pro zajištění celkové soudržnosti Natura 2000, a to ještě před vydáním povolení.⁴⁸¹ Pokud se na dané lokalitě vyskytují prioritní typy stanovišť nebo prioritní druhy, jsou tyto podmínky ještě přísnější – veřejný zájem se musí týkat pouze veřejného zdraví, bezpečnosti nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí (v případě jiných důvodů převažujícího veřejného zájmu lze záměr povolit pouze v souladu se stanoviskem Evropské komise, o něž je členský stát povinen požádat).⁴⁸²

Kompenzační opatření spočívají ve vytvoření podmínek, kterými bude dosaženo zachování nebo zlepšení lokalit soustavy Natura 2000, jež budou záměrem ovlivněny, případně kterými dojde k nahrazení lokality jinou lokalitou v obdobném rozsahu a kvalitě. Součástí kompenzačních opatření mohou být i opatření, kterými budou nahrazeny dočasné ztráty na dané lokalitě.⁴⁸³ Možnosti kompenzačních opatření jsou však omezené, neboť některé typy lokalit nijak kompenzovat nelze, a opatření, která by negativní vliv záměru pouze zmírnila, jsou považována za nedostatečná.⁴⁸⁴

Kompenzační opatření ukládá rozhodnutím orgán ochrany přírody, a to na základě podnětu

⁴⁸⁰ Viz *Pokyny Evropské komise k čl. 6 odst. 4 „směrnice o stanovištích“ 92/43/EHS*, str. 7–9. Dle těchto pokynů by za naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu měly být považovány veřejné zájmy dlouhodobého charakteru, kterými jsou především ochrana základních hodnot pro život občanů (zdraví, bezpečnost, životní prostředí) či např. plnění zvláštních závazků veřejné služby.

⁴⁸¹ Viz ustanovení § 45i odst. 9 věty první zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁴⁸² Viz ustanovení § 45i odst. 10 zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁴⁸³ Viz ustanovení § 45i odst. 9 věty třetí zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁴⁸⁴ Viz STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. 279-280.

správného orgánu, který je příslušný k vedení povolovacího řízení k záměru.⁴⁸⁵ Pokud je např. v průběhu společného řízení s posouzením vlivů na životní prostředí vydáno stanovisko EIA, ze kterého plyne, že záměr má významně negativní vliv na některou z lokalit soustavy Natura 2000 (a nebude se jednat o případy, kdy by měla být žádost o vydání společného povolení zamítnuta), je řízení o uložení kompenzačních opatření speciálním důvodem pro přerušení takového řízení, a to do okamžiku, než budou kompenzační opatření uložena.⁴⁸⁶ Uložená kompenzační opatření pak musí být zajištěna před realizací záměru, tj. musí být funkční (za funkční lze kompenzační opatření považovat i v případě, kdy ještě nedosáhla plné funkčnosti, avšak kdy je dána odůvodněná záruka, že k tomu skutečně dojde).⁴⁸⁷ K samotnému vydání povolení záměru tak postačuje, aby byla kompenzační opatření uložena, avšak k realizaci záměru je nezbytné, aby již byla funkční – za účelem splnění této podmínky dochází k odkladu vykonatelnosti povolení záměru do doby, než orgán ochrany přírody, který kompenzační opatření stanovil, potvrdí, že byla zajištěna.⁴⁸⁸ O uložených kompenzačních opatřeních a způsobu jejich zajištění je Ministerstvo životního prostředí povinno informovat Evropskou komisi (učiní tak na základě informace od orgánu ochrany přírody, který je uložil).⁴⁸⁹

V souvislosti s možností povolit i záměr, který bude mít významný negativní vliv na některou z lokalit soustavy Natura 2000, je třeba upozornit na skutečnost, že v případě identifikace významného negativního vlivu nelze v procesu EIA vydat jiné než nesouhlasné stanovisko EIA. Povolením takového záměru tak dochází k prolomení nesouhlasného stanoviska EIA.⁴⁹⁰ V procesu EIA se však nehodnotí pouze vlivy záměru na lokality soustavy Natura 2000, ale i jeho ostatní vlivy na životní prostředí a veřejné zdraví komplexně. Záměr tak zpravidla může mít i jiné negativní vlivy, které by bylo

⁴⁸⁵ Viz ustanovení § 45i odst. 11 věty druhé zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁴⁸⁶ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony, str. 644.

⁴⁸⁷ Viz ustanovení § 45i odst. 11 věty páté, šesté a sedmé zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁴⁸⁸ Viz ustanovení § 45i odst. 11 věty osmé a deváté zákona o ochraně přírody a krajiny. Vydání povolení až po uložení kompenzačních opatření a odklad vykonatelnosti povolení do doby zajištění kompenzačních opatření je zakotven i ve stavebním zákoně v ustanoveních týkajících se územního řízení (viz ustanovení § 94d odst. 2 a 94i odst. 2 stavebního zákona) a společného územního a stavebního řízení (viz ustanovení § 94t odst. 2 a 94y odst. 3 stavebního zákona).

⁴⁸⁹ Viz ustanovení § 45i odst. 12 zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁴⁹⁰ Nesouhlasné závazné stanovisko EIA v takovém případě neznemožňuje žádosti vyhovět (viz ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu).

možno vhodnými opatřeními vyloučit či zmírnit, a to prostřednictvím stanovení odpovídajících podmínek ve stanovisku EIA. Pokud má dojít k prolomení nesouhlasného stanoviska EIA, je žádoucí stanovit i v nesouhlasném stanovisku EIA podmínky pro realizaci záměru pro případ, že záměr bude povolen – to, zdali se tak stane, však zpravidla nebude v době vydání stanoviska EIA známo.

4.3. Integrace procesu EIA do řízení podle stavebního zákona

Směrnice EIA v zásadě umožňuje, aby byl proces EIA veden jak samostatně, tak v rámci jiných povolovacích řízení.⁴⁹¹ Členské státy tak zavedly celou řadu modelů, ve kterých dochází k povolování záměrů, přičemž proces EIA je v některých zemích prováděn přímo správním orgánem, který povolovací řízení vede, v jiných je veden samostatně, mnohdy speciálním správním orgánem, a právní síla výstupů z procesu EIA se rovněž liší (stanovisko či jiný podklad, samostatné rozhodnutí apod.).⁴⁹²

Již od přijetí první právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí v roce 1992⁴⁹³ až do konce roku 2017 byl (až na níže uvedené výjimky) v České republice možný v podstatě jediný model, a to vedení samostatného procesu EIA ještě před tím, než oznamovatel podá žádost o povolení záměru, tj. před zahájením tzv. navazujících řízení. Stanovisko EIA bylo jednou z povinných příloh, které musel oznamovatel k žádosti o vydání povolení přiložit; v opačném případě nemohlo být navazující řízení zahájeno, resp. muselo být přerušeno, dokud žadatel stanovisko EIA nepředložil. Odchylkou z obecného pravidla, dle kterého musel být proces EIA proveden před zahájením navazujících řízení, byly téměř nevyužívané sloučené postupy při pořizování regulačního plánu a v územním řízení, které byly ve stavebním zákoně obsaženy v letech 2007 až 2015.⁴⁹⁴ Ty za splnění stavebním zákonem stanovených podmínek umožňovaly provedení procesu EIA při pořizování regulačního plánu a v rámci územního řízení – proces EIA byl

⁴⁹¹ Viz ustanovení čl. 2 odst. 2 směrnice EIA.

⁴⁹² Např. Polsko v roce 2008 zavedlo tzv. environmentální povolení (*Decision on the environmental conditions*). Víze k procesu EIA v Polsku viz též DAMOHORSKÝ, M. a kol.: *Srovnávací studie platných právních úprav posuzování vlivů na životní prostředí v zadaných evropských zemích*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2011).

⁴⁹³ Zákon č. 244/1992 Sb.

⁴⁹⁴ Viz ustanovení § 61 a násl. a § 91 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 3. 2015.

však podstatně okleštěn (např. nezpracovával se posudek) a v případě nevydání stanoviska EIA ve stanovené lhůtě se mělo bez dalšího za to, že příslušný úřad se záměrem souhlasí.⁴⁹⁵ Tyto postupy byly nicméně využívány pouze ojediněle a citovaná ustanovení byla následně z důvodu jejich neslučitelnosti s požadavky unijního práva (na základě požadavků Evropské komise vznesených v rámci infringementového řízení vedeného proti ČR z důvodu nedostatečného provedení směrnice EIA do českého právního řádu) vypuštěna.⁴⁹⁶

Vzhledem ke skutečnosti, že povolení záměru vyžaduje celou řadu povolení a délka procesu EIA a následných navazujících řízení se nezdá pohybuje i v řádu několika let, byla tato praxe často kritizována z důvodu její časové a administrativní náročnosti. Dlouhodobé snahy o zjednodušení a zrychlení povolovacího procesu v ČR⁴⁹⁷ vedly k přijetí novely stavebního zákona,⁴⁹⁸ kterou s účinností od 1. 1. 2018 došlo k zakotvení možnosti integrace procesu EIA do řízení vedených podle stavebního zákona, konkrétně do územního řízení a do společného územního a stavebního řízení.⁴⁹⁹ Novela v této souvislosti zavedla tzv. územní řízení s posouzením vlivů na životní prostředí⁵⁰⁰ a společné územní a stavební řízení s posouzením vlivů na životní prostředí,⁵⁰¹ souhrnně označovaná jako řízení s posouzením vlivů na životní prostředí.⁵⁰² Integrace tedy spočívá ve spojení územního řízení a procesu EIA (územní řízení s posouzením vlivů na životní prostředí), nebo územního řízení, stavebního řízení a procesu EIA (společné územní a stavební řízení s posouzením vlivů na životní prostředí).

Řízení s posouzením vlivů na životní prostředí jsou vedena podle stavebního zákona

⁴⁹⁵ Viz ustanovení § 91 odst. 6 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 3. 2015.

⁴⁹⁶ DVORÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. 136-137.

⁴⁹⁷ Hlavním důvodem přijetí novely bylo programové prohlášení vlády, v němž se vláda sestavená na základě voleb v roce 2013 zavázala připravit novelu stavebního zákona, která přinese zrychlení a zjednodušení povolovacích řízení. Viz bod 3.13 Programového prohlášení vlády, schváleného dne 12. 2. 2014, dostupného z: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove-prohlaseni-vlady-cr-115911/>.

⁴⁹⁸ Zákon č. 225/2017 Sb.

⁴⁹⁹ Stavební zákon umožňuje integrovat proces EIA jak do samostatného územního řízení (s tím, že následně bude provedeno řízení stavební, vyžaduje-li záměr stavební povolení), tak do společného územního a stavebního řízení. Záleží na volbě investora, jakou cestu zvolí.

⁵⁰⁰ Viz ustanovení § 94a až § 94i stavebního zákona (územní řízení s posouzením vlivů na životní prostředí).

⁵⁰¹ Viz ustanovení § 94q až § 94z stavebního zákona (společné územní a stavební řízení s posouzením vlivů na životní prostředí).

⁵⁰² Viz ustanovení § 10 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb.

a dopadají tedy výhradně na záměry, které vyžadují povolení podle stavebního zákona (tzv. stavební záměry); na ostatní typy záměrů, např. záměry těžby, které jsou povolovány v řízeních podle zvláštních právních předpisů, se možnost integrace procesu EIA nevztahuje (u těchto záměrů tedy proces EIA vždy musí předcházet navazujícím řízením). Ačkoli jsou řízení s posouzením vlivů na životní prostředí zahájena ještě předtím, než je vydáno stanovisko EIA, jedná se o navazující řízení. Pokud by snad měl být tento závěr zpochybňován s ohledem na znění definice navazujících řízení, ve které tato řízení výslovně uvedena nejsou (definice vypočítává pouze územní řízení a společné územní a stavební řízení, nikoli územní řízení s posouzením vlivů na životní prostředí a společné územní a stavební řízení s posouzením vlivů na životní prostředí),⁵⁰³ je třeba odkázat na ustanovení stavebního zákona,⁵⁰⁴ dle kterého jsou tato řízení *ex lege* za navazující považována.⁵⁰⁵

K zavedení integrovaného modelu došlo vložím nových ustanovení do stavebního zákona, která nové typy řízení upravují, a speciálních ustanovení do zákona č. 100/2001 Sb., která zavádějí odchylky od standardního (samostatně vedeného) procesu EIA.⁵⁰⁶ Zatímco samotné řízení s posouzením vlivů na životní prostředí je vedeno stavebním úřadem, proces EIA je i nadále prováděn příslušným orgánem EIA. Při povolování záměru v řízeních s posouzením vlivů na životní prostředí se tedy postupuje podle obou právních předpisů (stavební úřad, který je odpovědný za vedení řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, postupuje podle stavebního zákona; příslušný úřad se naopak při provádění procesu EIA řídí zákonem č. 100/2001 Sb.). Ustanovení obou právních předpisů na sebe navazují, přičemž stavební a příslušný úřad postupují ve vzájemné součinnosti; orientaci v právním předpise usnadňuje použití poznámek pod čarou odkazujících na příslušná ustanovení druhého právního předpisu.

⁵⁰³ Viz ustanovení § 3 písm. g) bodů 1 a 3 zákona č. 100/2001 Sb.

⁵⁰⁴ Viz ustanovení § 94a odst. 2 a 94g odst. 2 stavebního zákona.

⁵⁰⁵ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony, str. 532 a 622.

⁵⁰⁶ V ustanovení § 10 zákona č. 100/2001 Sb. (zvláštní ustanovení o posuzování stavebních záměrů) je upraven postup příslušného úřadu v případech, kdy je proces EIA integrován do některého z řízení s posouzením vlivů na životní prostředí.

Vzhledem k zachování kompetencí obou správních orgánů (stavebního a příslušného úřadu) představuje sloučení procesu EIA a řízení vedených podle stavebního zákona pouhou procesní integraci, která *de facto* spočívá v paralelním vedení procesu EIA a územního nebo společného územního a stavebního řízení. Řízení s posouzením vlivů na životní prostředí se považují za navazující řízení, a musí v nich být tudíž uplatněny všechny požadavky, které na ně klade zákon č. 100/2001 Sb.⁵⁰⁷; výjimkou je kontrola záměru ve formě závazného stanoviska *coherence stamp*, které se v rámci řízení s posouzením vlivů nevydává, neboť ke změnám záměru nemůže dojít (dokumentace EIA je součástí dokumentace pro řízení s posouzením vlivů na životní prostředí a rozhodnutí se vydává v rámci téhož řízení, ve kterém proběhl proces EIA).⁵⁰⁸

Integrace procesu EIA do uvedených řízení dle stavebního zákona je možností, jejíž uplatnění závisí na vůli oznamovatele.⁵⁰⁹ případě povolování stavebního záměru tak může oznamovatel zvolit v zásadě ze 4 cest, po kterých se může vydat:

- samostatný proces EIA, územní řízení, stavební řízení,
- samostatný proces EIA, společné územní a stavební řízení,
- územní řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, stavební řízení,
- společné územní a stavební řízení s posouzením vlivů na životní prostředí.

Řízení s posouzením vlivů na životní prostředí zahajuje stavební úřad na základě žádosti, ke které musí být přiložena dokumentace, jejíž součástí je i dokumentace EIA. V případě, že se jedná o záměr, který podléhá zjišťovacímu řízení (tj. záměr buď vyžaduje zjišťovací řízení obligatorně,⁵¹⁰ nebo je zjišťovací řízení nutno provést za účelem určení, zda záměr podléhá procesu EIA⁵¹¹), je tedy nutno zjišťovací řízení provést ještě před případným

⁵⁰⁷ Viz ustanovení § 9b až 9d zákona č. 100/2001 Sb.; je třeba upozornit především ustanovení o účasti dotčené veřejnosti a možnostech soudního přezkumu rozhodnutí, které je v řízení vydáno.

⁵⁰⁸ Výjimka z povinnosti ověření identity záměru prostřednictvím závazného stanoviska *coherence stamp* se vztahuje pouze na řízení s posouzením vlivů na životní prostředí; v ostatních navazujících řízeních, která jsou k záměru vedena, je již nutno jej opatřit.

⁵⁰⁹ Určitou výjimku představují tzv. projekty společného zájmu energetické infrastruktury, které se dle ustanovení § 5d zákona č. 416/2009 Sb. povolují obligatorně buď ve společném územním a stavebním řízení, nebo ve společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí (více o povolování staveb dopravní a jiné infrastruktury viz bod 6.3.4.).

⁵¹⁰ Dle ustanovení § 6 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb. je zjišťovacímu řízení nutno vždy podrobit záměry, které by mohly mít přeshraniční vlivy, a tzv. naturové záměry.

⁵¹¹ Záměry uvedené v ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) až h) zákona č. 100/2001 Sb. podléhají procesu EIA

zahájením řízení s posouzením vlivů na životní prostředí – teprve poté se může oznamovatel rozhodnout, jakému povolovacímu režimu záměr podrobí, zda jej podrobí samostatnému posouzení v procesu EIA, či zda jej předloží do některého z řízení s posouzením vlivů na životní prostředí.

Poté, co stavební úřad obdrží žádost o vydání rozhodnutí s posouzením vlivů na životní prostředí, zasílá ji spolu s dokumentací příslušnému úřadu. Ten zkontroluje, zda dokumentace EIA splňuje náležitosti stanovené zákonem č. 100/2001 Sb.; pokud tomu tak není, sdělí tuto skutečnost stavební úřadu, který vyzve žadatele (oznamovatele) k doplnění žádosti a řízení přeruší. Předtím, než tak učiní, může oznamovatel požadavky na doplnění dokumentace projednat s příslušným úřadem.⁵¹²

Pokud dokumentace EIA splňuje stanovené náležitosti, sdělí příslušný úřad tuto skutečnost stavebnímu úřadu, a to společně s uvedením okruhu dotčených orgánů podle zákona č. 100/2001 Sb.⁵¹³ Podléhá-li záměr mezistátnímu posuzování, sdělí příslušný úřad v tomto okamžiku stavebnímu úřadu i tuto informaci a zajistí veškeré kroky, které zákon v případě mezistátního posuzování vyžaduje.⁵¹⁴

Poté, co je řízení s posouzením vlivů na životní prostředí zahájeno, zveřejní příslušný úřad dokumentaci EIA na internetu (stejným způsobem, jako je tomu v samostatně vedeném procesu EIA). Za tímto účelem musí proto být dokumentace EIA – na rozdíl od ostatních částí dokumentace pro řízení s posouzením vlivů na životní prostředí – předložena rovněž v elektronické podobě.⁵¹⁵

K dokumentaci EIA se stejně jako ve standardním procesu EIA mohou vyjádřit veřejnost, dotčené orgány a dotčené samosprávné celky. Rozdíl je v tom, že tyto připomínky jsou

v případě, že se tak stanoví ve zjišťovacím řízení. Před podáním žádosti o vydání územního nebo společného územního a stavebního povolení je tedy nejprve třeba stanovit, zda procesu EIA záměr podléhá (*screening*); pokud ano, jaké informace mají být v dokumentaci EIA uvedeny (*scoping*).

⁵¹² Viz ustanovení § 10 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb.

⁵¹³ Tuto informaci je třeba sdělovat stavebním úřadům, neboť okruh dotčených orgánů podle zákona č. 100/2001 Sb. se liší od okruhu dotčených orgánů podle stavebního zákona.

⁵¹⁴ Viz ustanovení § 10 odst. 6 zákona č. 100/2001 Sb.

⁵¹⁵ Viz ustanovení §94c odst. 2 a § 94s odst. 3. stavebního zákona.

adresovány nikoli příslušnému úřadu, nýbrž stavebnímu úřadu, který řízení s posouzením vlivů na životní prostředí vede a kterému jsou určeny veškeré připomínky, které účastníci a ostatní subjekty s právem na vyjádření k dokumentaci pro dané řízení uplatní. V této fázi se všechny tyto subjekty vyjadřují k záměru pouze z hlediska vlivů na životní prostředí.⁵¹⁶

Obecně platí, že příslušný úřad postupuje podle zvláštních ustanovení o posuzování stavebních záměrů, které zohledňují specifika vyplývající z integrace procesu EIA do řízení podle stavebního zákona, a obecných ustanovení upravujících proces EIA, jejichž aplikaci zvláštní ustanovení o posuzování stavebních záměrů nevyklučuje. Jednou z odchylek, která zvláštní ustanovení zavádějí, je absence veřejného projednání podle zákona č. 100/2001 Sb., neboť záměr může být projednán s veřejností na veřejném ústním jednání, je-li stavebním úřadem nařízeno;⁵¹⁷ stejně jako v případě veřejného projednání se ho však musí účastnit i zpracovatel posudku, nestanoví-li příslušný úřad jinak.⁵¹⁸

Po uplynutí lhůty pro vyjádření k dokumentaci, resp. po konání veřejného ústního jednání, předá stavební úřad obdržené připomínky k dokumentaci EIA (zákon č. 100/2001 Sb. i stavební zákon je označují jako „výsledky projednání“) příslušnému úřadu; s předáním výsledků projednání příslušnému úřadu zároveň stavební úřad řízení přeruší, a to do doby vydání stanoviska EIA.⁵¹⁹ Příslušný úřad následně zajistí jejich předání zpracovateli posudku, kterého v průběhu lhůty pro vyjádření k dokumentaci zpracováním posudku pověřil. Náležitosti posudku se s výjimkou úpravy lhůty pro jeho zpracování řídí obecnými ustanoveními zákona č. 100/2001 Sb. zakotvujícími požadavky na posudek.

Dokumentace EIA, připomínky k ní podané, posudek a vyjádření dotčeného státu jsou následně podkladem pro vydání stanoviska EIA. To je i nadále vydáváno příslušným úřadem, avšak v důsledku paralelního vedení procesu EIA se tomu tak děje až v průběhu

⁵¹⁶ Viz ustanovení § 94e odst. 1 a § 94u odst. 1 stavebního zákona.

⁵¹⁷ Viz ustanovení § 94e odst. 1 a § 94u odst. 1 stavebního zákona.

⁵¹⁸ Viz ustanovení § 10 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb. V případě, že příslušný úřad dojde k závěru, že s ohledem na charakter záměru není účast zpracovatele posudku na veřejném ústním jednání nutná, může od tohoto požadavku upustit; bude tomu tak pravděpodobně v případech, kdy nebyly k dokumentaci EIA vzneseny připomínky a neočekává se její projednávání na veřejném ústním jednání.

⁵¹⁹ Viz ustanovení § 10 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb. a ustanovení § 94f odst. 1 a § 94v odst. 1 stavebního zákona.

řízení s posouzením vlivů na životní prostředí. Stanovisko EIA se zveřejňuje spolu posudkem a zasílá stavebnímu úřadu, který jej zveřejní a zahájí druhé kolo projednání – tentokrát se mohou veškeré subjekty, kterým svědčí právo podat připomínky či námitky, vyjádřit je všem aspektům záměru. Teprve poté může být vydáno územní rozhodnutí či společné povolení, kterým se záměr zároveň umisťuje i povoluje.⁵²⁰

Stanovisko EIA je podkladem pro rozhodnutí, které se vydává v řízení s posouzením vlivů na životní prostředí (tj. územní rozhodnutí nebo společné povolení), a rovněž musí být podkladem i v ostatních navazujících řízeních pro daný záměr či jeho další části/etapy, jsou-li vedena; v těchto případech se však již stanovisko EIA standardně přikládá k žádosti o vydání rozhodnutí pro ostatní části nebo etapy (v případě zbylých částí či etap již budou vedena „běžná“ územní a stavební či společné územní a stavební řízení). Z tohoto důvodu (a především z důvodu prevence tzv. salámování⁵²¹) se dokumentace EIA vždy zpracovává k celému záměru, tedy k záměru, který byl předmětem zjišťovacího řízení, a to i v případě, že oznamovatel hodlá záměr realizovat po částech nebo etapách a předmětem řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, ve kterém se stanovisko EIA vydává, je pouze část či etapa záměru. Je-li do řízení s posouzením vlivů na životní prostředí předložena pouze část nebo etapa záměru, který jako celek naplňuje některý z bodů přílohy č. 1 k zákonu, je proto nutné zpracovat dokumentaci EIA k celému záměru; to přirozeně neplatí o projektové dokumentaci, která se předkládá v rozsahu definovaném oznamovatelem.

Cílem zavedení možnosti integrace procesu EIA do výše uvedených řízení bylo především urychlení a zefektivnění povolovacího procesu. Určitou časovou úsporu, kterou představuje paralelní vedení procesu EIA a řízení podle stavebního zákona, lze spatřovat v přípravě společné dokumentace pro řízení s posouzením vlivů, jejíž součástí je i dokumentace EIA (dokumentace EIA tvoří samostatnou, avšak nedílnou součást dokumentace pro řízení s posouzením vlivů), a dále v odstranění některých duplicitně

⁵²⁰ Viz ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

⁵²¹ Unijní právo vyžaduje, aby byl záměr posouzen v celém rozsahu; jeho rozdrobování na menší části (tzv. *salami-slicing*), jež by mohlo vést k absenci posouzení záměru, je nepřípustné (viz např. rozsudek SDEU ze dne 10. prosince 2009, *Umweltanwalt von Kärnten*, C-205/08, bod 53). Záměr je proto třeba posoudit jako celek i tehdy, kdy jej investor hodná realizovat po částech nebo etapách.

prováděných úkonů, jako je např. zveřejňování informací, vyjadřování k dokumentaci nebo organizace veřejného jednání. Obě dokumentace jsou společně zveřejněny stavebním úřadem a jsou předmětem vyjádření ve stejné, paralelně běžící 30denní lhůtě;⁵²² v informačním systému EIA se však i nadále zveřejňuje pouze dokumentace EIA.⁵²³

V souvislosti s úspornými opatřeními je však nutno poukázat na nedostatečné projednání stavebních záměrů, jež jsou povolovány v integrovaném režimu, s veřejností, pokud jde o jeho ústní formu. V důsledku společného předkládání dokumentace EIA a dokumentace pro územní nebo společné řízení podle stavebního zákona lze jistě souhlasit s tím, že samostatné ústní projednání s veřejností pro každou z těchto dokumentací by nebylo optimálním řešením, neboť by znamenalo nadbytečnou administrativní i finanční zátěž jak na straně investorů, tak příslušných a stavebních úřadů. Veřejné projednání jakožto standardní fáze procesu EIA⁵²⁴ je proto zachováno pouze u nestavebních záměrů; v případě stavebních záměrů se neprovádí, neboť záměr lze s veřejností projednat v rámci veřejného ústního jednání podle stavebního zákona.

Odkaz na stavební zákon, dle kterého se řízení s posouzením vlivů na životní prostředí vedou, je logický, nicméně úpravu veřejného ústního jednání ve stavebním zákoně lze sotva považovat za dostatečnou. Obecně je nutno konstatovat, že ve stavebním zákoně dochází v posledních letech k postupnému rozvolnění právní úpravy veřejného ústního jednání; zatímco ještě před několika lety bylo konání veřejného ústního jednání povinné pro všechny záměry, které byly předmětem zjišťovacího řízení nebo procesu EIA,⁵²⁵ dnes

⁵²² Vyjadřování dotčených orgánů, dotčených územních samosprávných celků a veřejnosti k dokumentaci EIA probíhá zároveň s vyjadřováním k dokumentaci pro řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, což teoreticky znamená časovou úsporu 30 dnů oproti samostatně vedenému procesu EIA, ve kterém probíhají tyto konzultace jak v rámci procesu EIA, tak v každém navazujícím řízení.

⁵²³ Viz ustanovení § 10 odst. 4 a 5 zákona č. 100/2001 Sb.

⁵²⁴ Do 31. 10. 2017 bylo veřejné projednání koncipováno jako obligatorní fáze procesu EIA, od které bylo možno upustit pouze za podmínky, že příslušný úřad neobdržel žádné nesouhlasné vyjádření k záměru. Od 1. 11. 2017 se veřejné projednání záměru nařizuje vždy, obdržel-li příslušný úřad nesouhlasné vyjádření veřejnosti.

⁵²⁵ Viz ustanovení § 87 odst. 2 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 3. 2015 (tedy do nabytí účinnosti tzv. infringementové novely, tj. zákona č. 39/2015 Sb.): „*V případech záměrů posuzovaných ve zjišťovacím řízení, nebo pro které bylo vydáno stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, anebo záměrů umístěovaných v území, ve kterém nebyl vydán územní plán, stavební úřad nařídí k projednání žádosti veřejné ústní jednání.*“ Obdobně § 94a odst. 3 SZ.

se u záměrů, které byly podrobeny procesu EIA, koná pouze tehdy, nařídí-li jej stavební úřad, přičemž zákon neposkytuje žádné vodítko k tomu, v jakých případech by tak měl učinit.⁵²⁶

Aktuálně účinná právní úprava v případě řízení s posouzením vlivů na životní prostředí jde v omezení možnosti konání ústního projednání s veřejností ještě dále, neboť zachovává uvedenou konstrukci (tj. počítá s veřejným ústním jednáním pouze tam, kde to stavební úřad nařídí, a to na základě svého uvážení, které není nijak limitováno⁵²⁷), a zároveň vylučuje možnost konání veřejného projednání podle zákona č. 100/2001 Sb.⁵²⁸ Dle názoru odborné literatury je projednání stavebního záměru v územním či společném řízení s posouzením vlivů na životní prostředí založeno na zásadě, že veřejné ústní jednání se povinně nenařizuje (stavební úřad tak může učinit, pokud uzná za vhodné a nutné).⁵²⁹ V důsledku kombinace uvedených změn tedy pravděpodobně může dojít k zásadnímu omezení projednání záměru s veřejností ústní formou, neboť zatímco v rámci procesu EIA, který je prováděn samostatně, se veřejné projednání koná téměř vždy (s výjimkou záměrů, se kterými veřejnost nevyjádřila nesouhlas), bude ústní projednání s veřejností v rámci řízení s posouzením vlivů na životní prostředí zcela na správní úvaze stavebního úřadu. Stavebním úřadům tak lze doporučit, aby považovaly za vhodné a účelné veřejné ústní jednání nařizovat v případech, kdy byly ze strany veřejnosti obdrženy nesouhlasné připomínky k dokumentaci EIA.

Jakkoli je respektována snaha zákonodárce o zjednodušení a zrychlení povolovacího procesu, je otázkou, nakolik bylo stanoveného cíle dosaženo, neboť dle dostupných informací bylo tohoto řízení využito minimálně. Ustanovení upravující řízení

⁵²⁶ Viz ustanovení § 87 odst. 2 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2017: „V případech záměrů, pro které bylo vydáno stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, může stavební úřad nařídít k projednání žádosti veřejné ústní jednání. V případech záměrů umístovaných v území, ve kterém nebyl vydán územní plán, nařídí stavební úřad veřejné ústní jednání vždy [...]“. Obdobně § 94a odst. 3 SZ.

⁵²⁷ Viz ustanovení § 94e odst. 1 stavebního zákona, ve znění zákona č. 225/2017 Sb.: „[...] Stavební úřad může k projednání stavebního záměru nařídít veřejné ústní jednání, a je-li to účelné, spojí jej s ohledáním na místě [...]“.

⁵²⁸ Viz ustanovení § 10 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb., ve znění zákona č. 225/2017 Sb.: „[...] Ustanovení § 17 se nepoužije. [...]“.

⁵²⁹ Viz např. MACHÁČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony, str. 546 a 646, či MAREČEK, Jan. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018, str. 266 a 285.

s posouzením vlivů na životní prostředí jsou obsažena ve dvou odlišných právních předpisech, přičemž v obou z nich je třeba zvláštní ustanovení, která upravují řízení s posouzením vlivů na životní prostředí provázat s obecnými ustanoveními daného právního předpisu, což dále ztěžuje orientaci v daném právním předpise. S využitím sloučeného řízení jsou dále spojena i určitá rizika. Především nejistota, zda a za jakých podmínek bude oznamovatel moci svůj záměr realizovat, vede i nadále k preferenci dosavadního odděleného modelu. Příprava dokumentace pro územní a stavební řízení je s ohledem na míru její podrobnosti poměrně nákladná a oznamovatel, který si není realizací záměru zcela jist, podrobí nejprve záměr procesu EIA, a teprve na základě jeho výsledku bude dále postupovat s přípravou záměru. Jedná se tedy o model, který je spíše vhodný pro realizaci menších, jednoduchých záměrů, u kterých je vydání nesouhlasného stanoviska EIA a stanovení dalších, složitých preventivních opatření spíše nepravděpodobné.⁵³⁰ Integrovaného modelu tak pravděpodobně bude příliš využíváno ani v budoucnu.

Hlavní příčinu časové a administrativní náročnosti povolování záměrů lze navíc spatřovat spíše v celkové roztržitosti povolovacího procesu, kdy pro povolení jednoho záměru je potřeba celá řada správních rozhodnutí, závazných stanovisek a jiných správních úkonů, jež jsou vydávána nebo činěna různými správními orgány. S výjimkou vybraných otázek spadajících do zákona o ochraně přírody a krajiny⁵³¹ však v tomto ohledu k žádné další integraci nedošlo.

⁵³⁰ Výsledkem procesu EIA je zpravidla nejen závěr příslušného úřadu, zda lze z hlediska vlivů na životní prostředí s realizací záměru souhlasit, ale rovněž stanovení celé řady opatření k prevenci, vyloučení, snížení, zmírnění či minimalizaci nepříznivých vlivů na životní prostředí, které mohou vyvolat potřebu změny dokumentace pro územní nebo společné řízení.

⁵³¹ Zákonem č. 225/2017 Sb., kterým byl novelizován i zákon o ochraně přírody a krajiny, bylo dosaženo i částečné integrace v oblasti povolování kácení dřevin rostoucích mimo les a výjimek z tzv. druhové ochrany. V případě vybraných řízení včetně řízení s posouzením vlivů na životní prostředí vydává toto povolení stavební úřad (tedy nikoli orgán ochrany přírody), a to na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, který by jinak byl příslušný k vydání povolení; závazné stanovisko se stává součástí výrokové části rozhodnutí (viz ustanovení § 8 odst. 6 a § 56 odst. 6 a 7 zákona o ochraně přírody a krajiny).

4.4. Prioritní dopravní záměry

Zcela specifickou kategorií záměrů jsou tzv. prioritní dopravní záměry. Jedná se o přesně vymezené záměry, které se nacházejí na transevropské dopravní síti a které byly posouzeny podle předchozího zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, tj. podle zákona č. 244/1992 Sb. Tyto záměry jsou vyjmuty z aplikace přechodných ustanovení zákona č. 39/2015 Sb. a jsou podrobeny speciálnímu, zjednodušenému procesu posouzení vlivů na životní prostředí na základě speciálního ustanovení zákona č. 100/2001 Sb.,⁵³² které bylo do zákona vloženo zákonem č. 256/2016 Sb. účinným od 5. 8. 2016. Tento zákon, který byl připraven ve velmi krátkém čase, je někdy v odborné literatuře označován jako tzv. „rychlonoela EIA“.⁵³³

Přechodná ustanovení zákona č. 39/2015 Sb. vyžadují, aby v případě všech záměrů posouzených před nabytím účinnosti zákona č. 39/2015 Sb. bylo vydáno tzv. ověřovací závazné stanovisko, ve kterém příslušný úřad určí, zda bylo stanovisko EIA k těmto záměrům vydáno v souladu s právními předpisy provádějícími směrnici EIA.⁵³⁴ Hlavním cílem přechodného ustanovení je ověřit soulad těchto stanovisek EIA s požadavky směrnice EIA a zajistit jejich závaznost v povolovacím procesu (stanoviska EIA byla před nabytím účinnosti zákona č. 39/2015 Sb. vydávána ve formě jiného správního úkonu podle části čtvrté správního řádu).

Je zřejmé, že u záměrů, které byly posouzeny podle zákona č. 100/2001 Sb., který byl přijat za účelem harmonizace českého práva s právem Evropské unie, resp. Evropského společenství, je výsledkem tohoto posouzení zpravidla souhlasné ověřovací závazné stanovisko (samozřejmě za předpokladu, že proces EIA a stanovisko EIA netrpí vadami). Odlišná je však situace u záměrů, které byly posouzeny podle předchozí právní úpravy, tedy podle zákona č. 244/1992 Sb. Ačkoli v době přijetí infringementové novely již uplynulo mnoho let od okamžiku, kdy přestala být vydávána stanoviska EIA podle zákona

⁵³² Viz ustanovení § 23a zákona č. 100/2001 Sb.

⁵³³ FRANKOVÁ M.: *Malé zamyšlení nad „rychlonoelou“ zákona o posuzování vlivů na životní prostředí*. České právo životního prostředí, 2016, číslo 41, str. 53.

⁵³⁴ Čl. II bod 1 přechodných ustanovení zákona č. 39/2015 Sb.

č. 244/1992 Sb., stále existovaly záměry, které takovýmto stanoviskem EIA disponovaly a které se nacházely v rannější či pozdější fázi povoloovacího procesu. Jednalo se zejména o stavby dopravní infrastruktury; k některým z nich bylo stanovisko EIA vydáno dokonce i více než 15 let před přijetím infringementové novely.⁵³⁵ Jelikož byl zákon č. 244/1992 Sb. přijat před vstupem do EU, požadavky směrnice EIA nenaplňoval, a nepřicházelo tak v úvahu vydání jiného než nesouhlasného ověřovacího závazného stanoviska, z něhož plyne povinnost nového posouzení v procesu EIA vedeném podle aktuálně účinného zákona č. 100/2001 Sb.

Vzhledem ke skutečnosti, že většina záměrů posouzených podle zákona č. 244/1992 Sb. se v době přijetí zákona č. 39/2015 Sb. nacházela již v pokročilém stadiu povoloovacího procesu, znamenala aplikace jeho přechodných ustanovení poměrně zásadní dopad. Cílem úpravy proto bylo zmírnit dopad výše uvedených přechodných ustanovení infringementové novely na případy vybraných záměrů, u kterých je dán veřejný zájem na jejich včasné realizaci; jelikož na tyto záměry nebylo možno uplatnit výjimky z posuzování podle směrnice EIA (viz kapitola 4.6), byl zakotven speciální zjednodušený postup jejich posouzení. Prioritní dopravní záměry, na které zvláštní režim posuzování dopadá, jsou stavby dopravní infrastruktury, které byly posouzeny podle zákona č. 244/1992 Sb. a které by – v případě standardního postupu – vyžadovaly nové posouzení podle aktuálně účinného zákona č. 100/2001 Sb.⁵³⁶

Prioritní dopravní záměry musí splňovat několik podmínek. Jak je již uvedeno výše, jedná se o stavby, ke kterým bylo vydáno souhlasné stanovisko EIA⁵³⁷ podle zákona č. 244/1992 Sb. Musí se zároveň jednat o dopravní stavby, které se nacházejí na transevropské dopravní síti a které získaly územní rozhodnutí před 31. 3. 2015 (tedy před nabytím účinnosti zákona č. 39/2015 Sb.). Konečně, musí se jednat o záměry uvedené v nařízení vlády, jehož přijetí zákon č. 100/2001 Sb. předpokládá. V návaznosti na tuto podmínku bylo následně přijato

⁵³⁵ VOMÁČKA, Vojtěch a Dominik ŽIDEK. *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, str. 141.

⁵³⁶ VOMÁČKA V., BAHÝLOVÁ L.: *Zvláštní režim procesu EIA pro vybrané prioritní stavby*. České právo životního prostředí, 2016, číslo 41, str. 46.

⁵³⁷ Ustanovení § 23a odst. 1 písm. c) zákona č. 100/2001 Sb. pracuje s pojmem „stanovisko o hodnocení vlivů“, neboť tak jej nazýval zákon č. 244/1992 Sb.

nařízení vlády, obsahující taxativní výčet konkrétních prioritních dopravních záměrů, na které nově zavedená speciální úprava dopadá.⁵³⁸ Již znění podmínek implikuje, že klíčovým je poslední podmínka, tj. seznam konkrétních staveb, přičemž předchozí podmínky jsou v podstatě zbytečné, neboť seznam těchto záměrů již byl znám v době přípravy novely (byl podkladem pro usnesení vlády, které přípravu novely uložilo,⁵³⁹ a odkazuje na něj i důvodová zpráva k jejímu návrhu⁵⁴⁰), kdy již bylo zřejmé i to, že tyto záměry naplňovaly i ostatní výše uvedené podmínky.

Speciální režim spočívá ve zjednodušeném posouzení vlivů těchto záměrů na životní prostředí a vydání speciálního závazného stanoviska, tzv. závazného stanoviska k vlivům prioritního dopravního záměru, které slouží jako podklad v navazujících řízeních a které *de facto* nahrazuje stanovisko EIA.⁵⁴¹ Toto závazné stanovisko se vydává na základě žádosti oznamovatele, kterou bylo možno podat nejpozději do 31. 1. 2017, a je platné 5 let od jeho vydání Ministerstvem životního prostředí, které je vždy (bez ohledu na zařazení záměru) příslušným úřadem. Povolovací řízení k těmto záměrům jsou stejně jako u jiných záměrů vedena v režimu navazujících řízení, z čehož vyplývá i povinnost ověření identity záměru, na kterou se obdobně použijí ustanovení o závazném stanovisku *coherence stamp*.⁵⁴²

S ohledem na podobu speciálního režimu posuzování prioritních dopravních záměrů, ve kterém absentuje možnost vyjádřit se k podkladům a rovněž se nezpracovává posudek, lze dojít k závěru, že novelou byla založena poměrně zásadní dvojkolejnost v posuzování záměrů, které byly posouzeny podle zákona č. 244/1992 Sb.; prioritní dopravní záměry jsou značně zvýhodněny oproti ostatním záměrům původně posouzeným podle zákona č. 244/1992 Sb., neboť ve srovnání se standardním procesem EIA vyžadují pouze velmi okleštěné posouzení.⁵⁴³ Byť je zřejmý veřejný zájem na urychleném provedení těchto

⁵³⁸ Viz nařízení vlády č. 283/2016 Sb. Nařízení uvádí deset vyjmenovaných staveb, které podléhají režimu § 23a zákona č. 100/2001 Sb., přičemž u dvou z nich se uplatní požadavek na uvedení oznamovatelem studovaných variant, zakotvený v ustanovení § 23a odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb.

⁵³⁹ Usnesení vlády č. 434 ze dne 11. května 2016.

⁵⁴⁰ Viz důvodová zpráva k návrhu zákona č. 256/2016 Sb. (sněmovní tisk 843/0), obecná část, bod C.

⁵⁴¹ Viz ustanovení § 23a odst. 5 věty čtvrté zákona č. 100/2001 Sb.

⁵⁴² Viz ustanovení § 23a odst. 8 zákona č. 100/2001 Sb.

⁵⁴³ V odborné literatuře se již po přijetí novely objevily názory, že se jedná o převážně formální záležitost,

staveb, není jisté, zda bylo vhodné jej upřednostnit nad požadavky na ochranu životního prostředí. Nežádka je zpochybňován i soulad tohoto speciálního režimu s Ústavou ČR a právem EU, a to z důvodu nedostatku obecnosti právní úpravy, neboť zákon se vztahuje na předem určené, konkrétní záměry, taxativně vyjmenované v prováděcím právním předpisu.⁵⁴⁴ V každém případě se však tato ustanovení stávají pozvolna obsoletními, neboť dle informací uvedených v Informačním systému EIA již byla všechna závazná stanoviska k prioritním dopravním stavbám vydána a nyní slouží jako podklad v navazujících řízeních, z nichž byla většina již rovněž ukončena vydáním rozhodnutí.⁵⁴⁵

4.5. Činnosti plánované na území Antarktidy

Pro úplnost je třeba uvést i zcela specifický, v praxi zcela ojediněle prováděný režim posuzování, který obsahuje zákon o Antarktidě.⁵⁴⁶ Ten implementuje závazky plynoucí z mezinárodních smluv, kterými je ČR vázána – jedná se o Smlouvu o Antarktidě z roku 1959⁵⁴⁷ a o Protokol o ochraně životního prostředí ke Smlouvě o Antarktidě (někdy též označovaný jako Madridský protokol) z roku 1991.⁵⁴⁸ Účelem zákona o Antarktidě je zajistit dodržování mezinárodních závazků týkajících se Antarktidy, zejména zajistit všestrannou ochranu životního prostředí Antarktidy jako přírodní rezervace zasvěcené míru a vědě v souladu se Smlouvou o Antarktidě a Madridským protokolem.⁵⁴⁹ Tyto mezinárodní dokumenty kodifikují mezinárodní právní postavení tohoto kontinentu, který

kdy „kvaziproces EIA“, ve kterém posuzování prioritních dopravních záměrů probíhá, neposkytuje dostatečné záruky skutečného posouzení vlivů na životní prostředí (viz např. FRANKOVÁ M.: *Malé zamyšlení nad „rychlou novelou“ zákona o posuzování vlivů na životní prostředí*, 2016, číslo 41, str. 55, či VOMÁČKA V., BAHÝLOVÁ L.: *Zvláštní režim procesu EIA pro vybrané prioritní stavby*. České právo životního prostředí, 2016, číslo 41, str. 47).

⁵⁴⁴ Protiústavnost je namítána např. v rozkladu Děti Země – Klubu za udržitelnou dopravu ze dne 3. 7. 2017 proti vydání stavebního povolení pro záměr „D11-1106.1 Hradec Králové – Předměřice n. L.“, dostupném na úřední desce MD ČR: http://www.mdcr.cz/getattachment/Ministerstvo/Uredni-deska/Dalnice-D11-1106-1-oznameni-o-podanych-rozkladech/D11_1106_1_rozklad_Deti_Zeme.pdf.aspx, a je vyjádřena i v odborné literatuře (např. FRANKOVÁ M.: *Malé zamyšlení nad „rychlou novelou“ zákona o posuzování vlivů na životní prostředí*. České právo životního prostředí, 2016, číslo 41, str. 54).

⁵⁴⁵ Ke dni 11. 12. 2018 již byla povolena pouze část prioritních dopravních záměrů.

⁵⁴⁶ Viz část čtvrtá zákona č. 276/2003 Sb., o Antarktidě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁴⁷ Smlouva o Antarktidě byla podepsána 1. 12. 1959 a v platnost vstoupila 23. 6. 1961.

⁵⁴⁸ Madridský protokol podepsala ČSFR 2. 10. 1992 a pro Českou republiku jako nástupnický stát ČSFR vstoupil protokol včetně jeho pěti příloh v platnost po ratifikaci prezidentem republiky 24. 9. 2004 (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 42/2005 Sb. m. s.).

⁵⁴⁹ Viz ustanovení § 1 odst. 1 zákona o Antarktidě.

smí být využíván pouze pro mírovou a vědeckou spolupráci (zakázána je jakákoli vojenská činnost) a který je tak mezinárodním prostorem, který si státy nesmí přivlastnit a ve kterém nemohou vykonávat výlučnou územní suverenitu.⁵⁵⁰

Madridský protokol obsahuje zvláštní pravidla pro posuzování vlivů navržených činností na životní prostředí Antarktidy, přičemž rozlišuje tři kategorie environmentálních vlivů, které jsou klasifikovány podle jejich významnosti ve vztahu k vlivům malým nebo přechodným, tj. dělí je na vlivy menší, stejné nebo větší než vlivy malé nebo přechodné.⁵⁵¹ Co se týče výkladu jednotlivých pojmů, nepanuje v mezinárodním společenství shoda, neboť tyto pojmy nejsou v Madridském protokolu definovány, a to zejména v případě pojmu „vlivů malých (nevýznamných) nebo přechodných“ (*less than a minor or transitory impact*), který je klíčový pro rozhodování o tom, zda je pro danou činnost nutno zpracovat počáteční vyhodnocení vlivů nebo všestranné zhodnocení vlivů.⁵⁵² Tento pojem je proto nutno vykládat vždy *ad hoc*.⁵⁵³ Madridský protokol rovněž stanovuje postupy, kterými se posouzení činností navržených v Antarktidě řídí; smluvní strany jsou povinny zajistit, aby byly tyto postupy použity v povolovacích procesech k těmto činnostem a k jejich případným změnám.⁵⁵⁴

Dle zákona o Antarktidě, který požadavky Madridského protokolu implementuje, se posuzují všechny činnosti plánované na území Antarktidy, pro které je vyžadováno povolení. S ohledem na specifickou mezinárodní povahu Antarktidy a limitované

⁵⁵⁰ VÍCHA O.: *Antarktické právo: Mezinárodněprávní a vnitrostátní aspekty ochrany životního prostředí Antarktidy*. České právo životního prostředí, 2003, číslo 9, str. 16.

⁵⁵¹ Viz ustanovení čl. 8 Madridského protokolu: „1. Navržené činnosti uvedené níže v odstavci 2 se podrobují procesu stanovenému v příloze I pro posuzování vlivů těchto činností na životní prostředí Antarktidy nebo na závislé či přidružené ekosystémy podle toho, zda se zjistí, že tyto činnosti mají: a) méně než malý či přechodný vliv; b) malý či přechodný vliv; nebo c) více než malý či přechodný vliv. 2. Každá strana zajistí, aby proces posuzování vlivů, stanovený v příloze I, se použil v plánovacích procesech vedoucích k rozhodnutí o zahájení činností v oblasti Smlouvy o Antarktidě podle programů vědeckého výzkumu, turistice a všech jiných vládních a nevládních činnostech v oblasti Smlouvy o Antarktidě, pro které se vyžaduje předběžné sdělení podle článku VII Smlouvy o Antarktidě, včetně přidružených činností přísunu a zásobování.“

⁵⁵² VÍCHA O.: *Antarktické právo: Mezinárodněprávní a vnitrostátní aspekty ochrany životního prostředí Antarktidy*. České právo životního prostředí, 2003, číslo 9, str. 96, či BASTMEIJER, C. J. a Timo KOIVUROVA. *Theory and practice of transboundary environmental impact assessment*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2008, str. 175-219.

⁵⁵³ DVORÁK L., VÍCHA O.: *Posuzování vlivů na životní prostředí Antarktidy podle vládního návrhu zákona o Antarktidě*. Zpravodaj EIA, ministerstvo životního prostředí, 2003, číslo 2, příloha, str. II.

⁵⁵⁴ Viz příloha I k Madridskému protokolu.

možnosti jejího využívání jsou omezené i činnosti, které lze v Antarktidě provádět. Výčet činností se tak zjevně odlišuje od záměrů, které jsou uvedeny v příloze č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb.; jedná se např. o pobyt větší skupiny osob, vědecký výzkum, odběr nerostů, výstavba a úpravy různých objektů a zařízení, vstup na zvláště chráněné antarktické území či manipulace se zvláště chráněnými antarktickými druhy rostlin a živočichů.⁵⁵⁵

Specifickými nejsou však pouze činnosti, které posuzování podle zákona o Antarktidě podléhají, ale i průběh jejich posuzování. Zákon o Antarktidě sice pracuje s pojmy, které jsou zakotveny v zákoně č. 100/2001 Sb., jejich obsah je však stanoven zákonem o Antarktidě a procesní režim posuzování je rovněž odlišný (zákon o Antarktidě odkazuje na zákon č. 100/2001 Sb. pouze v případě požadavku na zpracování dokumentů pořizovaných v průběhu posuzování autorizovanými osobami), ve všech ostatních otázkách upravuje jednotlivé fáze posuzování samostatně.⁵⁵⁶ Podrobné náležitosti jednotlivých dokumentů pořizovaných v průběhu posuzování stanoví prováděcí právní předpis.⁵⁵⁷

Česká osoba, která plánuje na území Antarktidy provádět některou z činností, pro které je vyžadováno povolení, rovněž označovaná jako oznamovatel, je povinna předložit ministerstvu oznámení o zamýšlené činnosti v Antarktidě.⁵⁵⁸ Další náležitosti oznámení stanovuje prováděcí právní předpis k zákonu o Antarktidě.⁵⁵⁹ Oznámení se zveřejňuje způsobem umožňujícím dálkový přístup s tím, že dotčené správní úřady a veřejnost se mohou k oznámení vyjádřit ve lhůtě 15 dnů.⁵⁶⁰

⁵⁵⁵ Viz ustanovení § 8 odst. 1 zákona o Antarktidě.

⁵⁵⁶ Viz ustanovení § 15 odst. 2 a 5 a § 16 odst. 6 zákona o Antarktidě odkazující na ustanovení § 19 zákona č. 100/2001 Sb.

⁵⁵⁷ Vyhláška č. 104/2004 Sb., kterou se provádí zákon o Antarktidě a o změně některých zákonů.

⁵⁵⁸ Viz ustanovení § 14 odst. 1 zákona o Antarktidě. Oznámení obsahuje vždy identifikaci českých osob, které se mají účastnit činností v Antarktidě, a popis navržené činnosti včetně jejího účelu, umístění, doby trvání a intenzity. Pokud bude činnost v Antarktidě prováděna více osobami, mohou tyto podat společné oznámení a zvolit si společného zmocněnce pro doručování.

⁵⁵⁹ Viz příloha č. 2 vyhlášky č. 104/2004 Sb.; náležitosti oznámení jsou formulovány obdobně, jako tomu tak činí příloha č. 3 k zákonu č. 100/2001 Sb.

⁵⁶⁰ Viz ustanovení § 14 odst. 4 zákona o Antarktidě.

Na základě oznámení provede Ministerstvo životního prostředí zjišťovací řízení, v němž předběžně stanoví možný vliv činnosti nebo změny činnosti na životní prostředí Antarktidy. Písemný závěr zjišťovacího řízení vydá Ministerstvo životního prostředí ve lhůtě 30 dnů a současně jej zveřejní na internetu.

Jak již bylo uvedeno výše, environmentální vlivy plánované činnosti jsou klasifikovány podle jejich významnosti ve vztahu k vlivům malým nebo přechodným. Ze závěru zjišťovacího řízení tak mohou vyplynout tři různé scénáře dalšího povolování činnosti plánované v Antarktidě. V závislosti na charakteru předpokládaných vlivů plánované činnosti může Ministerstvo životního prostředí dojít k závěru, že činnost nebo změna činnosti budou mít:

- menší než malý nebo přechodný vliv na životní prostředí Antarktidy, nebo
- malý nebo přechodný vliv na životní prostředí Antarktidy, nebo
- větší než malý nebo přechodný vliv na životní prostředí Antarktidy.

Pokud ze závěru zjišťovacího řízení vyplývá, že činnost nebo změna činnosti bude mít menší než malý nebo přechodný vliv na životní prostředí Antarktidy, další posuzování již neprobíhá a závěr zjišťovacího řízení se stává odborným podkladem pro vydání povolení.⁵⁶¹

Vyplyne-li naopak ze zjišťovacího řízení, že činnost nebo změna činnosti bude mít malý nebo přechodný vliv na životní prostředí Antarktidy, provede Ministerstvo životního prostředí zároveň *scoping*. Ten stanoví požadavky na dokumentaci, která se v dikci zákona o Antarktidě označuje jako dokumentace k počátečnímu vyhodnocení vlivů na životní prostředí Antarktidy.⁵⁶² Ta je následně zveřejněna a současně rozeslána dotčeným správním úřadům a příslušným mezinárodním organizacím k vyjádření ve lhůtě 30 dnů – v téže lhůtě se k ní může vyjádřit i veřejnost.⁵⁶³ Na základě uvedené dokumentace je následně vydáno stanovisko k počátečnímu vyhodnocení vlivů, které je – obdobně jako stanovisko EIA –

⁵⁶¹ Viz ustanovení § 14 odst. 5 a 6 zákona o Antarktidě.

⁵⁶² Viz ustanovení § 15 odst. 1 zákona o Antarktidě; náležitosti dokumentace k počátečnímu vyhodnocení vlivů na životní prostředí Antarktidy jsou stanoveny v příloze č. 3 k vyhlášce č. 104/2004 Sb.

⁵⁶³ Viz ustanovení § 15 odst. 2 zákona o Antarktidě.

odborným podkladem pro vydání povolení plánované činnosti.⁵⁶⁴ Na rozdíl od stanoviska EIA však toto stanovisko platí pouze jeden rok od jeho vydání, s možností jeho opakovaného prodloužení.⁵⁶⁵

Scoping se provádí rovněž v případě, kdy ze závěru zjišťovacího řízení vyplývá, že činnost nebo změna činnosti budou mít větší než malý nebo přechodný vliv na životní prostředí Antarktidy. V takovém případě se zpracovává dokumentace, nyní označovaná jako dokumentace k všestrannému zhodnocení vlivů na životní prostředí Antarktidy.⁵⁶⁶ Tato dokumentace se rovněž zveřejňuje a zasílá k vyjádření širšímu okruhu subjektů, tj. nejen dotčeným správním úřadům, ale i ostatním smluvním stranám Protokolu; lhůta na vyjádření, která se vztahuje i na veřejnost, zde činí 90 dnů.⁵⁶⁷ Dokumentace se navíc zasílá i Výboru pro ochranu životního prostředí Antarktidy, a to s dostatečným předstihem před zahájením Poradních shromáždění smluvních stran Smlouvy, na kterém je následně projednána.⁵⁶⁸ Na rozdíl od předchozího, druhého schématu posuzování se zde navíc zpracovává posudek o vlivech činnosti nebo změny činnosti na životní prostředí Antarktidy,⁵⁶⁹ který je spolu s dokumentací podkladem pro vydání stanoviska k všestrannému zhodnocení vlivů na životní prostředí Antarktidy – stanovisko je i v tomto případě odborným podkladem pro vydání povolení a je platné rovněž po dobu jednoho roku (s možností jeho opakovaného prodloužení).⁵⁷⁰

Stejně jako v případě standardního procesu EIA vedeného podle zákona č. 100/2001 Sb. se i zde veškeré dokumenty zveřejňují v Informačním systému EIA.⁵⁷¹

⁵⁶⁴ Viz ustanovení § 15 odst. 5 zákona o Antarktidě; náležitosti stanoviska k počátečnímu hodnocení vlivů na životní prostředí Antarktidy jsou zakotveny v příloze č. 4 k vyhlášce č. 104/2004 Sb.

⁵⁶⁵ Viz ustanovení § 15 odst. 7 zákona o Antarktidě.

⁵⁶⁶ Viz ustanovení § 16 odst. 1 zákona o Antarktidě; náležitosti dokumentace k všestrannému zhodnocení vlivů na životní prostředí Antarktidy jsou stanoveny v příloze č. 5 k vyhlášce č. 104/2004 Sb.

⁵⁶⁷ Viz ustanovení § 16 odst. 3 zákona o Antarktidě.

⁵⁶⁸ Viz ustanovení § 16 odst. 4 zákona o Antarktidě.

⁵⁶⁹ Viz ustanovení § 16 odst. 6 zákona o Antarktidě; náležitosti posudku o vlivech činnosti nebo změny činnosti na životní prostředí Antarktidy jsou stanoveny v příloze č. 6 k vyhlášce č. 104/2004 Sb.

⁵⁷⁰ Viz ustanovení § 16 odst. 10 zákona o Antarktidě; náležitosti stanoviska k všestrannému zhodnocení vlivů na životní prostředí Antarktidy jsou stanoveny v příloze č. 7 k vyhlášce č. 104/2004 Sb.

⁵⁷¹ Viz sekce Záměry mimo území ČR. Poslední z činností plánovaných na území Antarktidy (stav ke dni 11. 12. 2018) je realizace národního vědeckého programu, posuzovaná v prosinci roku 2017 - viz https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_MZP054M.

4.6. Výjimky z posuzování

Směrnice EIA předpokládá, že mohou nastat situace, ve kterých by posuzování vlivů na životní prostředí, berouc v úvahu zejména jeho časový aspekt, mohlo ohrozit účely určitých záměrů. Zakotvuje proto tzv. výjimky z posuzování, které umožňují za určitých okolností vyjmout záměr z působnosti směrnice EIA.⁵⁷²

První skupinou záměrů, které mohou být vyňaty (ať už zcela, nebo zčásti), jsou urgentní případy, kdy je realizace záměru nezbytná výhradně z důvodu obrany státu nebo bezprostředně hrozící mimořádné civilní události, která by mohla vážně ohrozit zdraví, bezpečnost, majetek obyvatelstva nebo životní prostředí. Posuzování vlivů záměru na životní prostředí by v takovém případě mohlo zcela zmařit účel záměru, kterým je co nejrychlejší reakce na hrozící nebezpečí. Předpokladem pro uplatnění výjimky je skutečnost, že to vnitrostátní právní řád připouští, přičemž o uplatnění výjimky je třeba rozhodovat v konkrétních případech *ad hoc* (nikoli plošně stanovit, že určité záměry budou *a priori* vyňaty z posuzování). Zároveň se musí členský stát domnívat, že by posuzování skutečně ovlivnilo účel záměru; nestačí tedy např. pouhá klasifikace určitého záměru jakožto záměru sloužícího výlučně pro účely obrany. Pokud jsou podmínky pro aplikaci výjimky naplněny, dochází k vynětí záměru (popř. jeho části) z povinnosti posuzování zcela, tj. členský stát není povinen zajistit žádné další kroky.⁵⁷³

Druhou skupinou záměrů jsou rovněž výjimečné případy, na jejichž realizaci je naléhavý veřejný zájem, avšak které se vyznačují o poznání nižší mírou urgentnosti. Směrnice EIA nedefinuje pojem „výjimečný případ“ a ani nespecifikuje situace, které lze považovat za výjimečné;⁵⁷⁴ identifikace těchto případů tak bude závislá na konkrétních okolnostech případu. Výjimečnost záměru však nemůže být pouze hypotetická a musí být odůvodněna časovou tísň a ztížením či dokonce znemožněním realizace záměru, pokud by proces EIA

⁵⁷² Viz ustanovení čl. 1 odst. 3 a čl. 2 odst. 4 revidované směrnice EIA.

⁵⁷³ Viz ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb., který je transpozičním ustanovením k čl. 1 odst. 3 revidované směrnice EIA.

⁵⁷⁴ VOMÁČKA, Vojtěch a Dominik ŽIDEK. *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, str. 148.

proběhl.⁵⁷⁵ Dle zákona č. 100/2001 Sb. se jedná o případy záměrů, u kterých veřejný zájem na jejich provedení výrazně převažuje nad veřejným zájmem na ochraně životního prostředí a veřejného zdraví, není-li vzhledem k okolnostem možné provést posuzování záměru, aniž by byl nepříznivě ovlivněn účel záměru. Tyto záměry lze rovněž vyjmout z povinnosti posuzování vlivů na životní prostředí, avšak za splnění dalších, zákonem stanovených povinností.⁵⁷⁶

Výjimečnými případy se dle metodické příručky k aplikaci výjimek podle směrnice EIA⁵⁷⁷ rozumí zejména zmírnění nebo odvrácení důsledků mimořádných událostí, ochrana životního prostředí, života, zdraví, bezpečnosti nebo majetku obyvatelstva nebo zachování ekonomické stability v případech jejich vážného ohrožení. Jedná se především o případy, které nebyly nebo nemohly být předvídané, a které je třeba urychleně řešit. Do této skupiny výjimek tedy spadají výjimečné, krajně naléhavé a nepředvídatelné případy záměrů, u kterých veřejný zájem na jejich provedení výrazně převažuje nad veřejným zájmem na ochraně životního prostředí a veřejného zdraví a u kterých nelze posuzování vzhledem k okolnostem provést, aniž by byl nepříznivě ovlivněn jejich účel.

Jedním z předpokladů pro aplikaci druhé skupiny výjimek je naplnění účelu směrnice EIA, za který lze obecně označit nutnost zvážit možné významné negativní vlivy na životní prostředí předtím, než bude záměr povolen, zajistit jejich prevenci, eliminaci, snížení nebo kompenzaci a přispět tak k udržitelnému rozvoji společnosti. Naplnění tohoto účelu lze dosáhnout nejen provedením standardního procesu EIA, ale např. i jinou formou posouzení. Může se jednat např. o záměr, jehož cílem je co nejdříve odstranit následky nepředvídatelné mimořádné civilní události – jelikož by vedení několikaměsíčního procesu EIA mohlo podstatně ztížit zamýšlenou realizaci záměru či by dokonce mohlo účel záměru

⁵⁷⁵ VOMÁČKA V., BAHÝLOVÁ L.: *Zvláštní režim procesu EIA pro vybrané prioritní stavby*. České právo životního prostředí, 2016, číslo 41, str. 48.

⁵⁷⁶ Viz ustanovení § 4 odst. 3 a 4 zákona č. 100/2001 Sb. transponují možnost uplatnění výjimek podle čl. 2 odst. 4 revidované směrnice EIA.

⁵⁷⁷ *Clarification of the Application of Article 2(3) of the EIA Directive*; příručka byla vydána Evropskou komisí v roce 2006 před přijetím revize směrnice EIA, avšak její závěry, zejména požadavek na restriktivní výklad ustanovení o výjimkách, který vychází z judikatury SDEU, jsou i nadále aplikovatelné. V současnosti se připravuje aktualizace této metodické příručky (ke dni 11. 12. 2018 dosud nebyla na webu ec.europa.eu zveřejněna).

zcela zhatit, je na místě zvážit jinou, z časového či věcného hlediska zjednodušenou formu posouzení.

Rozhodování o výjimkách je svěřeno vládě. V případě, že vláda rozhoduje o aplikaci výjimky pro záměr z druhé skupiny, je zároveň povinna zajistit splnění specifických požadavků. V první řadě může vláda stanovit jinou formu posuzování; zákon č. 100/2001 Sb. blíže nespécifikuje, o jakou formu posuzování by se mělo jednat, lze však usuzovat, že vláda by se měla zabývat otázkou, zda by nebylo možné zajistit vyhodnocení předpokládaných vlivů záměru jiným vhodným způsobem, a pokud ano, stanovit rozsah a formu takového posuzování a pověřit jím odpovědný správní orgán či určitou osobu.⁵⁷⁸ Zároveň je vláda povinna zajistit zveřejnění informace o uplatnění výjimky, jejích důvodech a výsledcích posuzování, které stanovila. V neposlední řadě je pak o uplatnění výjimky povinna informovat Evropskou komisi, a to s uvedením důvodů a informací, které byly sděleny veřejnosti.

Dle výše uvedené metodické příručky EK lze omezit rozsah posouzení např. tak, že v případě nezbytnosti realizovat záměr ve velmi krátkém čase bude možno stanovit, že dokumentace EIA se zpracuje v omezeném rozsahu (např. nebude proveden časově náročný biologický průzkum nebo budou vyhodnoceny vlivy na nejvíce ohrožené faktory životního prostředí), nebo že proces EIA bude proveden až *ex post*. Směrnice EIA rovněž připouští, aby byla provedena jiná, alternativní forma posouzení, zcela odlišná od standardního procesu EIA.

Součástí návrhu na uplatnění výjimky v případě druhé skupiny výjimek musí být i vyjádření Ministerstva životního prostředí, které je nepochybně důležitým podkladem pro rozhodování vlády. V něm se Ministerstvo životního prostředí jakožto gestor směrnice EIA může vyjádřit k naplnění předpokladů pro aplikaci výjimky a zároveň doporučit i alternativní formu posouzení, kterou považuje za vhodnou.

⁵⁷⁸ Dle důvodové zprávy k zákonu č. 326/2017 Sb. (sněmovní tisk 1003/0), který do úpravy výjimek zasáhl, se může jednat o provedení posouzení obdobného jako je posouzení podle zákona č. 100/2001 Sb., avšak v omezeném rozsahu (v takovém, který je možný a který neodporuje účelu záměru), popřípadě o jinou formu posouzení.

Při aplikaci výjimek nelze opomíjet skutečnost, že ČR je povinna provádět nejen směrnici EIA, ale i další právní předpisy, zejména směrnici o stanovištích a Espoo úmluvu. Vzhledem ke skutečnosti, že součástí posuzování podle zákona č. 100/2001 Sb. je i tzv. naturové posouzení,⁵⁷⁹ které vyplývá z požadavků směrnice o stanovištích, jež žádné výjimky z povinnosti provedení naturového posouzení nepřipouští, je třeba v případě záměrů, na které je uplatněna výjimka, vždy zajistit zpracování naturového posouzení (to bude mít pravděpodobně podobu samostatného dokumentu, který bude sloužit jako podklad při povolování záměru, aniž by došlo k jeho procesnímu začlenění do zjišťovacího řízení či procesu EIA). Bez ohledu na rozsah posouzení, který vláda stanoví, dále musí být vždy zajištěny požadavky mezistátního posuzování tak, aby měly dotčené státy vždy možnost se k záměru vyjádřit – i tyto záměry lze tedy vyjmout z posuzování, avšak v případech, kdy se jedná o záměry s přeshraničními vlivy, je nezbytné zajistit naplnění požadavků na mezistátní posuzování do té míry, do jaké je to možné (jedním z požadavků, který je bezpochyby třeba naplnit, je oznámit záměr dotčeným státům a umožnit jim se k záměru vyjádřit).⁵⁸⁰

Jakkoli lze závěr o požadavku na plnění směrnice o stanovištích a Espoo úmluvy aplikovat na obě skupiny výjimek, vztahují se výše uvedené specifické požadavky na provedení naturového posouzení a přiměřenou aplikaci ustanovení o mezistátním posuzování pouze na druhou skupinu výjimek, tedy na výjimečné případy, u kterých veřejný zájem na jejich realizaci převažuje nad veřejným zájmem na ochraně životního prostředí; v případě první skupiny výjimek se tyto požadavky neuplatní.⁵⁸¹

Směrnice EIA připouští i třetí skupinu výjimek, a to v případech, kdy členské státy přijímají záměry prostřednictvím právních předpisů.⁵⁸² Předpokladem je, že se jedná o zvláštní legislativní akt, který má stejné vlastnosti jako povolení, tedy musí opravňovat

⁵⁷⁹ Viz ustanovení § 45i odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Problematice naturových záměrů jsou věnovány bod 2.2.4 a kapitola 4.2.

⁵⁸⁰ Tato povinnost nevyplyvá jen z Espoo úmluvy, ale i ze samotné dikce směrnice EIA, která zakotvuje druhou skupinu výjimek a která se vymezuje vůči čl. 7 směrnice EIA o mezistátním posuzování (viz ustanovení čl. 2 odst. 4 revidované směrnice EIA: „*Aniž je dotčen článek 7,...*“)

⁵⁸¹ Tento přístup je zjevně odůvodněn naléhavou povahou záměrů, které do první skupiny záměrů spadají. Je však otázka, do jaké míry je souladný s požadavky směrnice o stanovištích a Espoo úmluvy.

⁵⁸² Viz ustanovení čl. 2 odst. 5 revidované směrnice EIA.

oznamovatele k uskutečnění záměru.⁵⁸³ Směrnice EIA zde umožňuje vyjmout záměr z působnosti ustanovení týkajících se projednání s veřejností, avšak pouze za předpokladu, že jsou splněny cíle směrnice EIA. I v těchto případech však směrnice EIA explicitně požaduje aplikovat ustanovení o přeshraničním posuzování a o uplatnění výjimky informovat Evropskou komisi. Tato výjimka však není do českého právního řádu transponována, neboť český právní řád s ohledem na ústavně zakotvenou dělbu moci povolení záměru prostřednictvím právního předpisu neumožňuje (v ČR *de iure* dochází k povolení záměrů pouze ve formě správních rozhodnutí).

Z metodické příručky EK k uplatňování výjimek podle směrnice EIA, která se opírá o judikaturu SDEU, vyplývá, že ustanovení o výjimkách by měla být vykládána restriktivně.⁵⁸⁴ Prostřednictvím uplatňování výjimek by tak nemělo docházet k obcházení požadavků směrnice EIA. Nelze však přehlédnout tendence některých členských států EU o maximální využití možnosti aplikace výjimek, která se v uplynulých letech objevily, a to zejména v případě zemí, které trpí erozí pobřežních oblastí a které ve snaze zajistit potřebné příjmy z cestovního ruchu využily možnosti aplikace výjimek za účelem urychleného odstranění následků přírodních událostí.⁵⁸⁵

Ačkoli aktuální podoba výjimek ve směrnici EIA je důsledkem přijetí revize směrnice EIA, umožňovala směrnice EIA výjimky z posuzování i dříve. Podmínky pro uplatnění výjimek však byly formulovány volněji a umožňovaly využití tohoto institutu v širším okruhu případů. Stejně tak i v zákoně č. 100/2001 Sb. byla možnost uplatnění výjimek zakotvena

⁵⁸³ VOMÁČKA, Vojtěch a Dominik ŽIDEK. *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, str. 152.

⁵⁸⁴ Viz např. rozsudek SDEU ze dne 19. září 2009, *Bolzano*, C-435/97, bod 6: „Such an exclusion introduces an exception to the general rule laid down by the Directive that environmental effects are to be assessed in advance and it must accordingly be interpreted restrictively” či rozsudek SDEU ze dne 19. září 2009, *Linster*, C-287/98, bod 49: „Article 1(5) of the Directive should be interpreted having regard to the objectives of the Directive and to the fact that, since it is a provision limiting the Directive’s field of application, it must be interpreted restrictively.”

⁵⁸⁵ Nadměrné využívání institutu uplatnění výjimek bylo diskutováno např. na jednání EIA/SEA Expertů, které se uskutečnilo ve dnech 20. - 21. dubna 2017 na Maltě. Na jednání byly ze strany zástupců Evropské komise prezentovány statistiky, dle kterých v posledních letech výrazně vzrostl počet případů, na které členské státy aplikovaly výjimky (zatímco v letech 2006 až 2014 to byly jednotky případů ročně, v roce 2015 již byla Evropská komise informována o 4 a v roce 2016 dokonce o 20 případech. Co se týče důvodů pro uplatnění výjimky, v 19 případech se jednalo o záplavy způsobené nepříznivými povětrnostními vlivy (prezentace EK je dostupná na <http://ec.europa.eu/environment/eia/meetings.htm>).

ještě před přijetím transpoziční novely, která stávající úpravu výjimek zavedla.⁵⁸⁶ Česká republika však dle dostupných informací dosud možnosti uplatnění výjimky z posuzování podle směrnice EIA nevyužila (uplatnění výjimek bylo sice diskutováno v souvislosti s povolováním prioritních dopravních záměrů, nicméně předpoklady pro tento postup nebyly naplněny).⁵⁸⁷

4.7. Shrnutí

Posuzování vlivů na životní prostředí dopadá na záměry, které zahrnují širokou škálu různých lidských činností. S ohledem na povahu, účel a umístění těchto záměrů je proto vedle standardního procesu EIA zakotveno několik odchylek, které zohledňují specifika vybraných záměrů a které byly zavedeny z různých důvodů. Jedná se o velmi heterogenní skupinu zvláštních režimů, které se odlišují z hlediska procesního i materiálního a které dopadají na odlišné typy záměrů.

Mezi zvláštní režimy lze zahrnout mezistátní posuzování záměrů, které se vyznačuje celou řadou specifik a které probíhá v případě, že záměr může mít přeshraniční vlivy. Odchylkami od standardního procesu EIA se dále vyznačuje i posuzování tzv. naturových záměrů, tedy záměrů, u kterých orgán ochrany přírody nevyloučil svým stanoviskem vliv na území spadající do soustavy Natura 2000. Specifickým je i posuzování záměrů, které probíhá v rámci tzv. řízení s posouzením vlivů na životní prostředí vedených podle stavebního zákona.

Posuzování záměru na životní prostředí v rámci řízení podle stavebního zákona je novinkou, která zatím byla využita pouze ojediněle. Důvodem je skutečnost, že se jedná o jednu z mnoha cest, které může investor zvolit. I nadále je totiž zachována možnost nejprve podrobit záměr procesu EIA a teprve následně požádat o vydání územního (či rovnou společného územního a stavebního) rozhodnutí. Pokud zvolí nově zavedený integrovaný model, má i zde na výběr mezi územním řízením s procesem EIA na jedné

⁵⁸⁶ Viz ustanovení § 23 odst. 7 zákona č. 100/2001 Sb., ve znění účinném do 31. 10. 2017.

⁵⁸⁷ VOMÁČKA, Vojtěch a Dominik ŽIDEK. *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, str. 140-144.

straně a společným řízením s procesem EIA na straně druhé. Takto flexibilně nastavený model má však negativní dopad na přehlednost právní úpravy, a to jak na straně oznamovatele, tak na straně příslušných správních orgánů, které jsou nuceny vést paralelně všechna uvedená řízení, zohledňovat jejich specifické odchylky a postupovat ve vzájemné součinnosti. Integrace je navíc pouze formální povahy a v praxi k výraznému urychlení povolovacího procesu nepřispívá. Úpravě lze dále vytknout i nedostatečné naplnění požadavků Aarhuské úmluvy, pokud jde o projednání záměru s veřejností ústní formou – záměr je možno pojednat pouze na veřejném ústním jednání podle stavebního zákona, avšak jeho nařízení je zcela na uvážení stavebního úřadu, aniž by byla stanovena jakékoli vodítka, v jakých případech by tak měl učinit.

Vedle výše uvedených případů existují zcela i odlišné postupy posuzování, které dopadají na vybrané záměry. Jedná se o záměry, které se nacházejí na území Antarktidy a které podléhají posuzování podle zvláštního zákona. Dále jsou to tzv. prioritní dopravní záměry, ke kterým bylo v minulosti vydáno stanovisko EIA podle předchozího zákona č. 244/1992 Sb. a které namísto standardnímu procesu EIA podléhají specifickému posouzení vlivů na životní prostředí, ve srovnání se standardním procesem EIA velmi okleštěnému. Konečně, určité záměry lze v závislosti na jejich účelu a nastalých okolnostech za splnění stanovených podmínek zcela vyjmout s posuzování, či je případně podrobit posuzování v omezeném rozsahu – této možnosti však dosud nebylo využito.

5. Specifika posuzování vlivů záměrů na životní prostředí

Jak již bylo uvedeno výše, hlavními principy, které se v posuzování vlivů na životní prostředí uplatňují, jsou princip prevence a princip předběžné opatrnosti. Spolu s nimi lze uvést i zásadu informovanosti, účasti veřejnosti a odbornosti.⁵⁸⁸ Projektové posuzování vlivů na životní prostředí se vyznačuje několika specifiky, kterým je třeba rovněž věnovat pozornost. Předpokladem dosažení cílů směrnice EIA, resp. účelu zákona č. 100/2001 Sb. je, aby se postupy posuzování vlivů na životní prostředí vyznačovaly odpovídající kvalitou, kterou lze dosáhnout pouze prostřednictvím zajištění objektivitu a vysoké odbornosti dokumentů, které se pro účely posuzování zpracovávají, a jejich náležitého zhodnocení. Neopominutelným zdrojem informací o stavu životního prostředí a o požadavcích na jeho ochranu jsou především vstupy od dotčených orgánů, cenným přínosem však mohou být i vyjádření dotčených územních samosprávných celků a veřejnosti, které mohou poukázat nejen na obecné vnímání předmětného záměru, ale i na jiné důležité skutečnosti.

5.1. Zajištění objektivitu a odbornosti v procesu EIA

Předpokladem účinnosti procesu EIA jakožto horizontálního nástroje ochrany životního prostředí je vysoká kvalita dokumentů pořizovaných v jeho průběhu a jejich náležité zohlednění ve výstupech z jednotlivých postupů vedených podle zákona č. 100/2001 Sb., především ve stanovisku EIA, ale i v závěru zjišťovacího řízení či ve sdělení příslušného úřadu, zda podlimitní záměr podléhá zjišťovacímu řízení, aby tyto mohly následně sloužit jako plně využitelný podklad v navazujících řízeních.

Jedním z nástrojů, jehož cílem je zajistit kvalitu a hladký průběh procesu EIA, je již výše uvedený *scoping*. Ten umožňuje příslušnému úřadu, na základě vyjádření dotčených orgánů, dotčených územních samosprávných celků a veřejnosti, identifikovat informace, které je vhodné do dokumentace EIA uvést, a předejít tak případným nedostatkům

⁵⁸⁸ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice, str. 231.

dokumentace EIA, které by mohly vést k jejímu vrácení k doplnění či přepracování.

Klíčovou roli v zajištění vysoké odbornosti dokumentů zpracovávaných pro účely posuzování (jak projektového, tak strategického), nicméně hraje **autorizace v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí**.⁵⁸⁹ Zpracování dokumentů pro účely posuzování, tj. dokumentace EIA a posudku,⁵⁹⁰ je tak svěřeno pouze osobám, které splňují zákonem stanovené požadavky především odborné (vzdělání, praxe, složení zkoušky odborné způsobilosti), ale i etické (bezúhonnost). Prostřednictvím autorizace je zajištěno, že dokumenty, které slouží jako podklad v posuzování, obsahují kompletní a objektivně správné informace o stavu životního prostředí a předpokládaných vlivech, které na ně záměr bude mít.

V zásadě lze identifikovat tři typy autorizací, které se vztahují k problematice posuzování vlivů na životní prostředí. Vedle autorizace podle zákona č. 100/2001 Sb. uvedené výše je třeba uvést i osvědčení o odborné způsobilosti pro oblast veřejného zdraví, které uděluje Ministerstvo zdravotnictví. Pokud se jedná o tzv. naturový záměr, je nezbytné, aby dokumenty pořizované v rámci posuzování vlivů na životní prostředí v částech, které obsahují naturové posouzení, byly zpracovány osobou, které byla udělena zvláštní autorizace podle zákona o ochraně přírody a krajiny.⁵⁹¹

Požadavek na zajištění vysoké kvality procesu EIA vyplývá z revidované směrnice EIA, která klade důraz na odbornost a objektivitu procesu EIA tím, že požaduje zpracování dokumentace EIA kvalifikovanými odborníky a její následné odborné posouzení.⁵⁹² Požadavky revidované směrnice EIA se promítly do zákona č. 100/2001 Sb. přijetím zákona č. 326/2017 Sb., který podstatně zpřísnil podmínky pro udělování, prodlužování a odnímání autorizací. Vyšší nároky na dokumenty zpracovávané v průběhu procesu EIA

⁵⁸⁹ Viz ustanovení § 19 zákona č. 100/2001 Sb.

⁵⁹⁰ Oznámení jako podklad pro zjišťovací řízení nemusí být zpracováno autorizovanou osobou. Ustanovení § 19 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb. zmiňuje sice i „oznámení předkládané podle § 6 odst. 5 věty první“, odkaz se však stal obsoletním v důsledku přijetí zákona č. 326/2017 Sb., který zrušil dosavadní možnost předkládat oznámení s obsahem a rozsahem dokumentace EIA.

⁵⁹¹ Viz ustanovení § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁵⁹² Zejména čl. 5 odst. 3 písm. a) a b) revidované směrnice EIA.

však plynou např. i ze skutečnosti, že proces EIA může být integrován do řízení podle stavebního zákona (viz kapitola 4.2.).

V současné době může být držitelem autorizace pouze svéprávná bezúhonná⁵⁹³ fyzická osoba, která má praxi v oboru v délce nejméně 3 let a požadovanou odbornou způsobilost. Ta se prokazuje dokladem o ukončeném vysokoškolském vzdělání alespoň magisterského⁵⁹⁴ studijního programu se zaměřením na přírodní nebo technické vědy a dokladem o zkoušce odborné způsobilosti, který nesmí být v době podání žádosti o udělení autorizace starší než 2 roky.⁵⁹⁵

Autorizaci uděluje, prodlužuje a odnímá Ministerstvo životního prostředí ve spolupráci s ministerstvem zdravotnictví, které je gestorem zákona o veřejném zdraví. Zákon obsahuje i zmocňovací ustanovení, kterým svěřuje podrobnější úpravu autorizací vyhlášece Ministerstva životního prostředí,⁵⁹⁶ která stanoví rozsah požadovaného vzdělání a obsah zkoušek odborné způsobilosti,⁵⁹⁷ a vyhlášece Ministerstva zdravotnictví,⁵⁹⁸ přijaté po dohodě s Ministerstvem životního prostředí, která stanoví bližší podmínky pro autorizace v oblasti veřejného zdraví.⁵⁹⁹

Nejen pro účely udělení, ale i pro účely prodloužení autorizace je žadatel povinen prokázat svoji odbornou způsobilost aktuálním dokladem o úspěšně vykonané zkoušce odborné způsobilosti, který nesmí být starší než 2 roky. Předpokladem pro prodloužení autorizace

⁵⁹³ Bezúhonnost se prokazuje výpisem z rejstříku trestů, v případě cizinců obdobným dokladem států, jejichž jsou příslušníky, případně čestným prohlášením, nelze-li takový doklad obstatat (viz ustanovení § 19 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb.).

⁵⁹⁴ Do 31. 10. 2017 postačovalo dosažení vzdělání bakalářského studijního programu. Změna požadavku na dosažené vzdělání však neměla vliv na již udělené autorizace (viz část II, přechodné ustanovení, bod 9 zákona č. 326/2017 Sb.) – jednalo se nicméně o pouhou jednu autorizovanou osobu, na kterou přechodné ustanovení dopadlo.

⁵⁹⁵ Viz ustanovení § 19 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb.

⁵⁹⁶ Vyhláška č. 453/2017 Sb., o odborné způsobilosti a o úpravě některých dalších otázek souvisejících s posuzováním vlivů na životní prostředí.

⁵⁹⁷ Obsah zkoušky odborné způsobilosti se liší v závislosti na tom, zda je konána za účelem udělení nebo prodloužení autorizace; zatímco zkouška odborné způsobilosti konaná pro účely udělení autorizace se skládá z písemné a ústní části, zkouška odborné způsobilosti konaná pro účely prodloužení autorizace zahrnuje pouze ústní část (viz ustanovení § 1 odst. 5 a 6 vyhlášky č. 453/2017 Sb.).

⁵⁹⁸ Vyhláška č. 353/2004 Sb., kterou se stanoví bližší podmínky osvědčení o odborné způsobilosti pro oblast posuzování vlivů na veřejné zdraví, postup při jejich ověřování a postup při udělování a odnímání osvědčení.

⁵⁹⁹ Viz ustanovení § 19 odst. 14 zákona č. 100/2001 Sb.

je tedy opětovné vykonání zkoušky odborné způsobilosti,⁶⁰⁰ které zajišťuje, aby si autorizovaná osoba průběžně udržovala potřebné vědomosti a sledovala změny v právních předpisech i ve vědeckém poznání.

Autorizovaná osoba je povinna zpracovávat dokumenty objektivně, odborně, v plném rozsahu a s dodržáním stanovených náležitostí.⁶⁰¹ V případě, že dojde k porušení těchto povinností, je Ministerstvo životního prostředí oprávněno autorizaci odejmout, resp. je tak povinno učinit v případech, kdy dojde k „porušení zákona závažným způsobem“. Tím se rozumí zejména případy, kdy autorizovaná osoba v průběhu posledních 3 let opakovaně (dle zákona minimálně dvakrát) porušila výše uvedené povinnosti.⁶⁰² Porušením zákona závažným způsobem se dále rozumí případy, kdy autorizovaná osoba pověřená zpracováním posudku bez vážného důvodu nedodržela lhůtu pro jeho předložení.⁶⁰³ Cílem této úpravy je (společně s úpravou nákladů na zpracování posudku⁶⁰⁴) motivovat autorizované osoby, které jsou pověřeny zpracováním posudku, k dodržování stanovených lhůt tak, aby nedocházelo k nedůvodnému prodlužování procesu EIA. Výčet pochybení, která se považují za porušení zákona závažným způsobem, je nicméně deklaratorní a Ministerstvo životního prostředí může dojít k závěru, že k takovému porušení došlo, i v jiných, zákonem neuvedených případech. Zjistí-li v rámci výkonu své úřední činnosti krajský úřad, že u určité autorizované osoby jsou dány důvody pro odnětí autorizace, je povinen zaslat Ministerstvu životního prostředí podněty k zahájení řízení o odnětí autorizace.⁶⁰⁵

⁶⁰⁰ Do 31. 10. 2017 nebylo v případě prodlužování autorizace nutno za účelem prokázání odborné způsobilosti opatřovat aktuální doklad; postačil i zcela prvotní doklad o vykonané zkoušce odborné způsobilosti, který mohl být v praxi i 20 let starý. Prodlužování autorizací tak bylo v zásadě formálním úkonem. Cílem zavedení požadavku na pravidelné přezkušování každých zhruba 5 let bylo proto motivovat autorizované osoby k udržování odborných vědomostí a povědomí o aktuální právní úpravě v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí.

⁶⁰¹ Viz ustanovení § 19 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb.

⁶⁰² Viz ustanovení § 19 odst. 9 písm. a) zákona č. 100/2001 Sb.

⁶⁰³ Viz ustanovení § 19 odst. 9 písm. b) zákona č. 100/2001 Sb.

⁶⁰⁴ Viz ustanovení § 18 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb.

⁶⁰⁵ Viz ustanovení § 19 odst. 10 zákona č. 100/2001 Sb.

5.2. Účast veřejnosti a přístup k soudní ochraně

Nedílnou součástí povolovacích procesů, v nichž se řeší otázky související s ochranou životního prostředí, je v demokratickém právním státě účast veřejnosti. Zapojení veřejnosti do procesů, v nichž se rozhoduje o otázkách životního prostředí, je žádoucí, neboť může přispět ke zvýšení kvality těchto procesů tím, že vnáší do povolovacího procesu další informace, které mohou být důležité pro rozhodování správního orgánu. Účast veřejnosti umožňuje správnímu orgánu zohlednit i další hlediska, v důsledku čehož se zvyšuje i legitimita rozhodování veřejné správy (přijátá rozhodnutí jsou spíše akceptována veřejností, pokud měla možnost se do rozhodovacího procesu zapojit).

Účast veřejnosti v záležitostech životního prostředí prošla od konce 20. století vývojem, který vedl v mnoha oblastech ochrany životního prostředí k posílení role veřejnosti po kvalitativní i kvantitativní stránce.⁶⁰⁶ V mezinárodním měřítku je zde stěžejním pramenem práva Aarhuská úmluva, která byla podepsána v roce 1998 a která vstoupila v platnost v roce 2001. Ta zakotvuje tři základní práva (tzv. tři pilíře Aarhuské úmluvy), které jsou vzájemně provázány; jsou jimi přístup k informacím o životním prostředí, účast na rozhodování ve věcech životního prostředí a přístup k soudní ochraně.⁶⁰⁷

Jak právo na informace, tak účast veřejnosti a její přístup k soudní ochraně v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí prošly v roce 2015 zcela radikální změnou. S přijetím tzv. infringementové novely (tj. zákona č. 39/2015 Sb.) byla zavedena zcela nová koncepce, která podstatně rozšířila práva, jež náleží veřejnosti a dotčené veřejnosti, a to nejen co do svého obsahu, ale i co do správních řízení, ve kterých je možno těchto práv využít. Na rozdíl od předchozí právní úpravy, která zakotvovala tato práva pouze ve vztahu k postupům podle zákona č. 100/2001 Sb. (respektive podmiňovala je účastí v postupech podle zákona č. 100/2001 Sb.),⁶⁰⁸ zaručuje současná právní úprava veřejnosti a dotčené

⁶⁰⁶ BELL S., MCGILLIVRAY D. *Environmental law*. 6th edition. New York: Oxford University Press, 2006, str. 316.

⁶⁰⁷ BANNER, Charles. *The Aarhus Convention, a Guide for UK Lawyers*. Portland, Oregon: Hart Publishing, 2015, str. 2.

⁶⁰⁸ Viz ustanovení § 23 odst. 9 a 10 zákona č. 100/2001 Sb., ve znění účinném do 31. 3. 2015.

veřejnosti práva na účast i v navazujících řízeních, včetně zajištění práva na soudní přezkum.

5.2.1. Právo na informace

Nepostradatelným atributem posuzování vlivů na životní prostředí, resp. celého povolovacího procesu, je jeho transparentnost, která je zajištěna náležitou publicitou všech dokumentů, které se v jeho průběhu pořizují, a která tak umožňuje širší veřejnosti seznámit se se záměrem. Transparentnost povolovacího procesu je zároveň i předpokladem pro účinnou účast veřejnosti, která by v případě absence relevantních informací byla nerealizovatelná.

Požadavky na náležitou publicitu povolovacích procesů a účast veřejnosti vyplývají jak z vnitrostátního, tak i mezinárodního a unijního práva. Na úrovni vnitrostátní je to Ústava ČR, která zaručuje každému právo na příznivé životní prostředí a na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů.⁶⁰⁹ Tato práva, která spolu úzce souvisí, jsou konkretizována v právních předpisech v oblasti práva životního prostředí, zejména v zákoně o právu na informace o životním prostředí a rovněž v zákoně č. 100/2001 Sb.⁶¹⁰

Informace o životním prostředí jsou pojímány v mezinárodním, unijním i českém právu široce. To potvrzuje i judikatura SDEU, dle které je pojem informace o životním prostředí široký a zahrnuje nejen samotné informace o životním prostředí, ale i o činnostech nebo opatřeních, které se životního prostředí dotýkají.⁶¹¹

Zákon o právu na informace o životním prostředí definuje v souladu s požadavky mezinárodního a unijního práva informaci o životním prostředí velmi široce, a to

⁶⁰⁹ Viz ustanovení čl. 35 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod.

⁶¹⁰ Právo na informace o životním prostředí je dle judikatury Ústavního soudu ČR subjektivním individuálním právem veřejnoprávní povahy. V odborné literatuře je považováno za záruku pro ochranu životního prostředí (viz VÍCHA O.: *Právo na informace o životním prostředí v judikatuře Ústavního soudu ČR*. České právo životního prostředí, 2018, číslo 48, str. 94).

⁶¹¹ Viz např. rozsudek SDEU ze dne 17. června 1998, *Mecklenburg*, C-321/96, bod 19.

prostřednictvím demonstrativního výčtu předmětů, k nimž se mohou tyto informace vztahovat.⁶¹² Široké vymezení informací o životním prostředí odpovídá definici environmentální informace, resp. informace o životním prostředí, zakotvené v Aarhuské úmluvě, která rovněž pracuje s demonstrativním výčtem typů environmentálních informací ve vztahu ke stavu jednotlivých složek životního prostředí, faktorům, které tyto složky ovlivňují, a stavu lidského zdraví a bezpečnosti.⁶¹³

Zákon o právu na informace o životním prostředí rozlišuje mezi zpřístupňováním informací, tedy poskytováním informací na žádost (tzv. pasivní zpřístupňování informací), a aktivním zpřístupňováním informací, které provádí odpovědný orgán automaticky, aniž by bylo potřeba žádost podat.⁶¹⁴ I toto dělení vychází z Aarhuské úmluvy, kterou zákon o právu na informace o životním prostředí implementuje.⁶¹⁵ Předpokladem pro aktivní zpřístupňování je sběr těchto informací a jejich evidence (např. prostřednictvím elektronických informačních systémů či databází) subjekty, které jsou povinny tyto informace zpřístupňovat.⁶¹⁶

Jak je již uvedeno výše v bodu 1.3.3., mezi informace, které podléhají povinnosti aktivního zpřístupňování informací, spadají dle zákona o právu na informace o životním prostředí informace o dokumentech pořizovaných v průběhu posuzování vlivů na životní prostředí a o správních rozhodnutích vydaných na základě stanoviska EIA, tj. o rozhodnutích vydaných v navazujících řízeních.⁶¹⁷

Povinnost aktivního zpřístupňování informací o dokumentech pořizovaných v průběhu posuzování vlivů na životní prostředí, stanovená zákonem o právu na informace o životním prostředí, je konkretizována v zákoně č. 100/2001 Sb., který stanovuje způsob

⁶¹² Viz ustanovení § 2 písm. a) zákona o právu na informace o životním prostředí.

⁶¹³ Viz ustanovení čl. 2 odst. 3 Aarhuské úmluvy.

⁶¹⁴ Viz ustanovení § 2 písm. c) a d) zákona o právu na informace o životním prostředí.

⁶¹⁵ Viz ustanovení čl. 4 (poskytování environmentálních informací na žádost) a čl. 5 (aktivní informování veřejnosti) Aarhuské úmluvy.

⁶¹⁶ Viz ustanovení čl. 5 Aarhuské úmluvy ustanovení § 10a odst. 1 až 4 zákona o právu na informace o životním prostředí.

⁶¹⁷ Viz ustanovení § 10a odst. 5 písm. d) a e) zákona o právu na informace o životním prostředí.

a lhůty pro zveřejňování těchto dokumentů.⁶¹⁸ Transparentnosti veškerých postupů při posuzování vlivů na životní prostředí je dosaženo prostřednictvím zveřejňování všech relevantních dokumentů na internetu, ke kterému je povinen příslušný úřad, a dále dotčenými územními samosprávnými celky.

Zveřejnění na internetu, ke kterému je povinen příslušný úřad, spočívá v publikaci vybraných informací a dokumentů⁶¹⁹ v informačním systému EIA. Dotčené územní samosprávné celky plní svou povinnost zveřejněním informací o relevantních dokumentech na svých úředních deskách. Musí tak učinit neprodleně poté, co jsou jim doručeny příslušným úřadem.⁶²⁰ Na rozdíl od příslušných úřadů tedy nejsou povinny vyvěšovat kompletní znění všech zaslaných dokumentů, neboť to by mohlo být s ohledem na jejich rozsah technicky neproveditelné (a vzhledem k dostupnosti veškerých dokumentů v Informačním systému EIA současně i duplicitní), ale pouze zveřejnit informace o těchto dokumentech včetně informací o tom, kdy a kde je možno do nich nahlížet.⁶²¹

Z výše uvedeného vyplývá, že klíčovou roli při zveřejňování informací a dokumentů příslušnými úřady hraje Informační systém EIA (IS EIA), ve kterém jsou dokumenty pořizované v průběhu posuzování zveřejňovány v celém rozsahu. Informační systém EIA je veřejně přístupným registrem, jehož provozovatelem je Česká informační agentura životního prostředí (CENIA).⁶²² Veškeré dokumenty jsou zveřejňovány v uživatelsky

⁶¹⁸ Viz ustanovení § 6 odst. 3 a 7, § 7 odst. 4 a 6, 8 odst. 2 a 5, § 9a odst. 2, § 10 odst. 5 a 8, § 13 odst. 3, § 14 odst. 1, 4, 6 a 7, § 17 odst. 1 a 6 a ustanovení § 16 zákona č. 100/2001 Sb.

⁶¹⁹ Do 31. 10. 2017 zákon umožňoval, aby byly zveřejněny pouze informace o těchto dokumentech a o tom, kdy a kde je možno do nich nahlížet (viz ustanovení § 16 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb., ve znění účinném do 31. 10. 2017). S ohledem na vývoj informačních technologií a se však ustálila praxe, kdy byly veškeré dokumenty pořizované v rámci procesu EIA předkládány v elektronické podobě a kompletně zveřejňovány v Informačním systému EIA. S ohledem na tuto zavedenou a osvědčenou praxi přistoupil zákonodárce ke změně právní úpravy, v důsledku které v současnosti zákon č. 100/2001 Sb. požaduje zveřejnit tyto dokumenty v kompletní podobě.

⁶²⁰ Viz ustanovení § 16 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb.

⁶²¹ Do 31. 10. 2017 zákon předpokládal zveřejnění ještě jedním, v dotčeném území obvyklým způsobem, např. v místním tisku nebo v rozhlase. Vzhledem k technickému pokroku a dostupnosti veškerých dokumentů v IS EIA, a zároveň i k faktické nemožnosti dostát této povinnosti v některých dotčených územních samosprávných celcích byl tento požadavek ze zákona vypuštěn. Zveřejnění informací a dokumentů s využitím těchto forem komunikace je tak zcela na vůli dotčeného územního samosprávného celku. Revidovaná směrnice EIA sice možnost těchto způsobů předpokládá, nicméně ponechává na členských státech, jaký způsob informování veřejnosti zvolí (viz ustanovení čl. 6 odst. 5 revidované směrnice EIA).

⁶²² CENIA (Czech Environmental Information Agency) je příspěvkovou organizací Ministerstva životního prostředí, jejímž posláním je shromažďování, hodnocení, interpretace a distribuce informací o životním

přátelských formátech, které nevyžadují zvláštní nároky na zařízení, ze kterého je přístup do IS EIA realizován.⁶²³ V Informačním systému EIA se kromě údajů o posuzovaných záměrech zveřejňují mj. i aktualizované právní předpisy, metodické pokyny či seznam autorizovaných osob.

Veškeré dokumenty pořizované v rámci posuzování vlivů na životní prostředí, které podléhají povinnosti aktivního zpřístupňování, se v Informačním systému EIA zpravidla zveřejňují „zároveň“ s vydáním určitého dokumentu či „současně“ s určitým úkonem,⁶²⁴ „neprodleně“ poté, co určitý dokument obdrží,⁶²⁵ ve lhůtě „do 7 pracovních dnů“⁶²⁶ případně do 10 pracovních dnů,⁶²⁷ přičemž ze všech těchto případů lze dovodit zájem na co nejvčasnějším zveřejnění těchto informací. Výjimkou je však posudek, který se zveřejňuje až spolu se stanoviskem EIA, tudíž mezi jeho vydáním a zveřejněním zpravidla uplyne i zákonem předpokládaná 30denní lhůta na vydání stanoviska, která se počítá od okamžiku, kdy příslušný úřad posudek obdrží.⁶²⁸ Jakkoli posudek není v současné době předmětem připomínek veřejnosti⁶²⁹ (jedná o dokument, který je primárně určen příslušnému úřadu, který jím za pomoci externích expertů naplňuje požadavek revidované směrnice EIA na odborné posouzení dokumentace EIA),⁶³⁰ je otázkou, nakolik je takováto úprava

prostředí. Kromě Informačních systémů EIA a SEA spravuje např. i Integrovaný registr znečištění či Národní geoportál INSPIRE.

⁶²³ Jedná se převážně o formáty *portable dokument format – pdf*, *Microsoft word – doc/docx*, případně *souborový formát pro kompresi – zip*)

⁶²⁴ Viz ustanovení § 6 odst. 3 nebo § 8 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb.

⁶²⁵ Viz ustanovení § 7 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb.

⁶²⁶ Viz ustanovení § 6 odst. 7 zákona č. 100/2001 Sb.

⁶²⁷ Viz ustanovení § 8 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb.

⁶²⁸ Viz ustanovení § 9a odst. 1 a 2 zákona č. 100/2001 Sb.; v praxi je však tato pořádková lhůta nezřídka překračována, a od obdržení posudku příslušným úřadem do jeho zveřejnění tak může uplynout i několik měsíců.

⁶²⁹ Do 31. 10. 2017 byl posudek samostatně zveřejňován a dotčené orgány, dotčené územní samosprávné celky a veřejnost se k němu mohly vyjádřit ve lhůtě 30 dnů (viz ustanovení § 9 odst. 7 a 8 zákona č. 100/2001 Sb., ve znění účinném do 31. 10. 2017). Tato možnost však byla s odkazem na revidované znění směrnice EIA ze zákona č. 100/2001 Sb. vypuštěna - viz důvodová zpráva k zákonu č. 326/2017 Sb. (sněmovní tisk 1003/0), odůvodnění k § 9 odst. 3, 7,8 zákona č. 100/2001 Sb.: „K dalšímu zkrácení procesu EIA dochází v důsledku vypuštění samostatného zveřejňování posudku a možnosti se k němu vyjadřovat, neboť účelem institutu posudku je objektivně a odborně posoudit dokumentaci a poskytnout tak příslušnému orgánu podklad pro vydání stanoviska EIA. Vzhledem ke skutečnosti, že posudek je určen příslušnému úřadu, tak bylo v souladu s požadavky revize směrnice EIA, se zásadami rychlosti a hospodárnosti vypuštěno ustanovení o možnosti podávání připomínek ze strany dalších subjektů, v důsledku čehož dojde ke zkrácení procesu EIA.“

⁶³⁰ Viz ustanovení čl. 5 odst. 3 písm. b) revidované směrnice EIA.

v souladu s požadavkem na aktivní zpřístupňování dokumentů pořizovaných v průběhu posuzování vlivů na životní prostředí, neboť posudek lze bezpochyby považovat za jeden z těchto dokumentů.

Požadavky na zveřejnění dokumentů pořizovaných v rámci posuzování vlivů na životní prostředí, konkrétně na oznámení a dokumentaci EIA, a související právo veřejnosti se k nim vyjádřit obsahuje i Espoo úmluva. Zainteresované strany (tj. stát původu a dotčený stát) jsou povinny zajistit, aby veřejnost dotčeného státu byla o záměru informována a měla možnost vznést připomínky.⁶³¹ Pokud je následně prováděn mezistátní proces EIA, jsou zainteresované strany povinny zajistit distribuci dokumentace EIA správním orgánům a veřejnosti dotčeného státu a umožnit těmto subjektům se k ní vyjádřit.⁶³²

Informační povinnost však nekončí dokumenty pořizovanými podle zákona č. 100/2001 Sb., neboť proces EIA je završen až zahrnutím stanoviska EIA do rozhodnutí v navazujících řízeních. Požadavky směrnice EIA na zveřejňování dokumentů, účast veřejnosti a přístup k soudní ochraně tak dopadají nejen na samotný proces EIA, ale i na navazující řízení. V těch jsou správní orgány, které tato řízení vedou, povinny zveřejňovat informace o žádosti a povaze rozhodnutí, které má být v navazujícím řízení vydáno, o tom, kde se lze seznámit s dokumenty pořizovanými v rámci procesu EIA, a v neposlední řadě i o tom, jak se může veřejnost do navazujícího řízení zapojit.⁶³³ Na rozdíl od dokumentů pořizovaných v rámci posuzování vlivů na životní prostředí se však tyto dokumenty nezveřejňují v IS EIA a na úředních deskách dotčených územních samosprávných celků,⁶³⁴ nýbrž se vyvěšují na úřední desce správního orgánu příslušného k vedení navazujícího řízení.⁶³⁵ Způsob zveřejňování informací v navazujících řízeních však nelze považovat za příliš účinný vůči veřejnosti⁶³⁶ a je otázkou, zda by informace

⁶³¹ Viz ustanovení čl. 3 odst. 8 Espoo úmluvy.

⁶³² Viz ustanovení čl. 4 odst. 2 Espoo úmluvy.

⁶³³ Viz ustanovení § 9b odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb.

⁶³⁴ Viz ustanovení § 16 odst. 1 a 2 zákona č. 100/2001 Sb.

⁶³⁵ Ustanovení § 9b odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb. zde odkazuje na ustanovení § 25 správního řádu, který upravuje doručování veřejnou vyhláškou. To se v souladu s ustanovením § 25 odst. 2 správního řádu provádí vyvěšením na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje; písemnost se považuje za doručenu patnáctým dnem po vyvěšení.

⁶³⁶ HUMLÍČKOVÁ P., VOMÁČKA V., ZÁHUMENSKÁ V. *Novela procesu EIA – více otázek než odpovědí*. České právo životního prostředí, 2015, číslo 37, str. 19.

o navazujících řízeních neměly být rovněž vyvěšovány v IS EIA, alespoň v podobě odkazu na úřední desky správních orgánů vedoucích navazující řízení.

Konečně, dle požadavků směrnice EIA⁶³⁷ by měly být široké veřejnosti dostupné i praktické informace o přístupu k postupům správního a soudního přezkumu. Ministerstvo životního prostředí je proto povinno způsobem umožňujícím dálkový přístup zveřejňovat informace o možnostech dotčené veřejnosti domáhat se soudní ochrany ve správním soudnictví. Aktivně zveřejňované informace by měly být praktickým návodem obsahujícím informace o tom, které subjekty, za jakých podmínek a jakým způsobem mohou podat žalobu proti závěru zjišťovacího řízení a proti rozhodnutí vydaným v navazujících řízeních. Podobné informace však nebyly na internetových stránkách Ministerstva životního prostředí ani CENIA dohledány.

5.2.2. Účast veřejnosti

Právo na informace úzce souvisí s právem na účast v povolovacích řízeních, přičemž první z uvedených práv je předpokladem druhého. K naplnění práva na účast v povolovacích řízeních však nestačí, aby byly relevantní dokumenty veřejnosti zpřístupněny; zároveň je totiž nezbytné, aby k tomuto zpřístupnění došlo včas a aby měla veřejnost dostatek času na to se s nimi seznámit. Nezbytným předpokladem pro účinnou účast veřejnosti je tudíž dostatečná lhůta, aby se veřejnost mohla s informacemi nejen seznámit, ale mít i dostatek času na přípravu a účinnou účast v environmentálním rozhodování.⁶³⁸ Dle názoru Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy je při stanovení časového rámce třeba brát v úvahu povahu záměru a jeho rozsah, neboť lhůta, kterou lze považovat za rozumnou u záměru menšího rozsahu, nemusí být rozumnou v případě komplexního záměru.⁶³⁹ Za minimální lhůtu je proto v souladu se závěry Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy považována lhůta 30 dnů,⁶⁴⁰ čemuž odpovídá i úprava zákona č. 100/2001 Sb. (lhůty pro vyjádření

⁶³⁷ Viz ustanovení čl. 11 odst. 5 revidované směrnice EIA.

⁶³⁸ Viz ustanovení čl. 6 odst. 3 Aarhuské úmluvy.

⁶³⁹ Viz např. ECE/MP.PP/2008/5, bod. 60: „... a time frame which may be reasonable for a small simple project with only local impact may well not be reasonable in case of a major complex project.“

⁶⁴⁰ *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*. United Nations publication, Geneva, Second edition, 2014, str. 137.

k oznámení, dokumentaci EIA i k oznámení informací o navazujícím řízení činí 30 dnů).⁶⁴¹

Účast veřejnosti je jedním z hlavních principů, které se uplatňují v právu životního prostředí.⁶⁴² Jakožto druhý pilíř Aarhuské úmluvy je důležitou součástí správních postupů, v nichž se rozhoduje o věcech životního prostředí, neboť zapojení veřejnosti do rozhodování vede ke zkvalitnění rozhodování a přináší větší transparentnost správy a vyšší důvěru veřejnosti k ní.⁶⁴³ Umožňuje

Účast veřejnosti je i jedním ze stěžejních principů, o které se posuzování vlivů na životní prostředí opírá. Jak již bylo uvedeno výše v kapitole 2.1 pojednávající o základních pojmech v posuzování vlivů na životní prostředí, klíčovými pojmy jsou veřejnost a dotčená veřejnost. Oba pojmy, které vycházejí ze směrnice EIA, byly do českého právního řádu výslovně transponovány zákonem č. 39/2015 Sb. Zatímco transpozice pojmu veřejnosti nečiní velké potíže, neboť zahrnuje všechny fyzické i právnické osoby, dotčenou veřejnost definuje směrnice EIA pouze obecně a ponechává na členském státě, aby nastavil konkrétní podmínky, za kterých jsou environmentálně zaměřené nevládní organizace považovány za dotčenou veřejnost. Nastavení těchto podmínek je však klíčové, neboť definuje skupinu osob, kterým jsou přiznána rozsáhlá práva.

Co se týče **veřejnosti**, přiznává jí zákon č. 100/2001 Sb. právo na tzv. konzultativní účast (na rozdíl od dotčené veřejnosti, u které se jedná o plnoprávnou účast).⁶⁴⁴ Práva, která zákon č. 100/2001 Sb. veřejnosti, tedy každému, přiznává, tak v zásadě zahrnují právo na informace a právo vyjádřit se ke zveřejněným dokumentům. V souladu se závěry Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy (viz výše) může veřejnost podat připomínky k záměru v rámci vyjádření k dokumentům pořizovaným v rámci posuzování vlivů

⁶⁴¹ Viz ustanovení § 6 odst. 8 a § 8 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb.

⁶⁴² DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice, str. 53.

⁶⁴³ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, str. 46.

⁶⁴⁴ HUMLÍČKOVÁ P., VOMÁČKA V., ZÁHUMENSKÁ V. *Novela procesu EIA – více otázek než odpovědí*. České právo životního prostředí, 2015, číslo 37, str. 19-20.

na životní prostředí, tj. oznámení⁶⁴⁵ a dokumentaci EIA,⁶⁴⁶ ve lhůtě 30 dnů ode dne jejich zveřejnění. Byť lhůta pro vyjádření k oznámení byla v minulosti kratší (činila jen 15, resp. 20 dnů),⁶⁴⁷ vyjadřování veřejnosti ve zjišťovacím řízení a v procesu EIA a jejich vypořádání v závěru zjišťovacího řízení a ve stanovisku EIA je dlouhodobě zavedeným postupem, se kterým zákon č. 100/2001 Sb. počítá již od svého přijetí v roce 2001. Novinkou, která souvisí se zveřejňováním informací o navazujících řízeních, je však možnost podávat připomínky i k žádostem či dokumentacím předkládaným do jednotlivých navazujících řízení,⁶⁴⁸ a to rovněž vždy ve lhůtě 30 dnů ode dne jejich zveřejnění (informace musí být vyvěšeny po dobu 30 dnů).⁶⁴⁹ Stejně jako v případě posuzování vlivů na životní prostředí je i zde správní orgán příslušný k vedení navazujícího řízení povinen připomínky veřejnosti vypořádat v odůvodnění svého rozhodnutí;⁶⁵⁰ náležité zohlednění připomínek veřejnosti je klíčové, neboť nebyly-li by připomínky způsobilé ovlivnit přijímané rozhodnutí, jednalo by se o pouhou formální, neúčinnou účast veřejnosti.⁶⁵¹

Jiná je však situace v případě **dotčené veřejnosti**, které zákon č. 100/2001 Sb. s hledem na požadavky unijních a mezinárodních právních předpisů přiznává privilegované postavení. Dle revidované směrnice EIA jsou totiž příslušníci dotčené veřejnosti, kteří mají dostatečný zájem nebo namítají porušení práva (vyžaduje-li to členský stát jako podmínku), oprávněni dosáhnout soudního přezkumu rozhodnutí, na která dopadají ustanovení o účasti veřejnosti, přičemž jsou oprávněni napadat jejich hmotnou i procesní zákonnost.⁶⁵² Co konkrétně představuje dostatečný zájem a porušování práva, to už je

⁶⁴⁵ Viz ustanovení § 6 odst. 8 zákona č. 100/2001 Sb.

⁶⁴⁶ Viz ustanovení § 8 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb.

⁶⁴⁷ Původně byla lhůta pro vyjádření k oznámení stanovena na 15 dnů (viz ustanovení § 6 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb., v původním znění), později byla změněna na 20 dnů (viz ustanovení § 6 odst. 7 zákona č. 100/2001 Sb., ve znění účinném do 31. 10. 2017), nyní činí 30 dnů (viz ustanovení § 6 odst. 8 zákona č. 100/2001 Sb.).

⁶⁴⁸ Viz ustanovení § 9c odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb.

⁶⁴⁹ DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. 120.

⁶⁵⁰ Viz ustanovení § 9c odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb.

⁶⁵¹ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, str. 16.

⁶⁵² Viz ustanovení čl. 11 odst. 1 revidované směrnice EIA, dle kterého příslušníci z řad dotčené veřejnosti mohou „*napadat hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici*“. Dle rozhodovací praxe SDEU

na členském státě, aby stanovil vnitrostátními právními předpisy; musí tak však učinit v souladu s požadavkem na zajištění širokého přístupu k právní ochraně.⁶⁵³ V této souvislosti směrnice EIA zároveň přiznává specifické postavení nevládním organizacím podporujícím ochranu životního prostředí, které naplňují požadavky vnitrostátních právních předpisů, neboť u těch automaticky předpokládá, že mají dostatečný zájem.⁶⁵⁴

Z výše uvedeného vyplývá, že definování dotčené veřejnosti je – za podmínky naplnění požadavku na zajištění širokého přístupu k právní ochraně – v kompetenci členských států. Ty se za tímto za účelem uchýlily k použití různých kritérií, které musí environmentální nevládní organizace splňovat, aby byly považovány za příslušníky dotčené veřejnosti. Kritérii pro vymezení dotčené veřejnosti stanovenými v členských státech se v minulosti několikrát zabýval i soudní dvůr EU. Ten svými rozhodnutími vytyčil meze přípustnosti často využívaných kritérií, která musí být při transpozici definice dotčené veřejnosti respektována.

Podle české právní úpravy mohou být dotčenou veřejností pouze právnické osoby soukromého práva, neboť směrnice EIA hovoří o „nevládních organizacích“. Není rozhodné, zda se jedná o české či zahraniční právnické osoby, avšak nemůže se jednat o organizace veřejnoprávního charakteru. Dalším předpokladem pro to, aby mohla být konkrétní právnická osoba považována za dotčenou veřejnost, je, aby jejím předmětem činnosti podle zakladatelského právního jednání byla ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, a aby její hlavní činností nebylo podnikání či jiná výdělečná činnost.⁶⁵⁵ Poslední omezující podmínkou je pak prokázání určité legitimacy aktivit dané právnické osoby, a to buď prostřednictvím její dlouhodobé, minimálně 3leté existence, nebo

není přípustné, aby v případě nevládních ekologických organizací ve smyslu čl. 11 odst. 3 směrnice EIA vnitrostátní právo omezovalo okruh práv, jejichž porušení může být uplatňováno v rámci žaloby (viz např. rozsudek SDEU ze dne 12. května 2011 ve věci *Trianel*, C-115/09, bod 45).

⁶⁵³ Požadavek na zajištění širokého přístupu k právní ochraně dovodil SDEU např. v rozsudku ze dne 12. května 2011, *Trianel*, C-115/09, body 39 a 42, rozsudku ze dne 7. listopadu 2013, *Altrip a další*, C-72/12, body 27, 29 a 46 či rozsudku ze dne 15. října 2009, *Djurgården*, C-263/08, bod 45.

⁶⁵⁴ Viz ustanovení čl. 11 odst. 3 a čl. 1 odst. 2 písm. e) revidované směrnice EIA.

⁶⁵⁵ Tato omezující podmínka je plně konformní s rozhodovací praxí SDEU (viz např. rozsudek ze dne 15. října 2009 ve věci *Djurgården*, C-263/08, bod 46: „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.“).

doložením podporující podpisové listiny s alespoň 200 podpisy různých osob (u environmentálních nevládních organizací, které existují méně než 3 roky nebo které byly založeny *ad hoc* pro účely účasti na povolování určitého záměru). Tato podmínka je s ohledem na rozhodovací praxi SDEU považována za souladnou s požadavky směrnice EIA.⁶⁵⁶

Definice dotčené veřejnosti byla do zákona č. 100/2001 Sb. vložena až zákonem č. 39/2015 Sb. Při jeho přípravě bylo zvažováno i použití dalších kritérií, např. omezení osob, které podporují *ad hoc* založenou nebo dosud neetablovanou nevládní environmentální organizaci, na osoby s bydlištěm či trvalým pobytem v místě záměru (resp. v záměrem potenciálně dotčeném území), či předchozí účast v postupech podle zákona č. 100/2001 Sb. (ve zjišťovacím řízení či v procesu EIA).⁶⁵⁷ Tato kritéria však byla judikaturou SDEU shledána jako nepřijatelná a nebyla proto do české právní úpravy zavedena.⁶⁵⁸

Právní úprava účinná do 31. 3. 2015 definici dotčené veřejnosti neobsahovala, nicméně jí určitá práva přiznávala.⁶⁵⁹ Umožňovala totiž příslušníkům dotčené veřejnosti, konkrétně občanským sdružením nebo obecně prospěšným společností, účastnit se navazujících řízení,⁶⁶⁰ a to za splnění tří kumulativních podmínek. Účastníkem se tak mohly stát jen občanské sdružení nebo obecně prospěšná společnost, jejichž předmětem činnosti byla ochrana veřejných zájmů chráněných podle zvláštních právních předpisů, nebo obec

⁶⁵⁶ SDEU ve vztahu k praxi jiných členských států, které podmiňovaly možnost podání žaloby určitým počtem členů dané nevládní organizace, uvedl, že „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“ (Rozsudek SDEU ze dne 15. října 2009 ve věci *Djurğården*, C-263/08, bod 47). V české právní úpravě se nejedná o „členy“ nevládní organizace, neboť ty zpravidla nemají širokou členskou základnu, nýbrž o „podporovatele“. Lze dojít k závěru, že se jedná o volnější, méně institucionalizovanou formu spolupráce nevládní organizace s osobami, které ji podporují.

⁶⁵⁷ Podmínku aktivního zapojení do procesu EIA prostřednictvím podání připomínek k oznámení, dokumentaci EIA nebo posudku obsahovalo ustanovení § 23 odst. 9 písm. a) a odst. 10 zákona č. 100/2001 Sb., ve znění účinném do 31. 3. 2015 Sb.

⁶⁵⁸ Za nesouladnou s požadavky směrnice EIA je považována např. podmínka určité místní příslušnosti dotčené veřejnosti (viz např. rozsudek SDEU ze dne ve věci *Trianel*, C-115/09, bod 47: „Z toho především vyplývá, že pojem „porušování práva“ nemůže záviset na takových podmínkách, které mohou splnit pouze jiné fyzické nebo právnické osoby, jako je například podmínka bližšího či vzdálenějšího sousedství se zařízením, nebo podmínka být tak či onak dotčen účinky jeho provozování.“)

⁶⁵⁹ Viz ustanovení § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb., ve znění účinném do 31. 3. 2015.

⁶⁶⁰ Jednalo se o účastenství ve smyslu ustanovení § 27 odst. 3 správního řádu.

dotčená záměrem, a to za podmínky, že a) podala písemné vyjádření k oznámení, dokumentaci nebo posudku v zákonných lhůtách, b) příslušný úřad ve stanovisku EIA uvedl, že toho vyjádření zcela nebo zčásti do svého stanoviska zahrnul, a c) správní úřad rozhodující v navazujícím řízení nerozhodl, že veřejné zájmy, které občanské sdružení nebo obecně prospěšná společnost hájí, nejsou v navazujícím řízení dotčeny. Splnění těchto podmínek však nemohla dotčená veřejnost ovlivnit, neboť záleželo na správní úvaze příslušných orgánů.⁶⁶¹

Náležitosti podporující podpisové listiny stanovuje zákon č. 100/2001 Sb. poměrně detailně.⁶⁶² Především je nezbytné, aby z každého jejího listu bylo patrné, na podporu jaké konkrétní nevládní organizace je určena a k jakému konkrétnímu záměru se vztahuje. Zároveň v ní musí být uvedeno, k jakému účelu má sloužit;⁶⁶³ tento údaj však nemusí v praxi vždy zcela odpovídat skutečnosti, neboť podporující listina může být použita i opakovaně, za předpokladu, že se tak stane v době její platnosti, která činí 18 měsíců.⁶⁶⁴

Zákon dále stanoví, že doba platnosti podporující podpisové listiny neběží, bylo-li navazující řízení přerušeno, což může v praxi představovat určité potíže s počítáním času, obzvláště v případech, kdy je paralelně vedeno více navazujících řízení (zpravidla navazující řízení následují jedno po druhém, nicméně s ohledem na definici navazujících řízení není vyloučeno, že některá pobeží paralelně) a u jednoho z nich dojde k přerušení. Dotčená veřejnost je tak vždy nucena prokazovat, na základě přerušení kterého navazujícího řízení ke stavění lhůty došlo a v jakém časovém období tomu tak bylo.

⁶⁶¹ Splnění druhé podmínky záviselo na uvážení příslušného úřadu, zda zahrne vyjádření občanského sdružení nebo veřejně prospěšné společnosti do stanoviska EIA. Splnění třetí podmínky bylo naopak závislé na posouzení otázky, zda jsou v navazujícím řízení dotčeny veřejné zájmy, správním orgánem příslušným k vedení navazujícího řízení.

⁶⁶² Viz ustanovení § 9e zákona č. 100/2001 Sb.

⁶⁶³ Využití podporující podpisové listiny se odvíjí od práv, které zákon č. 100/2001 Sb. dotčené veřejnosti přiznává. Dle ustanovení § 9e odst. 1 písm. a) a b) se tedy může jednat o podání písemného oznámení, kterým se dotčená veřejnost přihlašuje jako účastník navazujícího řízení, nebo o podání odvolání proti negativnímu závěru zjišťovacího řízení či

⁶⁶⁴ Viz ustanovení § 9e odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb.: „*Podporující podpisovou listinu lze použít pro kterékoli navazující řízení k danému záměru zahájené v době její platnosti. Doba platnosti podporující podpisové listiny je 18 měsíců od data uvedeného v záhlaví podpisové listiny podle odstavce 1.*“

Každá osoba, která se na podporující podpisovou listinu podepíše, musí uvést své jméno, příjmení, datum narození a adresu místa pobytu. Byť podpisy nemusí být úředně ověřené a jejich pravost není ověřována ani správním orgánem, kterému je předložena, podporující podpisová listina eliminuje riziko zneužití práv, která jsou dotčené veřejnosti přiznána, *ad hoc* vzniklými subjekty.

Práva, která dotčené veřejnosti (ať už nevládním organizacím etablovaným, nebo podporovaným osobami z řad veřejnosti *ad hoc*) náleží, jsou o poznání širší než práva, která zákon přiznává veřejnosti. Z hlediska časového má v první řadě dotčená veřejnost právo podat odvolání⁶⁶⁵ (a následně i žalobu – viz níže) proti tzv. negativnímu závěru zjišťovacího řízení.⁶⁶⁶ Odvolací řízení se řídí obecnou úpravou odvolání ve správním řádu⁶⁶⁷ (odvolání se podává u příslušného úřadu, který negativní závěr zjišťovacího řízení vydal, který následně předá spis nadřízenému orgánu). Lhůta na podání odvolání činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí,⁶⁶⁸ což je v zásadě 30 dnů ode dne, kdy byl negativní závěr zjišťovacího řízení vyvěšen na úřední desce příslušného úřadu, neboť lhůta se počítá ode dne doručení veřejné vyhlášky, kterou se negativní závěr zjišťovacího řízení doručuje (k doručení veřejné vyhlášky dochází patnáctý den ode dne jejího vyvěšení⁶⁶⁹). Dotčená veřejnost je povinna prokázat, že splňuje zákonem stanovená kritéria (předložením stanov, podporující podpisové listiny apod.)

Dotčená veřejnost je dále oprávněna účastnit se navazujících řízení v pozici plnoprávného účastníka správního řízení,⁶⁷⁰ a to za předpokladu, že se do tohoto řízení

⁶⁶⁵ V případě, že byl negativní závěr zjišťovacího řízení vydán Ministerstvem životního prostředí jakožto ústředním správním úřadem, podává dotčená veřejnost rozklad (viz ustanovení § 152 správního řádu).

⁶⁶⁶ Viz ustanovení § 7 odst. 6 zákona č. 100/2001 Sb.; v souladu se zásadou rovnosti toto právo náleží i oznamovateli, nicméně u oznamovatele je spíše nepravděpodobné, že by jej využil a usiloval o zvrácení závěru o nepožadování procesu EIA, neboť z důvodu časové, finanční a administrativní zátěže, kterou provedení procesu EIA představuje, není pravděpodobné, že by oznamovatel o provedení procesu EIA usiloval. Vzhledem ke skutečnosti, že výroková část rozhodnutí obsahuje pouze závěr o tom, zda záměr procesu EIA podléhá či nikoli, není příliš pravděpodobné, že by oznamovatel napadl rozhodnutí odvoláním z jiných důvodů. Na druhou stranu bývá někdy kritizována absence práva na odvolání v případě pozitivního závěru zjišťovacího řízení, které by naopak oznamovatelé záměrů pravděpodobně uvítali.

⁶⁶⁷ Viz ustanovení § 81 a násl. správního řádu.

⁶⁶⁸ Viz ustanovení § 83 odst. 1 správního řádu.

⁶⁶⁹ Viz ustanovení § 25 odst. 2 správního řádu.

⁶⁷⁰ Viz ustanovení § 27 a násl. správního řádu.

přihlásí podáním písemného oznámení. Z účastenství pro ni plyne právo podat odvolání proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení; toto právo je však dotčené veřejnosti přiznáno i v případě, že se navazujícího řízení neúčastní.⁶⁷¹

Pokud dotčená veřejnost využije práva podat odvolání proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení, podáním odvolání se stává účastníkem odvolacího řízení. Postavení účastníka jí zůstane zachováno i v případě, že v důsledku podaného odvolání dojde ke zrušení rozhodnutí a k vrácení věci orgánu prvního stupně k novému projednání a rozhodnutí.⁶⁷²

Vedle výše uvedených právnických osob však dotčenou veřejností může být dle definice obsažené v zákoně č. 100/2001 Sb. i osoba fyzická, která může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení dotčena ve svých právech nebo povinnostech.⁶⁷³ Zákon č. 100/2001 Sb. již však dále práva fyzických osob, které jsou dotčenou veřejností, nekonkretizuje (výše uvedená práva jsou výslovně přiznána pouze příslušníkům dotčené veřejnosti, které jsou právnickými osobami). Fyzická osoba, která je dotčenou veřejností, se tak může domáhat svých práv toliko na základě soudního řádu správního⁶⁷⁴ a zvláštních právních předpisů, které jí takové právo z určitého titulu (nikoli však z titulu dotčené veřejnosti) přiznávají.⁶⁷⁵ I nadále tak zůstává nevyřešené např. nedostatečné účastenství osob, které nemají vlastnické právo k dotčeným nemovitostem, však kteří mohou být dotčeni na právu na příznivé životní prostředí (jedná se především o nájemníky sousedních pozemků).⁶⁷⁶

⁶⁷¹ Viz ustanovení § 9c odst. 3 a 4 zákona č. 100/2001 Sb.; do navazujícího řízení se může přihlásit i dotčený územní samosprávný celek, ten však již nemá – na rozdíl od dotčené veřejnosti – právo podat odvolání v případě, že tak neučinil.

⁶⁷² Viz důvodová zpráva k zákonu č. 39/2015 Sb. (sněmovní tisk 299/0), odůvodnění k ustanovení § 9c odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb.

⁶⁷³ Viz ustanovení § 3 písm. i) bodu 1. zákona č. 100/2001 Sb.

⁶⁷⁴ Viz ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního.

⁶⁷⁵ Fyzickým osobám nepřiznával žádná práva (na rozdíl od občanských sdružení a obecně prospěšných společností splňujících stanovené podmínky ani právo účastnit se navazujících řízení) ani zákon č. 100/2001 Sb., ve znění účinném do 31. 3. 2015.

⁶⁷⁶ HUMLÍČKOVÁ P., VOMÁČKA V., ZÁHUMENSKÁ V. *Novela procesu EIA – více otázek než odpovědí*. České právo životního prostředí, 2015, číslo 37, str. 33.

5.2.3. Přístup k soudní ochraně

Jak již bylo uvedeno výše, směrnice EIA požaduje, aby měla dotčená veřejnost možnost dosáhnout přezkoumání rozhodnutí soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným zákonem. Využití výše uvedených práv, která dotčené veřejnosti náleží (tj. právo napadnout tzv. negativní závěr zjišťovacího řízení odvoláním, právo stát se účastníkem navazujícího řízení a právo podávat odvolání proti rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení i v případech, kdy účastníkem takového řízení nebyla), je v souladu se zásadou subsidiarity správního soudnictví předpokladem pro následné uplatnění práva obrátit se na soud s žalobou proti rozhodnutí.

Dle judikatury Soudního dvora EU představují právo na účast na rozhodování v záležitostech životního prostředí a právo na soudní ochranu dvě odlišná, na sobě nezávislá práva, která mají rozdílný účel.⁶⁷⁷ Výkon práva na soudní ochranu tak nelze podmiňovat předchozí účastí ve správním řízení. Tento požadavek byl do českého právního řádu transponován s určitou modifikací, jejímž cílem bylo zachování principu subsidiarity správního soudnictví – dotčené veřejnosti je předtím, než se obrátí na soud, přiznáno právo na odvolání i v případech, kdy nebyla účastníkem správních řízení. Česká právní úprava tak respektuje požadavky unijního práva, neboť umožňuje, aby bylo rozhodnutí napadnuto dotčenou veřejností i poté, co bylo vydáno (nezávisle na její předchozí účasti v takovém řízení), avšak zároveň je i nadále jako jedna z podmínek přípustnosti žaloby zachováno vyčerpání řádného opravného prostředku.⁶⁷⁸

V případě tzv. negativního závěru zjišťovacího řízení⁶⁷⁹ i rozhodnutí vydaných v navazujících řízeních je dotčená veřejnost poté, co využila práva na odvolání, oprávněna

⁶⁷⁷ Viz rozsudek ze dne 15. října 2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening*, C-263/08, bod 38.

⁶⁷⁸ V případě podání žaloby již není dotčená veřejnost povinna prokazovat splnění zákonem stanových kritérií, neboť v souladu s ustanovením § 65 odst. 1 a 2 soudního řádu správního náleží aktivní žalobní legitimace účastníkům správního (tj. i odvolacího) řízení.

⁶⁷⁹ Možnost samostatného soudního přezkumu negativního závěru zjišťovacího řízení je v souladu s rozhodovací praxí SDEU (viz rozsudek SDEU ze dne 30. dubna 2009 ve věci *Mellor*, C-75/08, bod 58: „*Mimoto musí mít zúčastnění občané stejně jako další dotčené vnitrostátní orgány možnost dosáhnout, a to případně i soudní cestou, toho, aby byla splněna povinnost ověření nutnosti provést posouzení vlivů na životní prostředí uložená příslušnému orgánu. Tento požadavek může být naplněn, jako v původním řízení, právem podat žalobu přímo proti rozhodnutí, že posouzení vlivů na životní prostředí nebude provedeno.*“).

obrátit se s žalobou na soud. Právo napadnout negativní závěr zjišťovacího řízení samostatnou žalobou bylo dotčené veřejnosti přiznáno až zákonem č. 39/2015 Sb., kterým byla změněna forma negativního závěru zjišťovacího řízení na správní rozhodnutí. Důvodem změny právní úpravy byla skutečnost, že v důsledku negativního závěru zjišťovacího řízení byl záměr vyloučen z posouzení v procesu EIA a současně byly veřejnost a dotčená veřejnost zbaveny práv, která jsou jim garantována v navazujících řízeních. Zároveň bylo cílem úpravy soustředit soudní přezkum do počátečních fází rozhodování o záměru.⁶⁸⁰

Do té doby byl závěr zjišťovacího řízení vždy vydáván ve formě jiného správního úkonu podle části čtvrté správního řádu (tedy i v případě negativního závěru zjišťovacího řízení); přezkum negativních závěrů zjišťovacího řízení vydaných do 31. 3. 2015 je proto možný pouze postupem dle § 156 správního řádu⁶⁸¹ nebo v rámci žaloby proti rozhodnutí, které bylo na jeho základě vydáno. V případě žalob proti rozhodnutím vydaným v řízeních, v nichž může být i v současné době takový negativní závěr zjišťovacího řízení podkladem, je však značně omezena aktivní žalobní legitimace osob z řad dotčené veřejnosti. Zákon č. 100/2001 Sb. jim právo napadnout rozhodnutí, která byla na základě negativního závěru zjišťovacího řízení vydána, nepřiznává. Použití ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny, která umožňovala, aby byla občanská sdružení hájící zájmy životního prostředí předem informována o zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, a účastnila se těchto řízení,⁶⁸² je s účinností od 1. 1. 2018 v důsledku změn zavedených zákonem č. 225/2017 Sb., značně omezeno.⁶⁸³ Dosavadní možnost účastnit se všech správních řízení, ve kterých mohou být dotčeny zájmy na ochranu přírody a krajiny, byla zredukována na možnost účasti pouze správních řízení vedených podle zákona o ochraně přírody a krajiny (ačkoli právo

⁶⁸⁰ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, str. 38.

⁶⁸¹ V souladu s ustanovením § 156 správního řádu byl přezkum prováděn příslušnými úřady, které negativní závěry zjišťovacího řízení vydaly, *ex officio*; k zahájení postupu podle § 156 správního řádu bylo proto možno podat podnět příslušnému úřadu, nicméně bylo na jeho správní úvaze, zda tak učiní.

⁶⁸² Viz ustanovení § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁶⁸³ Srov. ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 31. 12. 2017 a ve znění účinném od 1. 1. 2018. Citovaná změna zákona o ochraně přírody a krajiny je považována za protiústavní – návrh na zrušení předmětných ustanovení zákona č. 225/2017 Sb. podala k Ústavnímu soudu skupina 17 senátorů (spis. zn. Pl ÚS 22/17, <https://www.usoud.cz/projednavane-plenarni-veci/pl-us-2217/>).

požadovat, aby byla občanská sdružení informována o zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, zůstala zachována.⁶⁸⁴

Jak již bylo uvedeno výše, směrnice EIA vyžaduje, aby dotčená veřejnost mohla napadat hmotnou i procesní zákonnost vydaných rozhodnutí.⁶⁸⁵ To právní stav účinný před 1. 4. 2015 Sb. neumožňoval, a to i s ohledem na judikaturu vnitrostátních soudů, která převažovala v době přípravy zákona č. 39/2015 Sb. a dle které nemohly právnické osoby napadat hmotnou zákonnost rozhodnutí, neboť dle konstantní judikatury vnitrostátních soudů jim nenáleželo právo na příznivé životní prostředí (mohly se domáhat pouze ochrany proti porušení procesních práv ve správních řízeních, jejichž účastníky se staly). Soudy vycházely z nálezu Ústavního soudu, podle něhož náleželo právo na příznivé životní prostředí pouze osobám fyzickým jakožto biologickým organismům, a občanská sdružení tak byla oprávněna vznášet pouze námitky procesního charakteru.⁶⁸⁶ Spolu se zakotvením práva na soudní přezkum proto byla do zákona č. 100/2001 Sb. zároveň výslovně doplněno právo dotčené veřejnosti napadat hmotnou i procesní zákonnost vydaných rozhodnutí, přičemž se má za to, že jí přísluší práva, na kterých může být těmito správními akty zkrácena.⁶⁸⁷ Jakkoli okruh osob, které jsou oprávněny napadnout rozhodnutí odvoláním, je omezený, správní žalobu mohou podat i další subjekty, např. vlastníci sousedních pozemků.⁶⁸⁸

⁶⁸⁴ VOMÁČKA V., ŽIDEK D.: *Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby*. České právo životního prostředí, 2017, číslo 45, str. 39-40.

⁶⁸⁵ Viz ustanovení čl. 11 odst. 1 revidované směrnice EIA.

⁶⁸⁶ Viz Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 6. 1. 1998, sp.zn. I.ÚS 282/97, ve kterém Ústavní soud došel k závěru, že: „*Je zřejmé, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší pouze osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organismy, které – na rozdíl od právnických osob – podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí*“. Neobstála proto ani argumentace, dle které lze toto právo dovodit od práva fyzických osob, které jsou členy právnické osoby a které právo na příznivé životní prostředí hájí právě jejím prostřednictvím. Tento přístup byl následně potvrzen i v celé řadě dalších rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek NSS ze dne 22. prosince 2005 čj. 7 As 47/2005-80 či rozsudek ze dne 11. prosince 2008, čj. 6 As 18/2008-107). V současné době již lze tento přístup považovat za překonaný – viz nálezu Ústavního soudu I. ÚS 59/14 ze dne 30. května 2014, dle kterého nemůže být fyzickým osobám kladeno k tíži, že se rozhodnou hájit svoje právo na příznivé životní prostředí prostřednictvím spolku.

⁶⁸⁷ Viz ustanovení § 7 odst. 9 a § 9d odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb.

⁶⁸⁸ HUMLÍČKOVÁ P., VOMÁČKA V., ZÁHUMENSKÁ V. *Novela procesu EIA – více otázek než odpovědí*. České právo životního prostředí, 2015, číslo 37, str. 12.

Za účelem naplnění požadavku směrnice EIA na včasné rozhodování je současně, poněkud atypicky,⁶⁸⁹ stanovena lhůta pro rozhodování soudu; ten musí o žalobách rozhodnout ve lhůtě 90 dnů ode dne, kdy mu žaloba došla, a to jak v případě žaloby proti negativnímu závěru zjišťovacího řízení,⁶⁹⁰ tak v případě žaloby proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení.⁶⁹¹

Na rozdíl od žaloby proti negativnímu závěru zjišťovacího řízení, u níž se možnost přiznání odkladného účinku žalobě či nařízení předběžného opatření řídí obecnou právní úpravou soudního řádu správního,⁶⁹² je v případě žaloby proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení zakotvena zvláštní právní úprava, která stanovuje specifické podmínky pro uplatnění institutů odkladného účinku a předběžného opatření.⁶⁹³ Jednalo se rovněž o reakci na výtky Evropské komise v rámci infringementového řízení (viz bod 6.2.3.), neboť dosavadní právní úprava výslovně uplatnění odkladného účinku vylučovala,⁶⁹⁴ což bylo v rozporu s principem účinného přístupu soudní ochrany podle směrnice EIA.⁶⁹⁵ O těch je soud povinen rozhodnout i bez návrhu, přičemž v případech, kdy hrozí nebezpečí, že realizací záměru může dojít k závažným škodám na životním prostředí, je povinen přiznat žalobě odkladný účinek či nařídit předběžné opatření.

V žalobě proti navazujícímu řízení může dotčená veřejnost namítat vady nejen samotného navazujícího rozhodnutí, ale i dalších správních úkonů, které byly podkladem pro jeho vydání. Mezi ty patří zejména stanovisko EIA, jehož soudní přezkum je možný právě až v rámci žaloby proto rozhodnutí, pro jehož vydání sloužilo jako podklad. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu je tento přístup souladný s požadavky Aarhuské úmluvy.⁶⁹⁶

⁶⁸⁹ Zalhůtování soudů sice není zcela výjimečným prostředkem na ochranu práv, avšak z hlediska nezávislosti soudů jej lze považovat za nežádoucí.

⁶⁹⁰ Viz ustanovení § 7 odst. 10 zákona č. 100/2001 Sb.

⁶⁹¹ Viz ustanovení § 9d odst. 2 věty první zákona č. 100/2001 Sb.

⁶⁹² Viz ustanovení § 73 a § 38 soudního řádu správního.

⁶⁹³ Viz ustanovení § 9d odst. 2 věty druhé zákona č. 100/2001 Sb.

⁶⁹⁴ Viz ustanovení § 23 odst. 10 zákona č. 100/2001 Sb., ve znění účinném do 31. 3. 2015.

⁶⁹⁵ DVORÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. 128.

⁶⁹⁶ Viz např. rozsudek NSS ze dne 14. června 2007, sp. zn. 1 As 39/2006-55: „V souladu se zněním směrnice [o účasti veřejnosti] je Nejvyšší správní soud toho názoru, že není nutné připustit samostatný soudní přezkum rozhodnutí, aktů a nečinností (např. i předmětného stanoviska žalovaného), ale postačuje jejich přezkoumání v pozdější fázi (tj. v rámci přezkumu konečného rozhodnutí).“ či rozsudek NSS ze dne 29. srpna 2007 1 As

Určitý pokus o zavedení práva dotčené veřejnosti byl učiněn již v roce 2009 na základě tehdy vedeného infringementového řízení z důvodu nedostatečné transpozice směrnice EIA.⁶⁹⁷ Do zákona č. 100/2001 Sb. bylo vloženo ustanovení, dle kterého se mohly místně příslušné jednotky občanského sdružení a obecně prospěšné společnosti obracet na soudy s žalobou proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení. Obdobně jako tomu bylo u možnosti dotčené veřejnosti účastnit se navazujících řízení, i v případě práva na soudní přezkum byla tato možnost podmíněna podáním písemného vyjádření k dokumentaci EIA či posudku, tedy předchozí účastí v procesu EIA.⁶⁹⁸ Ustanovení nebylo příliš využíváno, neboť v podstatě duplikovalo možnost podání žaloby, která občanským sdružením náležela již na základě jejich účastenství v navazujícím řízení. Výslovně byl navíc vyloučen odkladný účinek žaloby, což značně snižovalo účinnost práva na soudní ochranu.⁶⁹⁹ Nedostatkem právní úpravy byl rovněž fakt, že v souladu s tehdejší judikaturou nebylo právníkům osobám přiznááno právo na příznivé životní prostředí (viz výše), a občanská sdružení a obecně prospěšné společnosti tak mohla napadat jen procesní, nikoli však hmotnou zákonnost rozhodnutí, což rovněž odporovalo požadavkům směrnice EIA.

5.3. Náklady posuzování

Obecně platí, že náklady spojené s posuzováním hradí – v souladu se zásadou „znečišťovatel platí“⁷⁰⁰ – oznamovatel. Oznamovatel je ten, v jehož zájmu má být záměr realizován. Výjimkou jsou náklady na veřejné projednání a náklady související se zveřejňováním, které jsou zajišťováním výkonu veřejné správy a které proto nese příslušný

13/2007: „Vnitrostátní právní úprava, která sice neumožňuje jednotlivé dílčí úkony v rámci povolování záměrů přezkoumat samostatnou správní žalobou, ale umožňuje jejich přezkoumání v rámci přezkumu rozhodnutí o povolení záměru, je tedy za splnění podmínek uvedených v čl. 9 odst. 4 Úmluvy v souladu s požadavky Úmluvy. Nejvyšší správní soud považuje možnost domoci se soudního přezkumu napadeného stanoviska, kterou stěžovateli v řešeném případě zaručuje vnitrostátní právní úprava, za souladnou s požadavky čl. 9 odst. 2, 3 a 4 Úmluvy.“

⁶⁹⁷ Infringementové řízení bylo zahájeno formálním upozorněním ze dne 28. června 2006.

⁶⁹⁸ Zákonem č. 436/2009 Sb. bylo do zákona č. 100/2001 Sb. vloženo ustanovení § 23 odst. 10, které bez vazby na účastenství v navazujícím řízení přiznávalo občanským sdružením, obecně prospěšným společnostem a obcím dotčeným záměrem podat žalobu proti navazujícímu rozhodnutí, a to za podmínky, že podaly ve stanovených lhůtách vyjádření k dokumentaci EIA nebo k posudku.

⁶⁹⁹ Viz SOBOTKA M., HUMLÍČKOVÁ P.: *Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí*. České právo životního prostředí, 2010, číslo 27.

⁷⁰⁰ Viz ustanovení § 18 odst. 1 zákona o životním prostředí.

úřad (typicky se jedná o náklady na pronájem místa konání veřejného projednání či provoz Informačního systému EIA).⁷⁰¹ Příslušný úřad, konkrétně Ministerstvo životního prostředí, hradí i další náklady, které jsou spojeny se zajištěním komunikace s dotčenými státy či státem původu při mezistátním posuzování.⁷⁰² Naopak typickými náklady spojenými s posuzováním, které hradí oznamovatel, jsou náklady na zpracování dokumentace EIA (včetně jejích překladů, jsou-li z důvodu mezistátního posuzování potřeba) a posudku.

Na rozdíl od dokumentace EIA, jejíž zpracování smluvně zajišťuje a autorizované osobě hradí oznamovatel přímo, smlouvu se zpracovatelem posudku uzavírá příslušný úřad, který náklady za posudek následně vyúčtuje oznamovateli. V souvislosti se stanovením úhrady za posudek zákon č. 100/2001 Sb. výslovně umožňuje do odměny za posudek rovnou započítat sankce vyplývající ze smlouvy tak, aby bylo možno uhradit zpracovateli posudku pouze odměnu, jež mu náleží, a tuto částku vyúčtovat k úhradě oznamovateli. Teprve po zaplacení této částky je možno vydat stanovisko EIA.⁷⁰³

5.4. Vztah SEA a EIA

Zákon č. 100/2001 Sb. neupravuje pouze posuzování na projektové úrovni (tj. EIA), ale i strategické posuzování vlivů na životní prostředí, kterému podléhají strategie, politiky, plány a programy, souhrnně označované jako koncepce. Požadavek na strategické posuzování vychází jak z práva unijního (z tzv. směrnice SEA⁷⁰⁴), tak z práva mezinárodního (z tzv. Protokolu SEA⁷⁰⁵).

Dle zákona č. 100/2001 Sb. je účelem posuzování vlivů na životní prostředí získat objektivní odborný podklad pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních

⁷⁰¹ Viz ustanovení § 18 odst. 1 a 2 zákona č. 100/2001 Sb.

⁷⁰² Viz ustanovení § 18 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb.

⁷⁰³ V případě, kdy má být proces EIA ukončen vydáním souhlasného stanoviska EIA lze bezpochyby o velmi motivující ustanovení. Pokud však oznamovatel očekává vydání nesouhlasného stanoviska EIA, motivace k uhrazení nákladů za posudek je velmi nízká.

⁷⁰⁴ Směrnice 2001/42/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí

⁷⁰⁵ Protokol o strategickém posuzování životního prostředí, přijatý v květnu 2003 v ukrajinském Kyjevě, vstoupil v platnost dne 11. července 2010 (viz sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 71/2010 Sb. m. s.).

právních předpisů, a přispět tak k udržitelnému rozvoji společnosti.⁷⁰⁶ Citované ustanovení dopadá jak na strategické, tak i projektové posuzování vlivů na životní prostředí. Na první pohled je tak zřejmý společný účel obou postupů, kterým je u všech lidských aktivit, ať už koncepcí nebo záměrů, objektivně a odborně vyhodnotit jejich předpokládané vlivy na životní prostředí a veřejné zdraví a výsledek takového vyhodnocení zohlednit v následném povolovacím procesu.

Společnými rysy SEA i EIA je nesporně jejich charakter preventivního horizontálního nástroje ochrany životního prostředí. Jak SEA, tak EIA jsou postupy, jejichž cílem je vyhodnotit všechny předpokládané vlivy lidské činnosti na obyvatelstvo, veřejné zdraví životního prostředí, které zahrnují jednotlivé složky životního prostředí,⁷⁰⁷ a to ještě předtím, než je povolena její realizace.

Ze znění zákona č. 100/2001 Sb. lze dovodit, že procesy SEA a EIA jsou na sobě nezávislé. V případě strategického posuzování zákon č. 100/2001 Sb. výslovně stanoví, že projektové posuzování nenahrazuje strategické posuzování,⁷⁰⁸ připouští však, aby údaje získané v rámci EIA (případně v rámci naturového posouzení) byly využity i v procesu SEA.⁷⁰⁹ Tento vztah samozřejmě platí i opačně, tj. posouzení určitého záměru na úrovni SEA nezprošťuje oznamovatele povinnosti posoudit záměr v procesu EIA. Co se týče využití údajů získaných v procesu SEA, zákon v části EIA obdobné výslovné ustanovení neobsahuje, nicméně i v případě projektového posuzování lze dojít k závěru, že údajů získaných při strategickém posuzování je možno využít, neboť jak při zpracování oznámení, tak při zpracování dokumentace EIA je třeba zohlednit výsledky jiných

⁷⁰⁶ Viz ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb.

⁷⁰⁷ Viz ustanovení § 2 zákona č. 100/2001 Sb.; výslovně jsou v citovaném ustanovení uvedeny živočichové a rostliny, ekosystémy, biologická rozmanitost (zvláštní zřetel je zde kladen na evropsky významné druhy, ptáky a evropská stanoviště), půda, voda, ovzduší, klima a krajina, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní dědictví.

⁷⁰⁸ Dle důvodové zprávy k zákonu č. 326/2017 Sb. (sněmovní tisk 1003/0), odůvodnění k § 10a odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb., je třeba odmítnout výklad, dle kterého není po posouzení určitého záměru na projektové úrovni již nutné provádět posuzování na úrovni strategické, stane-li se daný záměr součástí aktualizace územně plánovací dokumentace. Stane-li se však záměr posouzený v procesu EIA jediným důvodem změny územně plánovací dokumentace, je možné posouzení v procesu SEA nepožadovat – nikoliv však s odkazem na provedené posouzení na projektové úrovni, ale po náležitém zohlednění kritérií uvedených v příloze č. 8 k zákonu č. 100/2001 Sb. a po zohlednění výsledků z jiných posuzování, tedy např. i z procesu EIA.

⁷⁰⁹ Viz ustanovení § 10a odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb.

environmentálních hodnocení podle zvláštních právních předpisů, jsou-li k dispozici.⁷¹⁰ Mezi takové jiné environmentální hodnocení lze bezpochyby podřadit nejen různé studie a hodnocení, ale i poznatky získané v rámci posuzování SEA.

Koncepcí se obecně rozumí odborný, dlouhodobě a rámcově formulovaný a komplexně pojatý dokument na určitém úseku lidské činnosti. Jejím prostřednictvím jsou formulovány plánované aktivity, jejich konkrétní cíle a opatření, která je třeba přijmout za účelem dosažení stanovených cílů.⁷¹¹ Typickým příkladem koncepce je územně plánovací dokumentace (např. politika územního rozvoje či územní plán), která stanovuje podmínky pro rozvoj určitého území. Na první pohled je tedy zřejmé, že se jedná o jeden z prvních, stále ještě poměrně obecných dokumentů, který předpokládá lidskou činnost na určitém území.

Není vyloučeno – a zpravidla tomu tak i je – že koncepce zahrnuje konkrétní záměry, které podléhají samostatnému posouzení v procesu EIA; neznamená to však, že by procesy EIA a SEA byly duplicitní.⁷¹² Navzdory mnoha společným znakům se totiž procesy EIA a SEA se od sebe odlišují hned v několika aspektech. Jedním z nich je odlišné časové začlenění do povolovacího procesu. Zatímco proces SEA je nástrojem k zohlednění environmentálních otázek na koncepční, stále ještě poměrně abstraktní úrovni, proces EIA se již provádí ve vztahu ke konkrétnímu záměru, který má být předložen do povolovacích správních řízení.

Z rozdílného zařazení procesů SEA a EIA do povolovacího procesu vyplývá i rozdílná míra podrobnosti posuzování, se kterou oba procesy pracují; v zásadě lze předpokládat nižší míru podrobnosti v případě posuzování v procesu SEA. Ten má být, např. v případě územního plánování, nástrojem k vyhodnocení širších vazeb v území včetně důkladného posouzení kumulativních a synergických vlivů.⁷¹³ Z toho vyplývá i vyšší míra obecnosti,

⁷¹⁰ Viz ustanovení § 6 odst. 4 a § 8 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb.

⁷¹¹ Viz DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. 14.

⁷¹² To potvrzuje i Evropská komise ve svém doporučení k aplikaci směrnice SEA (bod 9.4), dostupném z: http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance.pdf.

⁷¹³ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. června 2012, čj. 1 Ao 7/2011 – 526.

se kterou pracuje. Naopak proces EIA, který se zaměřuje na environmentální posuzování individuálně určeného záměru, již přirozeně pracuje s o poznání vyšší mírou podrobnosti.

Z účelu a časového zařazení obou procesů vyplývá i jejich přirozená časová posloupnost. Proces SEA by měl předcházet procesu EIA, neboť nejprve je žádoucí posoudit strategický dokument, který stanovuje podmínky pro rozvoj v určitém území jako celek, a následně podrobit procesu EIA konkrétní záměry, které strategický dokument předpokládá. Vzhledem ke skutečnosti, že souladem záměru s územně plánovací dokumentací se proces EIA nezabývá,⁷¹⁴ v praxi neřídka dochází k situacím, kdy je nejprve provedeno zjišťovací řízení či proces EIA pro konkrétní záměr a teprve poté je řešena změna územně plánovací dokumentace, která je nezbytným předpokladem povolení záměru. Jakkoliv takový postup není v přímém rozporu s dikcí platné právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí, lze jej jednoznačně označit za nežádoucí a jdoucí proti smyslu posuzování na strategické a projektové úrovni.⁷¹⁵

Vztahem mezi procesy SEA a EIA se v minulosti zabýval i Soudní dvůr Evropské unie, který rovněž vyjádřil závěr, že nelze zprostit povinnosti provést strategické posouzení vlivů na životní prostředí na základě skutečnosti, že záměr již byl posouzen v procesu EIA.⁷¹⁶ To lze dovodit i z prostého faktu, že na unijní úrovni jsou posuzování v procesu EIA a SEA zakotveny ve dvou různých právních předpisech.

V návaznosti na výše uvedené lze procesy SEA a EIA považovat za dvě samostatná odborná posouzení, jejichž předmětem jsou vlivy na životní prostředí, avšak posuzování je prováděno z odlišných hledisek. Zatímco proces SEA s ohledem na svůj koncepční charakter pracuje s vyšší mírou obecnosti, která je nezbytná s ohledem na potřebu vyhodnocení širších vazeb posuzované koncepce, proces EIA je zaměřen na posuzování

⁷¹⁴ Oznámení záměru, oznámení podlimitního záměru i dokumentace EIA sice vyžadují vyjádření příslušného úřadu územního plánování k záměru z hlediska územně plánovací dokumentace (viz část H přílohy č. 3, část VI. přílohy č. 3a a část H přílohy č. 4 k zákonu č. 100/2001 Sb.), tato skutečnost má však pouze informativní charakter a nemá vliv na výsledek posuzování.

⁷¹⁵ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 326/2017 Sb. (sněmovní tisk 1003/0), odůvodnění k § 10 odst. 3 zákona č. 100/2001Sb.

⁷¹⁶ Viz rozsudek SDEU ze dne 22. září 2011 ve věci *Genovaitė Valčiukienė a další*, C-295/10, zejména body 56-60.

konkrétně určeného záměru, které vyžaduje vyšší míru podrobnosti.

5.5. Použití správního řádu na postupy v oblasti EIA

Zákon č. 100/2001 Sb. obecně neupravuje vztah ke správnímu řádu.⁷¹⁷ Výslovně však odkazuje na správní řád, konkrétně na ustanovení o správním řízení, odkázáno v případě řízení o udělení, prodloužení nebo odejmutí autorizace v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí.⁷¹⁸

Zákon č. 100/2001 Sb. se vztahuje na celou řadu postupů, z nichž většina vede k vydání aktů podle části čtvrté správního řádu – zpravidla se tedy nejedná o správní řízení ve smyslu části druhé a třetí správního řádu. Zákon č. 100/2001 Sb. však neupravuje tyto postupy vždy v celém rozsahu, a proto se na základě § 180 odst. 2 správního řádu postupuje v otázkách, jejichž řešení je nezbytné a které nelze podle zákona č. 100/2001 Sb. řešit, podle části čtvrté správního řádu. Je rovněž třeba uvést, že jakkoli se nejedná o správní řízení, jde o specifické, zákonem č. 100/2001 Sb. upravené postupy, které se do určité míry správnímu řízení podobají, neboť na nich participují různé subjekty a je v nich prováděna celá řada úkonů, na které se vztahují zvláštní (zákonem č. 100/2001 Sb. stanovené) lhůty. Proto se v těchto postupech na základě § 154 správního řádu obdobně uplatňují i vybraná ustanovení části druhé a přiměřeně lze použít i ustanovení části třetí správního řádu, jsou-li potřebná.

Vzhledem ke skutečnosti, že většina postupů podle zákona č. 100/2001 Sb. není správním řízením, nevztahují se na ně část druhá a třetí správního řádu (s výjimkou obdobného použití vybraných ustanovení části druhé a přiměřeného použití potřebných ustanovení části třetí v souladu s § 154 správního řádu). Ostatním částem správního řádu, zejména částem první a čtvrté, jsou ale tyto postupy podřazeny. V plném rozsahu se tak v těchto postupech uplatní základní zásady činnosti správních orgánů, zejména zásada zákonnosti,

⁷¹⁷ Ustanovení § 23 odst. 14 zákona č. 100/2001 Sb. vylučující aplikaci správního řádu (*de facto* pouze jeho částí třetí a čtvrté) bylo ke dni 1. 4. 2015 zákonem č. 39/2015 Sb. pro nadbytečnost vypuštěno, neboť zákon č. 100/2001 Sb. na celé řadě míst na správní řád odkazuje a jeho použití připouští.

⁷¹⁸ Viz ustanovení § 19 odst. 11 zákona č. 100/2001 Sb.

zásada materiální pravdy, princip kontinuity, zásada legitimního očekávání a zásada součinnosti správních orgánů. Většina postupů vedených podle zákona č. 100/2001 Sb. totiž počítá se vstupy celé řady dotčených subjektů (dotčených orgánů, dotčených územních samosprávných celků a veřejnosti), spoluprací se stavebními úřady (viz § 10) a připouští správní uvážení, ve kterém je zjištění rozhodných skutečností klíčové.

Vedle základních zásad činnosti správních orgánů se zde uplatní i zásady specifické pro oblast životního prostředí, zejména zásada prevence, na které je zákon č. 100/2001 Sb. postaven, neboť předpokládá vedení celého procesu včetně stanovení konkrétních opatření ještě před tím, než jsou záměry povolovány, resp. koncepce schvalovány. Dále se zde uplatňuje např. zásada „znečišťovatel platí“, která je vyjádřena v § 18 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb. Náklady spojené s posuzováním vlivů záměrů na životní prostředí, s výjimkou nákladů spojených s veřejným projednáním a zveřejňováním, hradí oznamovatel záměru či předkladatel koncepce (v oblasti EIA se jedná zejména o náklady na zpracování dokumentace EIA a posudku).

Za nejdůležitější postup dle zákona č. 100/2001 Sb. lze označit proces EIA, jehož výsledkem je stanovisko EIA. Jedná se o specifický, zákonem č. 100/2001 Sb. upravený postup, který sestává z několika fází, ve kterých se povinně zveřejňují vybrané dokumenty a ke kterým ve stanovených lhůtách vyjadřují osoby z řad veřejnosti i dotčené orgány a dotčené území samosprávné celky. Jakkoli se jedná o postup vedoucí k vydání závazného stanoviska, v mnohém se podobá správnímu řízení, neboť v něm rovněž dochází ke zveřejňování informací, doručování a jednotlivé jeho jednotlivé kroky jsou vázány lhůtami (na rozdíl od lhůt ve správním řízení se však jedná o lhůty pořádkového charakteru, s nimiž jsou spojeny právní důsledky, tj. které nepůsobí vznik či zánik práv nebo povinností).

Kromě stanoviska EIA vydávají příslušné úřady i specifická závazná stanoviska. Mezi ně patří závazné stanovisko k ověření změn záměru (tzv. *coherence stamp*), ověřovací závazné stanovisko a závazné stanovisko k vlivům prioritního dopravního záměru.

Co se týče zjišťovacího řízení, je situace poněkud složitější. Závěr zjišťovacího řízení, který je jeho výsledkem, může mít dvojí formu, a to v závislosti na tom, zda záměr podléhá procesu EIA či nikoli. Pokud závěr procesu EIA podléhá, vydává se ve formě úkonu podle části čtvrté správního řádu (tzv. pozitivní závěr zjišťovacího řízení⁷¹⁹), pokud záměr procesu EIA nepodléhá, vydává závěr zjišťovacího řízení ve formě správního rozhodnutí (tzv. negativní závěr zjišťovacího řízení⁷²⁰), které je prvním úkonem ve správním řízení – samotné zjišťovací řízení, které jeho vydání předchází, však správním řízením není a nelze ani hovořit o osobách, které v něm participují, jako o jeho účastnících. Rozhodnutí jako takové již však musí vedle požadavků zákona č. 100/2001 Sb., kterými jsou identifikace záměru ve stanoveném rozsahu a odůvodnění závěru zjišťovacího řízení s ohledem na kritéria pro zjišťovací řízení naplňovat i náležitosti rozhodnutí podle správního řádu.⁷²¹

Proti závěru zjišťovacího řízení ve formě rozhodnutí lze podat odvolání. V takovém případě se postupuje standardně podle ustanovení správního řádu o odvolání;⁷²² je-li však odvolání shledáno jako odůvodněné, je třeba mít na paměti specifikum zjišťovacího řízení, kterým je různá forma jeho závěru v závislosti na výsledku posuzování, které je v jeho rámci provedeno – má-li být zjišťovací řízení ukončeno se závěrem, že záměr podléhá procesu EIA, bude závěr zjišťovacího řízení ve formě rozhodnutí zrušen a namísto něj bude vydán nový závěr zjišťovacího řízení, avšak tentokrát ve formě úkonu podle části čtvrté správního řádu; (odvolací) správní řízení tak bude muset být zastaveno (nové správní rozhodnutí již nebude vydáno).

Zjišťovacímu řízení mohou podléhat i tzv. podlimitní záměry, pokud jej vyžaduje sdělení příslušného úřadu k podlimitnímu záměru. I toto sdělení má podobu jiného správního úkonu podle části čtvrté správního řádu.

⁷¹⁹ Viz ustanovení § 7 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb.

⁷²⁰ Viz ustanovení § 7 odst. 6 zákona č. 100/2001 Sb.

⁷²¹ Viz ustanovení § § 68 a násl. správního řádu.

⁷²² Viz ustanovení § 81 a násl. správního řádu.

V neposlední řadě vydávají příslušné úřady i vyjádření,⁷²³ v nichž se vyjadřují k záměrům z hlediska jejich zařazení dle přílohy č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb., příslušného úřadu či rozsahu dotčeného území. I v tomto případě se jedná o jiný správní úkon podle části čtvrté správního řádu.

Jakkoli jsou ostatní postupy podle zákona č. 100/2001 Sb. postupy vedoucí k vydání úkonů podle části čtvrté správního řádu, na rozdíl od většiny ostatních závazných stanovisek, stanovisek či jiných vyjádření vydávaných podle zvláštních právních předpisů, u kterých nejsou zpravidla postupy vedoucí k jejich vydání nijak formalizovány, jsou postupy vedoucí k vydání závěru zjišťovacího řízení a stanoviska EIA postupy s přesně danými, zákonem č. 100/2001 Sb. stanovenými administrativními kroky, jejichž porušení může mít za následek nezákonnost procesu a tedy i nezákonnost vydaných správních aktů. Velmi podrobné požadavky jsou stanoveny nejen pro dokumenty pořizované v jejich průběhu,⁷²⁴ ale i samotné výstupy z nich musí splňovat specifické náležitosti.⁷²⁵ Na tyto správní akty, byť jsou jinými správními úkony podle části čtvrté, jsou tak kladeny relativně vysoké formální i věcné požadavky.

I v rámci řízení, která nevedou k vydání správního rozhodnutí, lze postupovat podle vybraných ustanovení správního řádu.⁷²⁶ V případě postupů podle zákona č. 100/2001 Sb. je běžná aplikace ustanovení správního řádu upravujících např. postoupení pro nepřislušnost,⁷²⁷ vyloučení pro podjatost⁷²⁸ či zastoupení.⁷²⁹ Jelikož v nich dochází ke zveřejňování dokumentů (mj. i na úředních deskách dotčených samosprávních celků), uplatní se v nich i ustanovení o doručování⁷³⁰ či počítání času.⁷³¹

⁷²³ Viz ustanovení § 23 odst. 3 a 4 zákona č. 100/2001 Sb.,

⁷²⁴ Viz např. přílohy č. 3, 3a, 4, 5, 7 a 9 k zákonu č. 100/2001 Sb.

⁷²⁵ Viz ustanovení § 7, § 9a a příloha č. 6 k zákonu č. 100/2001 Sb.

⁷²⁶ Viz ustanovení § 180 odst. 2 ve spojení s § 154 správního řádu.

⁷²⁷ Viz ustanovení § 12 správního řádu.

⁷²⁸ Viz ustanovení § 14 správního řádu.

⁷²⁹ Viz ustanovení § 33 správního řádu.

⁷³⁰ Viz ustanovení § 19 a násl. správního řádu.

⁷³¹ Viz ustanovení § 39 a násl. správního řádu.

Kromě výše uvedených správních aktů, které mají povahu správních aktů *ad rem*, vydává Ministerstvo životního prostředí i správní akty *ad personam*, a to v oblasti autorizace ke zpracování dokumentace, posudku a vyhodnocení.⁷³² Řízení o udělení, prodloužení a odejmutí autorizace, které opravňuje držitele autorizace zpracovávat dokumenty pořizované v rámci posuzování vlivů na životní prostředí, je jediným postupem vedeným podle zákona č. 100/2001 Sb., které je od počátku správním řízením ve smyslu správního řádu. Autorizaci pro oblast posuzování vlivů na životní prostředí uděluje, prodlužuje a odnímá Ministerstvo životního prostředí po dohodě s Ministerstvem zdravotnictví ve správním řízení, které se řídí správním řádem.⁷³³ Zákon č. 100/2001 Sb. zde v zásadě upravuje pouze požadavky na žadatele, podmínky pro udělení, prodloužení a odejmutí autorizace, specifické náležitosti žádosti a lhůty pro její podání; ve všech ostatních otázkách se správní řízení v oblasti autorizace řídí správním řádem.

Závěrem je třeba uvést, že zákon č. 100/2001 Sb. neupravuje pouze samotné postupy posuzování vlivů na životní prostředí a autorizaci pro zpracování dokumentů pořizovaných v jejich průběhu, ale dopadá i na další správní řízení, navazující řízení, jejichž úprava je primárně zakotvena ve zvláštních právních předpisech. Ve všech těchto řízeních je nezbytné – spolu se speciální úpravou těchto řízení ve zvláštních zákonech, je-li zakotvena, a případnou subsidiární úpravou ve správním řádu – naplnit i požadavky zákona č. 100/2001 Sb., které ukládají správním orgánům vedoucím tato řízení speciální povinnosti.

5.6. Shrnutí

Proces EIA je postupem, který se vyznačuje celou řadou specifik. Jakožto postup, jehož výsledkem je objektivní odborný podklad pro rozhodování v navazujících řízeních, vyžaduje účast celé řady subjektů, které patřičnou objektivitu a odbornost zajistí. Těmi subjekty jsou jednak dotčené orgány, které chrání veřejné zájmy na jednotlivých úsecích

⁷³² Viz ustanovení § 19 odst. 6 zákona č. 100/2001 Sb.

⁷³³ Viz ustanovení § 19 odst. 11 zákona č. 100/2001 Sb.; byť je poznámka pod čarou neaktuální, neboť odkazuje na zákon č. 71/1967 Sb., který byl nahrazen aktuálně účinným zákonem č. 500/2004 Sb.

ochrany životního prostředí, a jednak veřejnost, jejíž účast zajišťuje větší transparentnost povolenáho procesu. Účast veřejnosti přináší do rozhodování další informace, které mohou být důležité pro rozhodování správního orgánu, a umožňuje správnímu orgánu zohlednit i další hlediska, což vede ke zvýšení legitimacy rozhodování veřejné správy. Dalším nástrojem, který zajišťuje náležitou odbornost dokumentů zpracovávaných pro účely posuzování, jsou autorizace vyžadované zákonem č. 100/2001 Sb. a zákonem o ochraně přírody a krajiny.

Ačkoli byl v uplynulých letech napraven deficit v transpozici směrnice EIA do českého právního řádu, kdy byly do zákona č. 100/2001 Sb. transponovány požadavky směrnice EIA v oblasti účasti veřejnosti, účasti dotčené veřejnosti a jejího přístupu k soudní ochraně, vyznačuje se stávající právní úprava i nadále několika nedostatky. Především se jedná o okruh subjektů, které lze považovat za dotčenou veřejnost. Co se týče právnických osob chránících zájmy životního prostředí, nelze z pohledu souladu se směrnicí EIA – i s ohledem na judikaturu SDEU – právní úpravě příliš vytknout. V případě fyzických osob však nelze stávající úpravu považovat nedostatečnou, neboť ačkoli zákon č. 100/2001 Sb. označuje za dotčenou veřejnost i fyzické osoby, žádná další práva jim nepřiznává, a přístup těchto osob k soudní ochraně (není-li jim přiznáno toto právo zvláštním zákonem) se proto řídí pouze obecnými ustanoveními soudního řádu správního.

6. Aktuální otázky v posuzování vlivů na životní prostředí

Stejně jako všechny ostatní oblasti práva, i právní úprava v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí probíhá neustálými změnami, které souvisí s nepřetržitým rozvojem společnosti. Český právní řád, který patří kontinentálnímu typu právní kultury, je založen primárně na písemných pramenech práva. S tím souvisí i potřeba jejich průběžných změn prostřednictvím formálního, přísnými pravidly vázaného legislativního procesu, vyžadající si je společenské okolnosti.

Přijatá právní norma zpravidla odpovídá požadavkům na právní regulaci jen dočasně, neboť předmět právní úpravy a množina právních vztahů, na které by měla právní norma dopadat, se neustále mění. Zatímco znění právní normy se po jejím přijetí fixuje, právní vztahy, které reguluje, se neustále vyvíjejí; právní norma tak postupně zastarává, až jednoho dne přestává odpovídat potřebám společnosti. Rigidity právní normy lze částečně zmírnit její interpretací, která se může měnit, aniž by byl změněn právní předpis, ve kterém je obsažena. Interpretace má však určité meze, které nelze překročit; přizpůsobovat aplikaci právních norem potřebám společnosti prostřednictvím změny jejich dosavadní interpretace lze pouze tam, kde právní norma připouští několik možných výkladů.⁷³⁴ Jakkoli je nepochybně žádoucí, aby v souladu s požadavky právní jistoty, stability právních vztahů a dosažení určitého stupně právního vědomí na straně adresátů právních norem platila právní úprava co nejdéle, ve chvíli, kdy již neodpovídá potřebám společnosti a nelze její nedostatky řešit interpretací, je nezbytné přistoupit ke změně právní úpravy.

Dalším hlediskem, které má vliv na potřebu změn právní úpravy, je vyhodnocení jejich účinnosti. To lze provést až po určité době, po kterou jsou aplikovány. Ukáže-li se, že aplikace právní normy neodpovídá jejímu účelu a nereguluje společenské vztahy způsobem, kterým bylo zamýšleno (např. nedopadá na právní vztahy, které by měla

⁷³⁴ Je třeba zvolit ten z možných výkladů právní normy, který odpovídá účelu právní regulace. Potřeba změny interpretace nejčastěji vyplývá z nutnosti souladu s jinými, nově přijatými vnitrostátními, mezinárodními či unijními právními předpisy (eurokonformní výklad). Změny přístupu se zpravidla projevují ve změnách judikatury vnitrostátních soudů, Soudního dvora EU či názorů orgánů mezinárodních smluv, které kontrolují jejich dodržování (např. Výbory pro dodržování Espoo a Aarhuské úmluvy).

regulovat, či umožňuje, aby byla obcházena či zneužívána), a nelze-li stanovených cílů dosáhnout prostřednictvím její interpretace, je rovněž nutno přijmout novou právní úpravu.

Konečně, z členství ČR v Evropské unii a z mezinárodních úmluv, k nimž ČR přistoupila, plyne celá řada dalších povinností. Tím nejdůležitějším z nich je soulad vnitrostátního právního řádu s právními předpisy EU a s požadavky mezinárodních právních předpisů, k jejichž dodržování se ČR zavázala. Byť v ČR převládla v případě určité skupiny mezinárodních smluv v zásadě monistická teorie (vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas, mají při aplikaci právních předpisů přednost před zákonem),⁷³⁵ za účelem plnění povinností stanovených mezinárodní smlouvou je nezřídka nutno zákonem zakotvit a konkrétně definovat postupy, kterými bude těchto povinností dosaženo, např. zejména ustavení jejich procesního rámce. U některých ustanovení mezinárodních smluv (včetně Aarhuské úmluvy) je tak jejich přímý účinek vyloučen.⁷³⁶

Obdobná situace je i v případě sekundárního práva EU, u kterého je navíc třeba rozlišovat mezi nařízeními a směrnicemi. Zatímco nařízení je bezprostředně závazné a přímo použitelné, tj. není třeba jej promítnout do vnitrostátních právních předpisů (byť se tak nezřídka za účelem vtělení v něm stanovených požadavků do vnitrostátního procesního rámce stává),⁷³⁷ směrnice zavazují členské státy co do výsledku, přičemž ponechávají na vůli členských států, jakým způsobem těchto požadavků dosáhnou, a zároveň stanoví transpoziční lhůtu, ve které tak musí členský stát učinit. Výsledek, jehož dosažení směrnice požaduje, lze chápat jako směrnici specifikovaný stav, který je definován více či méně konkrétními požadavky a kterého musí členské státy dosáhnout nejen právně (tj. provedením transpozice směrnice), tak i fakticky (zajištěním její implementace).⁷³⁸

⁷³⁵ Viz ustanovení čl. 10 Ústavy ČR.

⁷³⁶ Viz rozsudek NSS ze dne 29. března 2007, čj. 2 As 12/2006-111, dle kterého ustanovení Aarhuské úmluvy „...nejsou přímo vykonatelná ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR, ale představují pouze závazek směřovaný touto úmluvou vnitrostátnímu zákonodárci na straně jedné a výkladovou pomůcku pro interpretaci již přijatých vnitrostátních norem na straně druhé. Těmto mezinárodněprávním normám tak nesvědčí přímá aplikační přednost před vnitrostátním právem...“

⁷³⁷ Viz ustanovení čl. 288 SFEU; vedle směrnic a nařízení vydávají orgány EU ještě rozhodnutí, která jsou závazná v konkrétních případech, a nezávazná stanoviska a doporučení.

⁷³⁸ KRÁL, Richard. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. Praha: C.H. Beck, 2014. Beckova edice právní instituty, str. 5-8.

Ačkoli jsou směrnice primárně určené členskými státy, za určitých okolností mohou být jejich adresáty i jednotlivci a orgány EU.⁷³⁹ Přímého účinku směrnice se mohou dovolávat pouze jednotlivci ve vztahu k členskému státu v případě, že netransponoval požadavky směrnice ve stanovené lhůtě, a to za předpokladu, že směrnice stanoví dostatečně jasná, přesná a bezpodmínečná práva, která nevyžadují zvláštní opatření ze strany členského státu.⁷⁴⁰

Zmínit je třeba i nepřímý účinek práva EU, který vyžaduje, aby vnitrostátní orgány členských států vykládaly vnitrostátní právo tzv. *euromkonformně*, tedy v souladu se závaznými právními předpisy EU, které nejsou přímo použitelné (typicky směrnice).

Výše uvedeným tendencím podléhá i úprava posuzování vlivů na životní prostředí. Zásadní vliv na změny právní úpravy v oblasti EIA a její výklad a aplikaci mělo v uplynulých letech obzvláště dodržování požadavků plynoucích z unijního a mezinárodního práva, zejména řádná transpozice směrnice EIA. Nikoliv zanedbatelný vliv na vývoj právní úpravy v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí mají však i neustálý vědecký pokrok, získávání nových poznatků o životním prostředí (např. prostřednictvím nových metod jeho zkoumání a posuzování), vývoj nových technologií, ale i změny ekonomické a politické situace. Tento vývoj dává vznik stále novým a novým situacím, kterým se právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí musí přizpůsobovat a reagovat na nově vzniklé potřeby.

V následujících kapitolách je proto pozornost věnována současným trendům v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí a aktuálním otázkám, které jsou předmětem diskuzí jak na poli vnitrostátním, tak evropském a mezinárodním.

⁷³⁹ KRÁL, Richard. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. Praha: C.H. Beck, 2014. Beckova edice právní instituty, str. 4.

⁷⁴⁰ Viz rozsudek SDEU ze dne 4. prosince 1974, *Van Duyn*, C-41/74, či rozsudek SDEU ze dne 5. dubna 1979, *Publico Ministero v. Ratti*, C-148/78.

6.1. Působnost Espoo úmluvy

Základním mezinárodním právním předpisem v oblasti EIA, kterým je Česká republika vázána, je Espoo úmluva. Na rozdíl od vnitrostátních právních předpisů, které lze měnit poměrně flexibilně, je předpokladem její změny zpravidla dosažení konsensu na straně všech států, které jsou jejími smluvními stranami,⁷⁴¹ a následná ratifikace minimálním počtem smluvních stran.⁷⁴²

Z výše uvedeného vyplývá, že Espoo úmluva je poměrně rigidním právním předpisem, jehož změny se potýkají s vysokými nároky na jejich přijetí (dosažení konsensu na straně smluvních stran) i platnost (dosažení potřebného počtu ratifikací ze strany smluvních stran). V této souvislosti je třeba poukázat na první a druhou změnu Espoo úmluvy, které vstoupily v platnost až více než deset let po jejich přijetí.⁷⁴³ V úvahu je rovněž nutno brát dobu jejich přípravy, která s ohledem na frekvenci jednotlivých schůzí smluvních stran trvá několik let. Z časového hlediska tak ke změnám Espoo úmluvy dochází spíše výjimečně.

6.1.1. Rozšíření smluvních stran Espoo úmluvy

Espoo úmluva je mezinárodní úmlouvou, která byla původně zamýšlena jako mezinárodní úmluva určená pro státy Evropské hospodářské komise OSN.⁷⁴⁴ V důsledku politického vývoje se však projevil snahy o rozšíření smluvních stran Espoo úmluvy i na další státy, které do této množiny nespádají. Jednou z otázek, která je v uplynulých letech předmětem hojných diskuzí v rámci orgánů Espoo úmluvy, je proto otevření Espoo úmluvy i pro státy OSN, které nejsou členy Evropské hospodářské komise. Tuto možnost sice Espoo úmluva

⁷⁴¹ V souladu s ustanovením čl. 14 odst. 3 Espoo úmluvy je předpokladem přijetí změny Espoo úmluvy dosažení konsensu na straně všech smluvních stran; nelze-li takového konsensu dosáhnout, je možno po vyčerpání veškerých možností o jeho dosažení změnu Espoo úmluvy přijmout prostřednictvím ¾ většiny hlasů smluvních stran přítomných na schůzi.

⁷⁴² Dle ustanovení čl. 14 odst. 4 Espoo úmluvy je předpokladem platnosti změny Espoo úmluvy její ratifikace ze strany minimálně ¾ států, které byly smluvními stranami Espoo úmluvy v okamžiku jejího přijetí; jakmile je potřebného počtu ratifikací dosaženo, vstupuje změna v platnost i pro všechny ostatní smluvní strany.

⁷⁴³ První změna úmluvy, která byla přijata v roce 2001, vstoupila v platnost v roce 2014; druhá změna úmluvy, která byla přijata v roce 2004, vstoupila v platnost v roce 2017. Informace o stavu ratifikace Espoo úmluvy a jejích změn jsou dostupné na webu EHK OSN. Viz <https://www.unece.org/environmental-policy/conventions/environmental-assessment/about-us/espoo-convention/enveiaeia/more.html>.

⁷⁴⁴ Viz ustanovení čl. 16 Espoo úmluvy

po přijetí její první změny předpokládá, nelze jí však dosud využít – třebaže již bylo dosaženo potřebného počtu ratifikací a první změna Espoo úmluvy vstoupila v platnost, nejsou dosud všechny změny, které přinesla, účinné. Důvodem je skutečnost, že předpokladem účinnosti ustanovení Espoo úmluvy, které tuto možnost zakotvuje, je ratifikace první změny úmluvy všemi státy, které byly smluvními stranami ke dni přijetí její první změny.⁷⁴⁵

Snaha o urychlení vstupu ustanovení umožňujícího přistoupení států OSN, které nejsou členy EHK OSN, v účinnost byla předmětem intenzivních diskuzí v roce 2016. Ze strany byra Espoo úmluvy vzešla iniciativa, jejímž cílem byla modifikace předmětného ustanovení samostatnou úmluvou tak, aby nadále nebyla požadována ratifikace všemi smluvními stranami. Navržená tzv. „*non-objection procedure*“, dle které by v případě absence námitek ze strany smluvních stran návrh vstoupil v platnost po uplynutí stanovené lhůty, však nebyl s ohledem na problematické právní aspekty tohoto postupu smluvními stranami podpořen s tím, že snahy o umožnění rozšíření Espoo úmluvy na nečleny EHK OSN by měly být zaměřeny na urychlení ratifikace první změny Espoo úmluvy smluvními stranami, které tak dosud neučinily.⁷⁴⁶ Rozšíření Espoo úmluvy na státy, které nejsou členy EHK OSN, je tedy s největší pravděpodobností stále otázkou nikoli blízké budoucnosti.

6.1.2. Aplikace Espoo úmluvy na činnosti související s jadernou energií

Zcela zásadním tématem, které je předmětem bouřlivých diskuzí nejen v rámci Espoo úmluvy, ale i na poli Evropské unie, je v současné době aplikace Espoo úmluvy na činnosti související s jadernou energií, konkrétně otázka, zda prodloužení životnosti jaderné

⁷⁴⁵ Viz ustanovení čl. 17 odst. 3 Espoo úmluvy, které bylo do Espoo úmluvy vloženo její první změnou: „Kterýkoliv jiný stát neuvedený v odstavci 2 tohoto článku, který je členským státem Organizace spojených národů, může k úmluvě přistoupit po schválení přijatém na schůzi stran. Schůze stran se nezabývá žádostí o přistoupení podanou takovým státem, ani neschválí žádnou takovou žádost, dokud tento odstavec nevstoupí v platnost pro všechny státy a organizace, které byly stranami úmluvy dne 27. února 2001.“

⁷⁴⁶ V současné době (stav ke dni 11. 12. 2018) stále zbývá ratifikovat první změnu Espoo úmluvy 6 smluvními stranami. Viz např. dokument Sekretariátu ECE/MP.EIA/WG.2/2018/INF.2.rev, jež byl podkladem pro sedmé setkání pracovní skupiny k EIA/SEA, která se uskutečnila ve dnech 28. – 30. 5. 2018, dostupný z: <https://www.unece.org/index.php?id=47337> (záložka *informal documents*). Po tomto datu ratifikovalo 1. změnu Espoo úmluvy již pouze Řecko, a to dne 2. listopadu 2018 (viz https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-4-a&chapter=27&lang=en).

elektrárny (tzv. *lifetime extension*) podléhá procesu EIA.

Značná pozornost je tomuto tématu věnována již od roku 2011, kdy byl na schůzi smluvních stran v rámci panelové diskuze přijat první dokument, který se týkal aplikace Espoo úmluvy na činnosti související s jadernou energií.⁷⁴⁷ V tomto dokumentu bylo ve výčtu činností, které mohou znamenat významnou změnu navrhované činnosti ve smyslu Espoo úmluvy,⁷⁴⁸ uvedeno mj. i prodloužení životnosti jaderného zařízení.⁷⁴⁹

V téže době se případy prodloužení životnosti jaderných elektráren začal zabývat i Implementační výbor. Prvním z těchto případů byla jaderná elektrárna Rivne na Ukrajině, u které shledal, že prodloužení životnosti jaderné elektrárny je navrhovanou činností ve smyslu Espoo úmluvy a podléhá procesu EIA, a to i v případě absence jakýchkoli fyzických prací.⁷⁵⁰ Závěry Implementačního výboru se promítly i do návrhu Rozhodnutí o přezkumu plnění Espoo úmluvy, který byl předložen šesté schůzi smluvních stran Espoo úmluvy. Ten požadoval provedení posouzení vlivů na životní prostředí v případě prodloužení licence jaderné elektrárny nejen v případě jaderné elektrárny Rivne, ale i v obecné⁷⁵¹ části rozhodnutí, která dopadá na všechny smluvní strany.⁷⁵² V důsledku zásadního nesouhlasu početných smluvních stran (především států EU) s tímto přístupem

⁷⁴⁷ *Background note on the application of the Convention to nuclear energy-related activities* (ECE/MP.EIA/2011/5), dostupné z: <https://www.unece.org/index.php?id=20716>.

Jedním z podkladů pro pátou schůzi smluvních stran, na které byl dokument přijat, byl i seznam plánovaných záměrů v oblasti jaderné energie z roku 2010, u kterých se počítalo s provedením procesu EIA (viz https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/mop5/WG_inf_5f_nuclear_rev4_en.pdf).

⁷⁴⁸ Viz ustanovení čl. 1 bodu v) Espoo úmluvy. Espoo úmluva pracuje s pojmem „navrhovaná činnost“, který odpovídá pojmu „záměr“.

⁷⁴⁹ Viz bod 10. písm. c) citovaného dokumentu: „*Major changes to nuclear energy-related activities, subject to the provisions of the Convention, might include:[...] (c) An extension of the lifetime of a facility.*“

⁷⁵⁰ Viz Zpráva ze 13. schůze Implementačního výboru ze dne 14. 8. 2014 (*Report of the Implementation Committee on its thirtieth session*, ECE/MP.EIA/IC/2014/2): „...*the Committee finds that the extension of the lifetime of reactors 1 and 2 of the Rivne NPP after the initial licence has expired, even in absence of any works, is to be considered as a proposed activity under article 1, paragraph (v), and is consequently subject to the provisions of the Convention.*“

⁷⁵¹ Rozhodnutí o přezkumu plnění úmluvy (*Decision on Review of Compliance*) obsahují obecnou část, která shrnuje závěry Implementačního výboru a která dopadá na všechny smluvní strany Espoo úmluvy, a zvláštní část, která se týká konkrétních smluvních stran, jejichž aktivity byly předmětem šetření Implementačního výboru.

⁷⁵² Viz bod 5 písm. f) návrhu: „*The extension of the lifetime of a nuclear power plant, after expiration of the original licence, even in the absence of any works, is to be considered as a major change to an activity and consequently subject to the provisions of the Convention.*“ Návrh rozhodnutí je dostupný z: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2014/EIA/MOP/ece.mp.eia.2014.L.3_e.pdf.

byl z obecné části návrhu rozhodnutí mající univerzální dopad problematický bod vypuštěn a tato povinnost byla v přijatém rozhodnutí o přezkumu plnění úmluvy zachována pouze v části týkající se jaderné elektrárny Rivne.⁷⁵³

Na téže schůzi smluvních stran byly schváleny i Deklarace, která se týkala aplikace Espoo úmluvy na činnosti související s jadernou energií,⁷⁵⁴ a rozhodnutí, které se vztahovalo k aplikaci Espoo úmluvy na činnosti související s jadernou energií.⁷⁵⁵ V obou těchto dokumentech byla vyjádřena potřeba vypracování Doporučení dobré praxe ve věci aplikace Espoo úmluvy na činnosti související s jadernou energií (dále jen „Doporučení“), která měla být přijata na nadcházející sedmé schůzi smluvních stran Espoo úmluvy v roce 2017. Doporučení měla být vypracována smluvně zajištěnými externími odborníky na základě zadávacích podmínek (tzv. *Terms of reference*), na kterých se dohodnou smluvní strany. Zároveň byla vytvořena Redakční skupina (tzv. *editorial group*), vytvořená ze zástupců několika smluvních stran, která měla na vypracování Doporučení dohlížet.⁷⁵⁶

Zadávací podmínky byly dohodnuty na čtvrtém setkání pracovní skupiny k EIA/SEA.⁷⁵⁷ Na jejich základě byl následně vytvořen návrh Doporučení, který byl po bouřlivých diskuzích a mnoha úpravách přijat na sedmé schůzi smluvních stran v Minsku v roce 2017 prostřednictvím Rozhodnutí o aplikaci Espoo úmluvy na činnosti související s jadernou energií.⁷⁵⁸

⁷⁵³ Viz bod 68 citovaného rozhodnutí. Přijaté Rozhodnutí VI/2 o přezkumu plnění Espoo úmluvy je dostupné z: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/decisions/Decision_VI.2.pdf.

⁷⁵⁴ Viz bod A8 Deklarace. Deklarace je dostupná z: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/decisions/Declaration.pdf>.

⁷⁵⁵ Viz Rozhodnutí VI/7, dostupné z: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/decisions/Decision_VI.7.pdf.

⁷⁵⁶ Viz Rozhodnutí o přijetí pracovního plánu na období 2014-2017, přijaté na šesté schůzi smluvních stran (Decision VI/3-II/3, příloha č. I, *Exchange of Good practices*, bod 2.). Rozhodnutí je dostupné z: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/decisions/Decision_VI.3_II.3.pdf

⁷⁵⁷ Viz Zadávací podmínky (ECE/MP.EIA/WG.2/2015/3), dostupné z: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/WG2.4_may2015/ece.mp.eia.wg.2.2015.3.as_revised_clean_WG_on_EIA_and_SEA_May_2015.pdf

⁷⁵⁸ Viz Rozhodnutí VII/6 přijaté na šesté schůzi smluvních stran, dostupné z: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2017/EIA/MOP7/Decisions_and_declarations/Decision_VII_6.pdf. Text samotných Doporučení dobré praxe (*Good Practice Recommendations on the Application of the Convention to Nuclear energy-related Activities*) je pak dostupný na webu EHK OSN z: <https://www.unece.org/index.php?id=47760>.

Během přípravy Doporučení se ukázalo, že se smluvní strany Espoo úmluvy zásadně neshodnou na otázce, zda by prodloužení životnosti jaderných elektráren mělo podléhat procesu EIA či nikoli, případně za jakých podmínek by tomu tak mělo být. Navzdory proběhlým diskuzím se v důsledku absence shody na možném přístupu týká problematiky prodlužování životnosti jaderných elektráren toliko jediný bod Doporučení odkazující na rozhodnutí ve věci Rivne.⁷⁵⁹ S ohledem na nemalé množství aspektů, které je pro vyřešení této otázky nutno vzít v úvahu, a související neschopnost smluvních stran dosáhnout shody zůstala i po proběhnuté schůzi tato otázka otevřená, a její vyřešení se tak pouze odložilo do budoucna.

Již v době přijímání Doporučení bylo nicméně zřejmé, že vyřešení otázky nelze odkládat do nekonečna, neboť mezitím podstatně přibylo případů prodloužení životnosti jaderných elektráren v různých zemích, kterými se Implementační výbor zabývá. Jedním z projednávaných případů je i postup ČR při prodloužení provozu stávajících bloků jaderné elektrárny Dukovany).⁷⁶⁰ Stížnosti na absenci procesu EIA v případě prodloužení jaderných elektráren již řeší i Výbor pro plnění Aarhuské úmluvy.⁷⁶¹

Třebaže Implementační výbor svoje stanovisko jasně vyjádřil ve svých závěrech v případě jaderné elektrárny Rivne, celá řada smluvních států včetně ČR se s jeho názorem neztotožňuje. Již v době přijímání rozhodnutí o přezkumu plnění Espoo úmluvy na šesté schůzi smluvních stran v roce 2014 byl tento přístup mnoha smluvními stranami odmítán, což se projevilo již při přijímání výše uvedeného rozhodnutí o přezkumu plnění Espoo

⁷⁵⁹ Viz část B, bod 14 Doporučení: „*It should be noted that, in one specific case, the Meeting of the Parties endorsed “the findings of the Implementation Committee that the extension of the lifetime of the nuclear power plant, subject of the proceedings, after the initial licence had expired, should be considered as a proposed activity under article 1, paragraph (v), of the Convention.*”¹²“

⁷⁶⁰ Jaderná elektrárna Dukovany se v současné době skládá ze 4 bloků, jejichž provoz byl zahájen v letech 1985 – 1987. V průběhu let 2016 a 2017 byla po třiceti letech provozu Státním úřadem pro jadernou bezpečnost vydána povolení k provozu (LTO), která jsou dostupná na webu SÚJB z: <https://www.sujb.cz/jaderna-bezpecnost/jaderna-zarizeni/jaderna-elektrarna-dukovany/dulezita-rozhodnuti-k-provozu-edu/>. Informace, na základě které se Implementační výbor případem JE Dukovany zabývá, dosud nebyla (stejně jako je tomu v ostatních případech prodloužení jaderných elektráren, které byly po vydání rozhodnutí k Rivne Implementačnímu výboru předloženy) na webu EHK OSN zveřejněna, neboť v této fázi se Implementační výbor vyčkává, jaký bude výsledek aktivity *ad hoc* vytvořené pracovní skupiny.

⁷⁶¹ Veškeré dokumenty k případu lze nalézt na webu EHK OSN, viz <https://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/tfwg/envppcc/envppcccom/acccc2016143-czech-republic.html>.

úmluvy. Implementační výbor, vědom si zásadního nesouhlasu některých smluvních stran se závěry, které přijal v souvislosti s projednáváním případu Rivne, proto opakovaně poukazoval na nezbytnost vytvoření metodického dokumentu obsahujícího kritéria, na základě kterých bude možno určit, zda v konkrétním případě prodloužení životnosti jaderné elektrárny podléhá procesu EIA či nikoli. S ohledem na stáří jaderných elektráren v Evropě a jejich plánovaný provoz očekává Implementační výbor nárůst podnětů k prošetření dalších případů, ve kterých bude upozorňováno na absenci procesu EIA při prodloužování jejich životnosti, a metodický dokument by pro měl být vytvořen v co nejkratším čase tak, aby mohl jemu předložené případy řešit.⁷⁶² V současné době tak Implementační výbor pouze shromažďuje relevantní informace a čeká na metodický dokument, se kterými smluvní strany vysloví souhlas, a teprve na jeho základě přijme svoje závěry v jím projednávaných případech. Je zřejmé, že Implementační výbor vykládá Espoo úmluvu velmi široce a lze očekávat, že pokud nebude v dohledné době metodika přijata, bude v jím projednávaných případech postupovat obdobně jako v případě Rivne.

Za účelem vyřešení otázky, zda je v případě prodloužení životnosti jaderné elektrárny nutno aplikovat ustanovení Espoo úmluvy, byla na sedmé schůzi smluvních stran Espoo úmluvy vytvořena tzv. „*ad hoc pracovní skupina*“, která byla pověřena přípravou metodického dokumentu. Členy *ad hoc pracovní skupiny* jsou především zástupci států, které jsou smluvními stranami Espoo úmluvy (zejména státy EU, ale i zástupci třetích zemí, zejména Arménie, Běloruska a Ukrajiny), nicméně členem *ad hoc pracovní skupiny* je i Evropská komise, která pro ni plní funkci sekretariátu. Jednání *ad hoc pracovní skupiny* jsou společně vedena zástupci Spojeného království a Německa. Členem *ad hoc pracovní skupiny* je i ČR (zástupci MŽP a SÚJB).

Ačkoli primárním úkolem *ad hoc pracovní skupiny* bylo vytvořit jen zadání pro tvorbu výše uvedeného metodického dokumentu (tzv. *Terms of reference*),⁷⁶³ byl její mandát poté,

⁷⁶² Na počátku roku se Implementační výbor zabýval celkem 19 podněty, ve kterých bylo upozorněno na absenci provedení procesu EIA v případě prodloužení provozu jaderné elektrárny (jednou z nich je i stížnost na postup při prodloužení provozu jaderné elektrárny Dukovany). Implementační výbor očekává, že se jejich počet bude zvyšovat (v příštích 10 letech má údajně dojít k prodloužení provozu u více než 90 bloků jaderných elektráren v zemích, které jsou smluvními stranami Espoo úmluvy).

⁷⁶³ Dle pracovního plánu pro období 2014 – 2017 přijatém na sedmé schůzi smluvních stran v Minsku

co byly zadávací podmínky dohodnuty, na sedmém setkání pracovní skupiny k EIA/SEA prodloužen s tím, že *ad hoc pracovní skupina* byla nově zmocněna k vytvoření návrhu samotného metodického dokumentu tak, aby mohl být schválen na příští pravidelné, osmé schůzi smluvních stran v prosinci 2020 (s tím, že na mimořádné schůzi smluvních stran v únoru 2019 bude informovat o stavu přípravy tohoto dokumentu). Aktuální náplň činnosti *ad hoc pracovní skupiny* proto v současné době spočívá v samotném zpracování tohoto metodického dokumentu.⁷⁶⁴

Ad hoc pracovní skupina se začala scházet na sklonku roku 2017.⁷⁶⁵ Na zadávacích podmínkách se *ad hoc pracovní skupina* shodla již v rámci svého druhého setkání; ty byly následně finalizovány a přijaty na sedmém setkání pracovní skupiny k EIA/SEA, které se uskutečnilo ve dnech 28. – 30. 5. 2018. Identifikují oblasti, na které by se měl metodický dokument zaměřit, a kladou otázky, které jsou pro danou problematiku relevantní a které by měly být v budoucím metodickém dokumentu zodpovězeny. S ohledem na jejich „tázací“ charakter proto nebylo až tak obtížné se na nich v rámci *ad hoc pracovní skupiny* shodnout. Odlišná je však stávající situace, kdy je již nezbytné najít odpovědi; od počátku je zřejmé, že pro zodpovězení vznesených otázek bude třeba zohlednit mnoho nejen environmentálních, ale i technických aspektů (souvisejících zejména s jadernou bezpečností), které spadají do působnosti IAEA.

(viz bod I.9 přílohy I k rozhodnutí VII/3–III/3), kterým byla *ad hoc pracovní skupina* vytvořena, bylo úkolem *ad hoc pracovní skupiny* vypracovat návrh zadávacích podmínek (*Terms of Reference*), na základě kterých bude případně vypracována požadovaná metodika obsahující kritéria pro určování, zda má z hlediska Espoo úmluvy prodloužení životnosti jaderné elektrárny podléhat procesu posouzení vlivů na životní prostředí, a zorganizovat workshop v rámci příštího (sedmého) setkání pracovní skupiny k EIA/SEA ve dnech 28. – 30. 5. 2017. Ta měla rozhodnout o tom, zda a v jaké podobě budou zadávací podmínky přijaty (tedy *de facto* rozhodnout o tom, zda bude metodika vůbec zpracována).

⁷⁶⁴ Na počátku roku proběhla iniciativa ze strany byra Espoo úmluvy, které ve snaze o urychlení tvorby kritérií prosazoval přijetí určitých „*Key Guidance Elements*“ (jakási „*Pre-Guidance*“), které by byly přijaty na mimořádné schůzi smluvních stran, které se uskuteční v únoru 2019, a které by umožnily Implementačnímu výboru přijímat svoje závěry v jím projednávaných případech ještě před přijetím finálního metodického dokumentu na osmé schůzi smluvních stran v roce 2020. Tato iniciativa však byla ze strany členů *ad hoc pracovní skupiny* i samotných smluvních stran odmítnuta, neboť přijetí takovýto *Key Guidance Elements* ještě předtím, než bude samotný metodický dokument vytvořen a odsouhlasen všemi smluvními stranami, je nereálné (je jen obtížně představitelné, že by na takovémto dokumentu byla nalezena shoda v době, kdy bude samotný metodický dokument ještě předmětem intenzivních diskuzí). S ohledem na nutnost distribuce všech dokumentů pro mimořádnou schůzi smluvních stran ve stanoveném předstihu bylo rovněž z časového hlediska nemožné takovýto dokument včas připravit.

⁷⁶⁵ První setkání *ad hoc pracovní skupiny* se uskutečnilo ve dnech 26. – 27. 11. 2017.

Jednou z klíčových otázek, kterou bylo potřeba zodpovědět, byla otázka, zda se v případě prodloužení životnosti jedná o (novou) navrhovanou činnost (tj. zda je to nový záměr), nebo zda se jedná o změnu záměru již existujícího. Jakkoli nebyla vyřešení této otázky dle názoru Implementačního výboru relevantní, *ad hoc pracovní skupina* se touto otázkou zabývala poměrně podrobně, a to i s ohledem na skutečnost, že většina členů *ad hoc pracovní skupiny* jsou státy EU, které jsou povinny řídit se rovněž směrnicí EIA a judikaturou SDEU. Ačkoli se na počátku diskuze některé státy přikláněly k názoru Implementačního výboru, nakonec se členové skupiny shodli na tom, že v situaci, kdy se jedná o záměr, který je již provozován, nemůže se z podstaty věci jednat o nový záměr. Převážil názor, že prodloužení životnosti představuje změnu již prováděné činnosti, která může být za určitých okolností významnou změnou – určení, zda se jedná o významnou změnu, se provede na základě posouzení každého jednotlivého případu (*on a case-by-case basis*). Metodický dokument by se proto měl zaměřit na všechna relevantní kritéria, která by mohla mít na významnost změny vliv, a tato kritéria budou brána v úvahu za účelem určení, zda se jedná o významnou změnu či nikoli.

V této souvislosti je sporné i posouzení otázky, zda je nutné, aby LTE zahrnovalo fyzické změny zařízení, aby mohl být vyžadován proces EIA tak, jak je tomu u záměru ve smyslu směrnice EIA.⁷⁶⁶ I v této otázce se názory jednotlivých smluvních stran liší. Odlišnosti plynou i z účelu obou právních předpisů – zatímco směrnice EIA dopadá na vnitrostátní i mezistátní posuzování vlivů na životní prostředí, Espoo úmluva zakotvuje pouze povinnost ve vztahu k záměrům s přeshraničními vlivy. Jedná se o dva různé právní instrumenty, jejichž výklad může být odlišný – v každém případě je však žádoucí, aby k takovým rozporům nedocházelo, neboť situace, kdy pro určitý záměr není proces EIA vyžadován podle směrnice EIA a podle vnitrostátních právních předpisů, avšak je vyžadován podle mezinárodní úmluvy, může být praxi obtížně řešitelná, zejména pokud požadavky na posuzování podle mezinárodní smlouvy jsou nastaveny odchylně.

⁷⁶⁶ Pojetí záměru ve smyslu směrnice EIA předpokládá dle judikatury SDEU fyzické zásahy do zařízení; pouhé prodloužení provozu určitého zařízení nelze považovat za záměr. Viz např. rozsudek SDEU ze dne 17. března 2011, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest a další*, C-275/09, bod 24, dle kterého „... prodloužení platnosti stávajícího povolení k provozu letiště nelze při neexistenci prací nebo zásahů měnících fyzický stav daného místa kvalifikovat jako „záměr“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 druhé odrážky směrnice 85/337.“

Při posuzování, zda se jedná o významnou změnu, která vyžaduje proces EIA, lze hovořit o „*screeningu*“. Pojem *screeningu* ve smyslu Espoo úmluvy je však odlišný od *screeningu* ve smyslu směrnice EIA, neboť jeho účelem je určení, zda možné významné vlivy záměru mohou přesahovat hranice státu původu a zda tedy takový záměr podléhá přeshraničnímu procesu EIA.⁷⁶⁷ Naopak smyslem *screeningu* ve smyslu směrnice EIA (a zároveň i zjišťovacího řízení ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb.) je určit, zda záměr obecně může mít významný vliv na životní prostředí (a zda by měl být předmětem EIA), a pokud ano, zda jeho potenciální významné vlivy mohou přesahovat hranice států. Ne každý záměr, který podléhá procesu EIA, tedy podléhá i mezistátnímu procesu EIA.

Klíčovou otázkou, kterou se *ad hoc pracovní skupina* zabývá, je rozlišení mezi pojmy LTE (*lifetime extension*, tedy prodloužení životnosti), který použil Implementační výbor a který není v žádném právním předpise definován, a pojmem LTO (*long term operation*, tedy dlouhodobý provoz), který je pojmem definovaným v dokumentech IAEA a kterým se rozumí další provoz po uplynutí předpokládané životnosti. Je třeba rovněž vzít v úvahu faktické postupy, které jsou při LTE prováděny, např. fyzické práce, modernizace, hodnocení bezpečnosti apod.

Zcela zřejmé není ani to, co se rozumí „životností“, tj. zda je jedná životnost ve smyslu předpokládané životnosti (*designed lifetime*), kterou mají jednotlivé komponenty jaderné elektrárny v okamžiku její výstavby (zejména jaderný reaktor), nebo zda se jedná o obecný výraz, který se vztahuje k jaderné elektrárně jako celku a jehož obsah může být odlišný od původně předpokládané životnosti, např. v závislosti na způsobu provozu jaderné elektrárny, provedených opatřeních a modernizacích, nových vědeckých poznatcích a podobně.

K prodloužení životnosti zpravidla dochází v rámci prodloužení provozu; ne každé prodloužení provozu však nutně znamená, že se jedná o prodloužení životnosti. Každá země má nastaven zcela odlišný administrativní rámec povolování jaderných elektráren

⁷⁶⁷ Záměry mohou podléhat přeshraničnímu procesu EIA i na základě dohody mezi stranami na základě ustanovení čl. 2 odst. 5 za použití kritérií stanovených v příloze č. III k Espoo úmluvě.

a jejich provozu; zpravidla jsou povolení k provozu vydávána či prodlužována v pravidelných časových intervalech (obvykle 10 let), v některých zemích se však provoz povoluje na dobu neurčitou, přičemž platnost povolení k provozu může být podmíněna např. kladným výsledkem různých pravidelných kontrol či zátěžových testů.

Na pracovní skupině zazněl i argument, že při prodlužování životnosti jaderné elektrárny by měl být proces EIA proveden už jen z toho důvodu, že při výstavbě jaderné elektrárny neexistovala povinnost provedení posouzení vlivů na životní prostředí v podobě, v jaké je vyžadováno nyní (směrnice EIA byla přijata v roce 1985 – její závaznost pro jednotlivé členské státy EU se odvíjela i od toho, kdy přistoupily k EU). Některé státy tak vnímají prodloužení provozu jaderné elektrárny jako příležitost provést proces EIA u záměrů, u kterých v minulosti proveden nebyl. Tento argument však nelze akceptovat, neboť by se jednalo o retroaktivní přístup (Espoo úmluva, která požaduje mezistátní proces EIA, neobsahuje žádná přechodná ustanovení pro záměry, které byly postaveny před jejím přijetím). Tato skutečnost rovněž nemá žádná vliv na závěr, zda změna záměru, kterou prodloužení životnosti je, může mít významný vliv na životní prostředí. V této souvislosti přichází v úvahu kritérium, zda byl záměr původně zamýšlen jako záměr trvalý, či pouze dočasný – existuje mnoho záměrů, které mají být v provozu po dobu neurčitou, nicméně u nich dochází k periodické obnově licencí. Toto kritérium je však aplikovatelné pouze na záměry, které byly v minulosti předmětem procesu EIA, neboť časové hledisko, tj. trvání záměru, je rovněž v procesu EIA zohledněno a má vliv na jeho výsledek. V každém případě je však většina záměrů povolována s cílem jejich trvalého, časově neomezeného provozu, byť jednotlivá zařízení mohou mít různou životnost a mohou být v průběhu provozu záměru renovována; nelze proto argumentovat tím, že v důsledku dalšího provozu budou kumulovány další vlivy (vlivy záměru se vyjadřují a vyhodnocují nikoli jako celkové vlivy za dobu záměru v jejich součtu, nýbrž celkové vlivy v určitém okamžiku či období; v opačném případě by nebylo možno vyhodnotit vlivy žádného záměru, pokud by nebylo známo, kolik let bude provozován).

V rámci setkání skupiny byla diskutována i stávající praxe ve smluvních státech, zejména v členských státech EU. Dle dostupných informací dosud provedl proces posouzení vlivů

na životní prostředí k LTE jaderné elektrárny pouze jeden stát, přičemž se jednalo o případ, kdy zároveň docházelo k fyzickým pracím na zařízení a kdy požadavek na provedení procesu EIA vycházel z národních právních předpisů (jednalo se o jadernou elektrárnu Paks I v Maďarsku). V ostatních případech členské státy proces EIA neaplikovaly, a to buď bez dalšího (většina členských států), nebo na základě výsledku *screeningu*, ze kterého požadavek na plný proces EIA nevzešel.

Konečně, s ohledem na definici navrhované činnosti (tj. záměru), se další otázky zabývaly výkladem toho, který správní orgán lze považovat za „příslušný orgán“ ve smyslu Espoo úmluvy (např. zda za něj lze považovat i zákonodárny sbor smluvní strany), případně co lze považovat za „rozhodnutí příslušného orgánu v souladu s aplikovatelným vnitrostátním postupem“ (např. zda jím může být i vnitrostátní právní předpis).

Je nezbytné rovněž upozornit na to, že předmět činnosti a pracovní skupiny a řešení problematické otázky se týká pouze záměrů, které souvisejí s jadernou energií. Jedná se však o výklad Espoo úmluvy, který by měl dopadnout na všechny záměry uvedené v příloze č. 1 k Espoo úmluvě obecně, neboť Espoo úmluva žádný speciální režim pro posuzování jaderných elektráren nezavádí. Pokud by převážil původně prosazovaný přístup některých zemí vyžadujících proces EIA u každého prodloužení provozu záměru nad rámec jeho životnosti, měl by být takový závěr aplikován i na prodloužení jiných zařízení, jejichž jednotlivé komponenty mají časově omezenou životnost.

Zatím poslední jednání⁷⁶⁸ *ad hoc pracovní skupiny* se uskutečnilo ve dnech 2. – 3. října 2018 v Londýně.

⁷⁶⁸ Stav ke dni 11. 12. 2018.

6.2. Řádná transpozice směrnice EIA

Z členství v Evropské unii vyplývá pro ČR celá řada povinností, z nichž mezi ty stěžejní patří zejména povinnost plnění unijního práva – členské státy jsou povinny učinit veškerá vhodná opatření k plnění závazků, které z něj vyplývají.⁷⁶⁹ Následující body jsou proto věnovány problematice náležité transpozice unijního práva, zejména směrnice EIA, která je klíčovým pramenem práva v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí.

6.2.1. Infringementové řízení

Smlouva o fungování Evropské unie předpokládá instituty, jejichž prostřednictvím má být dosaženo souladu vnitrostátních právních předpisů jednotlivých členských států s unijním právem. Jedním z nich je i řízení pro porušení povinnosti podle čl. 258 SFEU (tzv. infringementové řízení), která zahajuje Evropská komise, má-li za to, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj vyplývá ze Smlouvy o fungování EU a ze Smlouvy o EU.⁷⁷⁰

Infringementové řízení má několik fází. Předchází mu činnost Evropská komise, která se v rámci vlastního šetření nebo na základě stížností ze strany veřejnosti zabývá plněním unijního práva ze strany členských států.⁷⁷¹ Dospěje-li k závěru o porušení unijního práva a příslušný členský stát nesdělí, kterými opatřeními dotčená ustanovení unijního práva provedl, nebo nezjedná nápravu vytykaného porušení předpisů EU, zahájí Evropská komise infringementové řízení. Nejprve Evropská komise zašle členskému státu formální upozornění (někdy též označované jako vytykáací dopis), v němž identifikuje nedostatky, které v transpozici unijního práva ze strany členského státu shledává. Členský stát má zpravidla 2měsíční lhůtu na odpověď, ve které doloží, že unijní právo plní (např. zasláním

⁷⁶⁹ Viz ustanovení čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii.

⁷⁷⁰ Viz ustanovení čl. 258 SFEU: „Má-li Komise za to, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj ze Smluv vyplývá, vydá o tom odůvodněné stanovisko poté, co umožní tomuto státu podat vyjádření. Nevyhoví-li tento stát stanovisku ve lhůtě stanovené Komisí, může Komise předložit věc Soudnímu dvoru Evropské unie.“ Smlouvami se v souladu s ustanovením čl. 1 odst. 2 SFEU rozumí Smlouva o fungování EU a Smlouva o EU.

⁷⁷¹ Viz https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_cs nebo http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/index_cs.htm.

právních předpisů, které požadavky unijního práva transponují, či správních nebo soudních rozhodnutí, které prokazující, že unijní právo je dodržováno), či zjedná nápravu. Shledá-li Evropská komise odpověď členského státu nedostatečnou, může vydat tzv. odůvodněné stanovisko, obsahující formální žádost o zajištění souladu s právem EU a důvody, o které opírá domnělé porušení unijního práva ze strany členského státu. Rovněž požádá, aby se daný členský stát ve stanovené lhůtě (obvykle do 2 měsíců) k odůvodněnému stanovisku vyjádřil a informoval Evropskou Komisi o přijatých opatřeních.

Jestliže ani po vydání odůvodněného stanoviska členský stát nepřijme taková opatření, kterými je dosaženo souladu vnitrostátního práva s unijním právem, může Evropská komise předložit věc Soudnímu dvoru EU. Ten může členskému státu nařídit přijetí takových opatření, kterými dojde ke splnění jeho povinností.⁷⁷² Pokud ani navzdory rozhodnutí SDEU členský stát nápravu nezjedná, může se Evropská komise obrátit na SDEU znovu, a to poté, co umožní členskému státu se vyjádřit (tj. nejprve zašle členskému státu další formální upozornění, ve kterém požádá členský stát o sdělení, jakým způsobem zjednal nápravu, a teprve poté se případně obrátí na SDEU). Zde již může Soudní dvůr EU uložit členskému státu finanční sankce, a to buď ve formě paušální částky, anebo pravidelně se opakujících plateb (penále).⁷⁷³

Evropská komise se zabývá postupem členských států při dodržování požadavků unijního práva i v dalších případech, a to v rámci šetření, které se označuje jako „EU Pilot“. Jedná se o neformální komunikaci mezi Evropskou komisí a členským státem o otázkách souvisejících s případným nedodržením právních předpisů EU, ke které dochází před případným zahájením formálního infringementového řízení.⁷⁷⁴ Pokud v rámci řízení EU

⁷⁷² Viz ustanovení čl. 260 odst. 1 SFEU: „Shledá-li Soudní dvůr Evropské unie, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj vyplývá ze Smluv, je tento stát povinen přijmout opatření, která vyplývají z rozsudku Soudního dvora Evropské unie.“

⁷⁷³ Viz ustanovení čl. 260 odst. 2 SFEU: „Má-li Komise za to, že dotyčný členský stát nepřijal opatření, která vyplývají z rozsudku Soudního dvora Evropské unie, může předložit věc Soudnímu dvoru Evropské unie poté, co poskytla tomuto státu příležitost se vyjádřit. Navrhne paušální částku nebo penále, jež je dotyčný členský stát povinen zaplatit, ve výši, kterou považuje za přiměřenou okolnostem. Shledá-li Soudní dvůr Evropské unie, že dotyčný členský stát nevyhověl jeho rozsudku, může mu uložit zaplacení paušální částky nebo penále.“

⁷⁷⁴ Evropská komise využívá pro komunikaci s členským státem speciální databázi – řízení EU Pilot je zahájeno tím, že Evropská komise zašle prostřednictvím této databáze členskému státu žádost o vyjádření k určitému problému, v němž spatřuje možné porušení unijního práva. Kontaktní místo pak ve spolupráci

Pilot Evropská komise na základě informací poskytnutých členskými státy dospěje k závěru, že členský stát neplní povinnosti vyplývající z unijního práva, zahájí *ad hoc* infringementové řízení.

Do roku 2017 řízení EU Pilot téměř vždy předcházelo infringementovému řízení. V lednu 2017 však Evropská komise vydala sdělení *Právo EU: lepší výsledky díky lepšímu uplatňování (EU law: Better results through better application)*,⁷⁷⁵ ve kterém indikovala plánované omezení počtu řízení EU Pilot. Infringementové řízení by tak mělo být standardně zahajováno bez předchozího využití řízení EU Pilot, pokud v daném případě není z pohledu Evropské komise uplatnění tohoto mechanismu považováno za užitečné.

6.2.2. Historie infringementových řízení proti ČR

Plnění povinností České republiky vyplývajících z členství v EU bylo v minulosti předmětem celé řady infringementových řízení, která dospěla do rozličných fází (některá byla ukončena již ve fázi formálního upozornění, jiná dospěla až do fáze řízení před SDEU). Několik infringementových řízení aktuálně běží. V následujících bodech je pozornost věnována výlučně těm, ve kterých bylo namítáno nedostatečné provedení směrnice EIA.⁷⁷⁶

První z infringementových řízení bylo zahájeno proti ČR v roce 2005.⁷⁷⁷ Jednalo se o nenotifikační řízení ve vztahu k transpozici směrnice 2003/35/ES, kterou byla do směrnice EIA vložena mj. ustanovení o účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně. Tu bylo třeba transponovat do 25. června 2005 – jelikož ČR nesplnila povinnost informovat Evropskou komisi o přijatých právních předpisech, zahájila formálním upozorněním

s příslušnými gestory dané problematiky připraví odpověď, ve které sdělí Evropské komisi navrhovaný způsob řešení, případně ve kterém poskytne Evropské komisi relevantní informace a argumenty nasvědčující skutečnosti, že k porušení práva EU nedošlo. Standardní lhůta pro vyjádření členského státu je 10 týdnů. Viz <https://isap.vlada.cz/homepage.nsf/esdpp>.

⁷⁷⁵ Dokument ze dne 17. 1. 2017 je dostupný z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119\(01\)&from=CS](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119(01)&from=CS).

⁷⁷⁶ Viz http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement-decisions/index.cfm?lang_code=EN&typeOfSearch=true&active_only=0&noncom=0&r_dossier=&decision_date_from=&decision_date_to=&EM=CZ&DG=ENVI&title=impact&submit=Search.

⁷⁷⁷ Evidenční číslo infringementového řízení (*infringement number*): 2005-0561.

ze dne 28. 7. 2005 Evropská komise infringementové řízení. V něm namítala nejen absenci provedení ustanovení o účasti veřejnosti zavedených výše uvedenou směrnicí, ale upozornila i na další nedostatky zákona č. 100/2001 Sb., zejména na nesprávnou aplikaci prahových hodnot, kterými česká právní úprava v rozporu se směrnicí automaticky z posuzování vylučovala záměry, které se nacházely pod těmito prahovými hodnotami.⁷⁷⁸ Byl proto připraven návrh zákona, který reagoval na vytýkané nedostatky – vzhledem k délce legislativního procesu však infringementové řízení mezitím dospělo do fáze odůvodněného stanoviska, které bylo vydáno dne 13. 12. 2005. Poté, co Česká republika přijala zákon č. 163/2006 Sb., kterým byl zákon č. 100/2001 Sb. novelizován (zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 27. 4. 2006), a splnila povinnost oznámení právních předpisů, kterými byla transpozice směrnice 2003/35/ES provedena, Evropská komise uzavřela dne 28. 6. 2006 toto nenotifikační infringementové řízení.

Spolu s uzavřením nenotifikačního infringementového řízení však zároveň téhož dne, formálním upozorněním ze dne 28. 6. 2006, Evropská komise zahájila další infringementové řízení, a to z důvodu nesprávného provedení směrnice EIA do českého právního řádu.⁷⁷⁹ Výše uvedenou novelou totiž nebylo dle názoru Evropské komise dosaženo plné transpozice směrnice EIA.

Jelikož nedošlo ze strany ČR k nápravě, přistoupila o rok později, dne 27. 6. 2007, Evropská komise k vydání odůvodněného stanoviska. Dle názoru Evropské komise docházelo v důsledku kombinace prvků, které samy o sobě rozpor se směrnicí EIA nepředstavovaly, k situacím, které již v rozporu se směrnicí EIA byly. Těmito prvky byly oddělení procesu EIA od navazujících řízení, nemožnost samostatného soudního přezkumu stanoviska EIA a omezená účast dotčené veřejnosti v navazujících řízeních.⁷⁸⁰ Česká republika sice mezitím připravila návrh novely zákona č. 100/2001 Sb. (zákon č. 216/2007 Sb. byl publikován ve Sbírce zákonů dne 22. 8. 2007), jednalo se však o návrh

⁷⁷⁸ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 163/2006 Sb. (sněmovní tisk 1194/0); zákon zavedl do přílohy č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb. novou skupinu záměrů uvedenou v bodě 10.15, do které spadaly všechny podlimitní záměry.

⁷⁷⁹ Evidenční číslo infringementového řízení (*infringement number*): 2006-2271.

⁷⁸⁰ HUMLÍČKOVÁ P., VOMÁČKA V., ZÁHUMENSKÁ V. *Novela procesu EIA – více otázek než odpovědí*. České právo životního prostředí, 2015, číslo 37, str. 8-9.

zastupitelstva Středočeského kraje, jehož primárním cílem bylo zmírnění negativních následků, které posuzování podlimitních záměrů přineslo.⁷⁸¹ Dle Evropské komise ČR nepřijala opatření, kterými by bylo dosaženo napravení nedostatků uvedených v odůvodněném stanovisku, a předložila Evropská komise věc SDEU, který v červnu roku 2010 dospěl k závěru, že ČR nesplnila povinnosti plynoucí ze směrnice EIA, konkrétně v oblasti účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně.⁷⁸² Byť v té době již byla v legislativním procesu další novela zákona č. 100/2001 Sb., SDEU rozhodoval podle právního stavu účinného ke dni uplynutí lhůty pro odpověď na odůvodněné stanovisko a došel k závěru, že ČR nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají ze směrnice EIA

Následně byl dne 11. 12. 2009 vyhlášen zákon č. 436/2009 Sb., který konečně zakotvil právo dotčené veřejnosti obrátit se za splnění zákonem stanovených podmínek na soud s žalobou proti navazujícímu rozhodnutí. Přestože byla přijata právní úprava, kterou byly provedeny požadavky směrnice EIA týkající se přístupu dotčené veřejnosti k soudní ochraně, dospěla Evropská komise k závěru, že ČR nedostatečně splnila rozhodnutí SDEU, a odeslala ČR dne 24. 11. 2010 další formální upozornění. Důvodem byla skutečnost, že novelou zavedená právní úprava dopadala pouze na záměry, u nichž byl proces EIA zahájen až po 11. 12. 2009. Evropská komise požadovala, aby byla nová právní úprava rozšířena tak, aby zahrnovala i záměry, které byly v době jejího přijetí posuzovány v procesu EIA a u kterých dosud nebylo zahájeno navazující řízení. V návaznosti na formální upozornění proto byla přijata další novela zákona č. 100/2001 Sb., zákon č. 38/2012 Sb., který výslovně zakotvil možnost podání žaloby proti navazujícímu rozhodnutí i v případech, že posuzování vlivů na životní prostředí bylo zahájeno před uvedeným datem. Teprve poté bylo dne 21. 11. 2012 infringementové řízení uzavřeno.

⁷⁸¹ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 216/2001 Sb. (sněmovní tisk 141/0). Bod 10.15 kategorie II přílohy č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb. byl nahrazen novou úpravou obsaženou v ustanovení § 4 odst. 1 a upřesněním postupu při posuzování podlimitních záměrů, a to včetně zavedení přílohy č. 3a k zákonu č. 100/2001 Sb. Namísto zjišťovacímu řízení podlimitní záměry nově podléhaly sdělení příslušného úřadu, zda zjišťovacímu řízení podléhají (*pre-screening*).

⁷⁸² Rozsudek ze dne 10. června 2010, *Komise v. Česká republika*, C-378/09.

6.2.3. Probíhající infringementové řízení proti ČR

Nedlouho po ukončení více než 6 let trvajícího infringementového řízení, které dospělo až do fáze před SDEU, bylo z důvodu nesprávného provedení směrnice EIA do vnitrostátního právního řádu zahájeno formálním upozorněním ze dne 25. 4. 2013 další infringementové řízení,⁷⁸³ které nebylo dosud uzavřeno. Evropská komise v něm vytkla ČR zejména nedostatečnou závaznost výstupů z procesu EIA, nemožnost napadnout žalobou závěr příslušného úřadu, že záměr nepodléhá procesu EIA (tj. negativní závěr zjišťovacího řízení), absenci kontroly identity záměru v průběhu povolovacích řízení a nedostatečnou transpozici požadavků směrnice EIA v navazujících řízeních, zejména požadavků na účast veřejnosti a její přístup k soudní ochraně v rámci řízení navazujících na proces EIA. Dále namítala celou řadu pochybení v transpozici jednotlivých bodů příloh ke směrnici EIA.

Na základě formálního upozornění, kterým bylo infringementové řízení zahájeno, byla připravena a přijata zcela zásadní, tzv. infringementová novela, která reagovala na výše uvedené nedostatky (jednalo se o zákon č. 39/2015 Sb., účinný od 1. 4. 2015). Za účelem zajištění náležitého promítnutí poznatků získaných v procesu EIA do povolování záměrů došlo novelou k posílení závaznosti stanoviska EIA, a to změnou jeho formy na závazné stanovisko ve smyslu správního řádu.⁷⁸⁴ Dále byla zavedena kontrola identity záměru v průběhu povolovacího procesu prostřednictvím institutu tzv. *coherence stamp*⁷⁸⁵ Novela rovněž zásadním způsobem posílila účast veřejnosti a dotčené veřejnosti v celém povolovacím procesu k záměrům a zakotvila právo dotčené veřejnosti obrátit se ve věcech posuzování vlivů na životní prostředí na soud.⁷⁸⁶ Přejícnými ustanoveními novely pak

⁷⁸³ Evidenční číslo infringementového řízení (*infringement number*): 2013-2048.

⁷⁸⁴ Stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (stanovisko EIA), které bylo původně vydáváno ve formě jiného úkonu podle části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, je od 1. 4. 2015, kdy novela nabyla účinnosti, vydáváno ve formě závazného stanoviska podle § 149 správního řádu. Stanovisku EIA je podrobně věnována kapitola 3.4.

⁷⁸⁵ Závazné stanovisko k ověření změn záměru (tzv. *coherence stamp*), tj. ověřování souladu záměru předkládaného v navazujících povolovacích řízeních (např. v územním či stavebním řízení) se záměrem, k němuž bylo vydáno stanovisko EIA, předchází nežádoucím, v minulosti nikoli zcela výjimečným situacím, ve kterých došlo k povolení záměru podstatně odlišného od záměru, který byl posouzen v procesu EIA. Institutu *coherence stamp* je podrobně věnován bod 3.5.3.

⁷⁸⁶ Veřejnost má od 1. 4. 2015 právo vyjadřovat se k záměru nejen v procesu EIA, ale též v navazujících řízeních. Příslušníkům dotčené veřejnosti je za splnění stanovených podmínek umožněno účastnit se navazujících řízení, podávat odvolání proti rozhodnutím v nich vydaných a následně se obrátit i na soud,

byla zavedena povinnost verifikace již vydaných stanovisek EIA (a z ní vyplývající povinnost opakování procesu EIA v případech, kdy stanovisko EIA nenaplní stanovená kritéria) a povinnost dokončení již zahájených povolovacích řízení v nově zavedeném režimu navazujících řízení.⁷⁸⁷ K dalším, neméně důležitým změnám došlo i ve stavebním zákoně.⁷⁸⁸

Jakkoli již v roce 2015 byla přijata právní úprava, která reagovala na výtky Evropské komise a kterou mělo být dosaženo řádné transpozice směrnice EIA, infringementové řízení dosud nebylo ukončeno.⁷⁸⁹ Naopak došlo k jeho posunutí do další fáze, tj. do fáze odůvodněného stanoviska, které bylo vydáno dne 7. 12. 2017. Dle názoru Evropské komise totiž ČR napravila vytýkané nedostatky pouze částečně; i nadále není zcela naplněn základní požadavek směrnice EIA na posuzování záměrů, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí, a na zajištění přístupu dotčené veřejnosti k soudní ochraně. První z uvedených výtek spočívá dle Evropské komise v absenci kontroly identity záměru, ke kterému byl vydán negativní závěr zjišťovacího řízení (a na který se tudíž nevztahuje povinnost ověření změn záměru v rámci institutu *coherence stamp*), v následných povolovacích řízeních. Druhá z uvedených výtek spočívá v nemožnosti napadnout závěr, že záměr nepodléhá zjišťovacímu řízení, u záměrů, k nimž byl závěr zjišťovacího řízení vydán před nabytím účinnosti zákona č. 39/2015 Sb., tedy před 1. 4. 2015.

V reakci na první výtku byla za účelem náležité aplikace požadavků směrnice EIA v únoru 2018 Ministerstvem pro místní rozvoj vydána metodická pomůcka, která je určena stavebním úřadům povolujícím záměry, k nimž byl vydán negativní závěr zjišťovacího řízení.⁷⁹⁰ Dle této pomůcky jsou stavební úřady povinny, s odkazem na ustanovení

který je povinen rozhodnout o žalobě ve lhůtě 90 dnů. Rovněž je umožněno podat odvolání proti negativnímu závěru zjišťovacího řízení, který se od 1. 4. 2015 vydává ve formě správního rozhodnutí. Jednotlivé změny jsou podrobně popsány v příslušných kapitolách.

⁷⁸⁷ Viz ustanovení čl. II bodu 2 přechodných ustanovení zákona č. 39/2015 Sb.

⁷⁸⁸ Např. došlo k vypuštění možnosti sloučení procesu vydávání regulačního plánu a procesu EIA a vypuštění možnosti nahradit územní rozhodnutí regulačním plánem v případech záměrů, které byly posouzeny v procesu EIA, a ke zrušení dosavadního, téměř nevyužívaného § 91 stavebního zákona, který za splnění stanovených podmínek umožňoval vést společné územní řízení a proces EIA (v okleštěné podobě).

⁷⁸⁹ Stav ke dni 11. 12. 2018.

⁷⁹⁰ *Metodická pomůcka odboru stavebního řádu Ministerstva pro místní rozvoj k problematice záměrů, pro které byl vydán negativní závěr zjišťovacího řízení podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů* (Odbor stavebního řádu, únor 2018). Metodická pomůcka

platných právních předpisů, zejména na základní zásady činnosti správních orgánů a vybraná ustanovení stavebního zákona,⁷⁹¹ ověřit identitu záměru. Stavební úřad nemůže jako přílohu k žádosti o vydání rozhodnutí akceptovat závěr zjišťovacího řízení, který byl vydán pro záměr podstatně odlišný od záměru, který je předmětem žádosti.⁷⁹² V takovém případě stavební úřad vyzve žadatele k doplnění žádosti a řízení přeruší, a to do doby předložení nového negativního závěru zjišťovacího řízení, který bude odpovídat záměru identifikovanému v žádosti o vydání rozhodnutí podle stavebního zákona, nebo závazné stanovisko EIA.

V případě závěrů zjišťovacích řízení, které jsou vydávány po 1. 4. 2015 ve formě rozhodnutí, je situace správních orgánů příslušných k vedení navazujících řízení snazší. Rozhodnutí totiž kromě obvyklých náležitostí obsahuje vždy též základní charakteristiku záměru, který byl předmětem zjišťovacího řízení.⁷⁹³ Toto vymezení usnadní ověřování identity záměru a identifikaci potenciálních změn jak správnímu orgánu příslušnému k vedení navazujícího řízení, tak i příslušnému úřadu, který může být požádán o součinnost při vyhodnocování identifikovaných změn.

Co se týče druhé z uvedených výtek, situace je poněkud složitější. Připustit možnost napadení negativního závěru zjišťovacího řízení vydaného ve formě jiného správního úkonu podle části čtvrté správního řádu samostatnou žalobou by bylo zcela v rozporu s principy soudního přezkumu správních úkonů, na kterých je český právní řád postaven. Soudní přezkum těchto negativních závěrů zjišťovacího řízení je tak možný pouze v rámci žalob proti následným povolujícím rozhodnutím, k jejichž podání je však oprávněna pouze úzká skupina osob. Do nabytí účinnosti zákona č. 225/2017 Sb. byly negativní závěr zjišťovacího řízení vydaný do 31. 3. 2015 oprávněny napadnout žalobou podle zákona

je dostupná z: https://www.mmr.cz/getmedia/a41b5645-b5a9-4dac-b2aa-da63ca575d92/Methodicka-pomucka-EIA_web.pdf.

⁷⁹¹ Viz ustanovení § 2 odst. 4, § 3, § 45, § 50 správního řádu a ustanovení § 86, 90, 92 a 111 stavebního zákona.

⁷⁹² Záměry v průběhu povoloovacího procesu prochází upřesňujícími změnami, které nemusí být relevantní z hlediska životního prostředí. Při učinění úsudku o tom, zda se jedná o podstatné změny či nikoli, se stavební úřad může obrátit na příslušný úřad.

⁷⁹³ Viz ustanovení § 7 odst. 6 věty druhé zákona č. 100/2001 Sb.: „V rozhodnutí se uvedou základní údaje o záměru v rozsahu bodů B.I.1. až B.I.4. a B.I.6. přílohy č. 3 k tomuto zákonu...“

o ochraně přírody a krajiny environmentální spolky, které se do takového řízení přihlásily jako účastníci řízení. Zákon č. 225/2017 však zcela zásadně toto právo omezil, když je nově vztáhl nikoli na všechna správní řízení, v nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, nýbrž pouze na správní řízení vedená podle zákona o ochraně přírody a krajiny (více k právu na soudní ochranu viz kapitola 5.2.3.).

S probíhajícím infringementovým řízením úzce souvisí i změna směrnice EIA, ke které došlo v roce 2014 přijetím tzv. revize směrnice EIA.⁷⁹⁴ Tu bylo třeba transponovat do českého právního řádu ve lhůtě do 16. května 2017. Za účelem provedení transpozice revize směrnice EIA proto byla připravena transpoziční novela, která byla jako zákon č. 326/2017 Sb. dne 6. 10. 2017 vyhlášena ve Sbírce zákonů s účinností od 1. 11. 2017,⁷⁹⁵ tedy téměř půl roku po uplynutí transpoziční lhůty. Ve vztahu k revizi směrnice EIA tak bylo důsledku opožděné transpozice formálním upozorněním ze dne 19. 7. 2017 zahájeno nenotifikační infringementové řízení, které však bylo dne 7. 6. 2018 uzavřeno.⁷⁹⁶

Transpoziční novela přinesla celou řadu zásadních změn, jejichž cílem bylo nejen zajistit řádnou transpozici revize směrnice EIA, ale i snížit nadbytečnou administrativní zátěž na straně správních orgánů i investorů. Nejdůležitější změny již byly podrobně popsány v předchozích kapitolách.

Proti ČR byla z důvodu nesprávné aplikace směrnice EIA vedena i další, tzv. *ad hoc* infringementová řízení. První z nich bylo zahájeno formálním upozorněním ze dne 17. 10. 2007 a týkalo se povolení rychlostní silnice R55; ukončeno bylo o tři roky později, 24. 11. 2010.⁷⁹⁷ Předmětem aktuálně vedených *ad hoc* infringementových řízení, která byla zahájena 24. 11. 2011 a 30. 5. 2013 a která dosud nebyla ukončena, je i řízení týkající se

⁷⁹⁴ 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.

⁷⁹⁵ 7. volební období, <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=1003>.

⁷⁹⁶ Zdroj: http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement-decisions/index.cfm?lang_code=EN&typeOfSearch=true&active_only=0&noncom=0&r_dossier=&decision_date_from=&decision_date_to=&EM=CZ&DG=ENVI&title=impact&submit=Search.

⁷⁹⁷ Evidenční číslo infringementového řízení (*infringement number*): 2007-2219.

zařízení na energetické využívání odpadů v Chotíkově (ZEVO Chotíkov) a řízení týkající se spalování nebezpečných odpadů z lagun Ostramo.⁷⁹⁸

Co se týče statistik ohledně počtu probíhajících infringementových řízení a řízení EU Pilot, Česká republika se dlouhodobě umísťuje na předních místech žebříčku.⁷⁹⁹ Celkově bylo na počátku roku 2018 v ČR řešeno 12 případů EU Pilot a 15 infringementových řízení, z nichž 3 řízení EU Pilot a 4 infringementová řízení se týkaly problematiky posuzování vlivů na životní prostředí.⁸⁰⁰

6.3. Harmonizace povolovacího procesu (*streamlining*)

Aktuálním trendem v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí propojování jednotlivých postupů, jejichž předmětem je vyhodnocení dopadů na životní prostředí, za účelem zefektivnění, harmonizace a racionalizace povolovacího procesu (tzv. *streamlining*). Ideálním řešením by bylo zavedení jediného, jednotného řízení, kterému by povolení záměru podléhalo (tzv. *one-stop-shop*), kdy by oznamovatel podal pouze jednu žádost o vydání povolení. Takovému řešení však brání rozmanitost záměrů, které vyžadují různé typy povolení, charakter povolovacího procesu, ve kterém dochází k postupné konkretizaci záměru a jeho technického řešení, a rozdělení kompetencí mezi jednotlivé správní orgány. Zavedení plně integrovaného, jednotného povolení je tak v současné době velmi obtížně dosažitelné; to ovšem nebrání tomu, aby bylo integrace dosaženo alespoň částečně, a to v rámci spojení vybraných postupů, u nichž to jejich povaha připouští.

⁷⁹⁸ Evidenční čísla infringementových řízení (*infringement numbers*): 2011-4154 a 2013-4079.

⁷⁹⁹ Informace o EU Pilotech a infringementových řízeních jsou dostupné např. v dokumentech pro jednání EIA/SEA Expertů, kteří se pravidelně, jedenkrát za 6 měsíců, setkávají v rámci Evropské komise, viz <http://ec.europa.eu/environment/eia/meetings.htm>. Poslední z uvedených setkání se uskutečnilo ve dnech 20. – 21. září 2018 ve Vídni (ke dni 11. 12. 2018 jsou však dostupné pouze informace z předposledního setkání uskutečněného ve dnech 27. – 28. března 2018 v Sofii. Dle prezentací z tohoto jednání dominuje žebříčku Španělsko, Česká republika se pohybuje kolem třetího místa.

⁸⁰⁰ Stav ke dni 12. 3. 2018. (Aktuální statistiky nejsou ke dni 11. 12. 2018 na stránkách ec.europa.eu dostupné, dle informací MŽP poskytnutých v rámci osobních konzultací by však mělo být k tomuto dni formálně vedeno 10 infringementových řízení a 7 řízení EU Pilot, přičemž směrnice EIA je dotčena ve 3 infringementových řízeních).

Se zavedením koordinovaných nebo společných postupů, tedy určitou formou integrace, počítá již sama revidovaná směrnice EIA, která předpokládá propojení posuzování EIA⁸⁰¹ a dalších forem posuzování podle jiných unijních předpisů.⁸⁰² Jiné unijní předpisy, které požadují určitou formu vyhodnocení dopadů na životní prostředí a na které dle revidované směrnice EIA možnost spojení postupů dopadá, jsou zejména směrnice o stanovištích,⁸⁰³ směrnice o ptácích,⁸⁰⁴ rámcová směrnice o vodách⁸⁰⁵ a směrnice o průmyslových emisích.⁸⁰⁶ Tento výčet však není vyčerpávající a lze uvažovat i jiné právní předpisy unijního práva, na které by možnost zavedení koordinovaných nebo společných postupů měla dopadat, což dokládá i znění úvodních ustanovení revize směrnice EIA,⁸⁰⁷ které uvádí i směrnici o odpadech,⁸⁰⁸ směrnici SEA⁸⁰⁹ či směrnici o kontrole nebezpečných závažných havárií.⁸¹⁰

Za účelem usnadnit členským státům propojení jednotlivých postupů uložila revidovaná směrnice EIA Evropské komisi, aby poskytla metodické pokyny ohledně stanovení koordinovaných nebo společných postupů, avšak pouze v případě naturových směrnic, rámcové směrnice o vodách a směrnice o průmyslových emisích.⁸¹¹ K tomu došlo až za více než dva roky po přijetí revize směrnice EIA, kdy byly vydány *Pokyny Komise k zefektivnění posuzování vlivů na životní prostředí prováděných podle revidované směrnice EIA* (dále jen „Pokyny Komise“).⁸¹² Metodické pokyny jsou však poměrně

⁸⁰¹ Za účelem zřetelnějšího odlišení jednotlivých typů environmentálních hodnocení je v této kapitole projektové posuzování vlivů na životní prostředí označeno jako „posuzování EIA“.

⁸⁰² Viz ustanovení čl. 2 odst. 3 revidované směrnice EIA.

⁸⁰³ Směrnice Rady č. 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.

⁸⁰⁴ Směrnice Rady č. 2009/147/ES, o ochraně volně žijících ptáků.

⁸⁰⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky.

⁸⁰⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění).

⁸⁰⁷ Viz bod 37. úvodních ustanovení revize směrnice EIA.

⁸⁰⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic.

⁸⁰⁹ Směrnice 2001/42/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí.

⁸¹⁰ 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

⁸¹¹ Viz ustanovení čl. 2 odst. 3 pátého pododstavce revidované směrnice EIA

⁸¹² *Pokyny Komise k zefektivnění posuzování vlivů na životní prostředí prováděných podle čl. 2 odst. 3 směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ve znění směrnice 2014/52/EU)*. 2016/C 273/01. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal->

obecné (zabývají se spíše obecnou podobou společných a koordinovaných postupů a požadavky na ně), přičemž hlavní důraz kladou na propojení posuzování EIA s naturovým hodnocením, které je dle směrnice EIA povinné. Propojení EIA s dalšími typy environmentálních hodnocení se věnují spíše okrajově, aniž by nastínily způsob možné integrace.

Revidovaná směrnice EIA rozlišuje mezi koordinovanými a společnými postupy. Koordinovaný postup spočívá v určení správního orgánu, který bude odpovědný za koordinaci jednotlivých postupů, přičemž lze dojít k závěru, že samotná vyhodnocení dopadů na životní prostředí budou i nadále prováděna odlišnými správními orgány.⁸¹³ Vedle toho společný postup již předpokládá hlubší formu integrace, a to jednotné posouzení záměru zahrnující vyhodnocení dopadů na životní prostředí podle všech unijních předpisů, které jsou do společného postupu začleněny.⁸¹⁴

Revidovaná směrnice EIA požaduje obligatorní propojení posuzování EIA s hodnocením dopadů na životní prostředí podle jiných unijních předpisů pouze v případě naturového posouzení;⁸¹⁵ v případech posuzování podle unijních předpisů jiných, než jsou směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích, ponechává na vůli členského státu, zda ke spojení postupů přistoupí.⁸¹⁶

[content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0727\(01\)&from=EN.](#)

⁸¹³ Viz ustanovení čl. 2 odst. 3 třetího pododstavce revidované směrnice EIA: „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.“

⁸¹⁴ Viz ustanovení čl. 2 odst. 3 čtvrtého pododstavce revidované směrnice EIA: „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.“

⁸¹⁵ Viz ustanovení čl. 2 odst. 3 prvního pododstavce revidované směrnice EIA: „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 zajistí koordinované nebo společné postupy, které splňují požadavky uvedených právních předpisů Unie.“ Obligatornost spojení postupů je nicméně zřejmá spíše z anglického znění: „... Member States shall, where appropriate, ensure that coordinated and/or joint procedures fulfilling the requirements of that Union legislation are provided.“ a potvrzují ji i výše uvedené Pokyny Evropské komise (str. 3).

⁸¹⁶ Viz ustanovení čl. 2 odst. 3 druhého pododstavce revidované směrnice EIA: „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

6.3.1. Povinné propojení posuzování EIA a naturového posouzení

Požadavek revidované směrnice EIA na propojení posuzování EIA s naturovým posuzováním byl v České republice naplněn dávno před přijetím revize směrnice EIA. K transpozici požadavků směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích totiž došlo právě začleněním naturového posuzování do již stávajícího posuzování EIA. Jakkoli byl tento krok v minulosti nečástečně kritizován ze strany investorské sféry, neboť posuzováním naturových záměrů se *de facto* rozšířil předmět posuzování EIA (předmětem posuzování byly i záměry, které by jinak posuzování nepodléhaly), po přijetí revize směrnice EIA se tato praxe ukázala více než souladná s požadavky revidované směrnice EIA.

V roce 2001 vydala Evropská komise pokyny týkající se posuzování vlivů záměrů na území soustavy Natura 2000, ve kterém se zabývala i vztahem k posuzování EIA (*Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites*).⁸¹⁷ Srovnání obou typů postupů je dále obsaženo i v příloze pokynů *Sdělení Komise „Péče o lokality Natura 2000: ustanovení článku 6 směrnice o ‚stanovištích‘ 92/43/EHS*.⁸¹⁸

Vzhledem ke skutečnosti, že specifika posuzování naturových záměrů je již podrobně věnována kapitola 4.2 je v následujících bodech pozornost věnována možnému spojení postupů, které revidovaná směrnice EIA sice obligatorně nepožaduje, které by však mohlo přispět ke zrychlení a zefektivnění povoloovacího procesu.

6.3.2. Volitelné propojení EIA a jiných environmentálních hodnocení

S výjimkou naturových směrnic, u kterých je spojení postupů obligatorní a kterým se věnují Pokyny Komise poměrně podrobně, směrnice EIA neuvádí taxativní výčet právních

nebo společné postupy.“

⁸¹⁷ *Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites: Methodological guidance on the provisions of Article 6(3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC*. Dostupné z: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/natura_2000_assess_en.pdf.

⁸¹⁸ Sdělení Komise „Péče o lokality Natura 2000: ustanovení článku 6 směrnice o stanovištích“ 92/43/EHS, C(2018) 7621 final. Dostupné z: ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/Provisions_Art_6_nov_2018_cs.pdf.

předpisů, na které by spojení postupů mělo dopadat. Budou jimi však především směrnice, kterým se dle směrnice EIA mají Pokyny Komise věnovat, tedy rámcová směrnice o vodách a směrnice o průmyslových emisích.

Co se týče propojení posuzování EIA s postupy při naplňování požadavků směrnice o průmyslových emisích není této možnosti aktuálně věnována přílišná pozornost. Možné integraci se věnuje pouze metodická příručka Evropské komise k zefektivnění environmentálních hodnocení pro projekty společného zájmu energetické infrastruktury z roku 2013, a to jen ve velmi obecné rovině.⁸¹⁹

Jiná je však situace v případě rámcové směrnice o vodách. Vzájemné propojení postupů, ve kterých dochází k naplňování požadavků rámcové směrnice o vodách, a postupů, kterými je dosahováno cílů směrnice EIA, je v současné době nejvíce diskutovanou možností dobrovolné integrace postupů podle revidované směrnice EIA.

Rámcová směrnice o vodách představuje komplexní právní úpravu, která dopadá na vnitrozemské povrchové, podzemní, brakické i pobřežní vody.⁸²⁰ Jejím primárním cílem je stanovit rámec pro ochranu veškerých vnitrozemských vod a přijmout taková opatření, která zabrání dalšímu zhoršování jejich stávajícího stavu a která zlepší stav vodních ekosystémů, podpoří udržitelné užívání vod, zajistí snižování znečišťování podzemních vod a účinnou ochranu a obnovu všech vodních útvarů.⁸²¹

Cílem rámcové směrnice o vodách je dosáhnout „dobrého ekologického a chemického stavu“ všech vod EU.⁸²² Pro jednotlivé druhy vodních útvarů⁸²³ stanovuje environmentální cíle, kterých je třeba dosáhnout, a opatření, která jsou členské státy povinny přijmout.

⁸¹⁹ *Streamlining environmental assessment procedures for energy infrastructure Projects of Common Interest (PCIs)*. 2013. Dostupné z: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/PCI_guidance.pdf.

⁸²⁰ STRNAD, Zdeněk. *Vodní právo*. 2. vydání. Vodňany: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Fakulta rybářství a ochrany vod, 2015, str. 32.

⁸²¹ Viz ustanovení čl. 1 rámcové směrnice o vodách.

⁸²² STRNAD, Zdeněk. *Vodní právo*. 2. vydání. Vodňany: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Fakulta rybářství a ochrany vod, 2015, str. 32.

⁸²³ Vodními útvary se rozumí jednotlivé útvary povrchových a podzemních vod, které jsou definovány v ustanoveních čl. 2 rámcové směrnice o vodách.

Rámcová směrnice o vodách vyžaduje, aby byly povoleny jen takové záměry, které jsou v souladu s jejími požadavky; členské státy jsou povinny zamítnout schválení takového záměru, který by mohl vést ke zhoršení stavu vodního útvaru či ohrozit dosažení jeho dobrého stavu.⁸²⁴ Závaznost tohoto požadavku potvrzuje i judikatura SDEU, dle které jsou cíle rámcové směrnice o vodách pro členské země závazné ve všech fázích povolovacího procesu. Členské státy jsou povinny „...odmítnout schválení konkrétního projektu, pokud může vést ke zhoršení stavu útvaru povrchové vody nebo pokud ohrožuje dosažení dobrého stavu povrchových vod či dobrého ekologického potenciálu a dobrého chemického stavu takových vod...“⁸²⁵ SDEU zároveň vyložil, co se rozumí pod pojmem zhoršení stavu nebo ekologického potenciálu vodního útvaru, který není v rámcové směrnici o vodách definován. Dle SDEU se pojem „zhoršení stavu“ vodního útvaru „...týká rovněž zhoršení, která nevedou k zařazení tohoto vodního útvaru do nižší třídy.“⁸²⁶ O zhoršení stavu se tak jedná vždy, když dojde ke zhoršení o jednu třídu minimálně u jedné z jeho kvalitativních složek, třebaže se celková klasifikace vodního útvaru nezmění.⁸²⁷

Zákaz povolení záměrů, které by mohly vést ke zhoršení stavu nebo ekologického potenciálu vodních útvarů nebo ohrozit dosažení jejich dobrého stavu, není absolutní. Rámcová směrnice o vodách připouští výjimky z uvedeného pravidla, a to za splnění stanovených podmínek. Ty jsou formulovány poměrně přísně a vztahují se pouze na případy, kdy se jedná o důsledek nových změn fyzikálních poměrů ve vodním útvaru. Zároveň se jedná o případy, kdy nelze zamezit zhoršení vodních útvarů z důvodu nových trvalých činností, které souvisí s lidským rozvojem. Předpokladem uplatnění výjimky je dále kumulativní splnění stanovených podmínek, mezi které patří např. převaha veřejného zájmu na realizaci záměru a nemožnost dosáhnout daného cíle jinými prostředky, které by

⁸²⁴ Viz ustanovení čl. 4 rámcové směrnice o vodách.

⁸²⁵ Rozsudek SDEU ze dne 1. července 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, C-461/13, body 50 a 51.

⁸²⁶ Rozsudek SDEU ze dne 1. července 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, C-461/13, bod 55.

⁸²⁷ Při hodnocení stavu vodního útvaru se klasifikují jeho jednotlivé složky, přičemž celková klasifikace vodního útvaru odpovídá – v souladu s principem nejhoršího – známce nejhůře klasifikované složky. V praxi tak může dojít ke zhoršení stavu některé složky, ale celková klasifikace vodního útvaru se nezmění, pokud tuto nižší známku již má některá jiná složka vodního útvaru.

byly z environmentálního hlediska významně lepší.⁸²⁸

Do určité míry lze v cílech rámcové směrnice o vodách spařovat určitou podobnost s cíli směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích. Oba právní předpisy směřují k ochraně určitých lokalit, které mají z environmentálního hlediska nevyčísitelnou hodnotu. Zakazují realizovat záměry, které by nepříznivě ovlivnily vlastnosti předmětů jejich ochrany. Zároveň však za splnění stanovených podmínek připouští i výjimky z tohoto pravidla.

Rámcová směrnice o vodách, na rozdíl od směrnice o stanovištích, však výslovně nezakotvuje povinnost environmentálního hodnocení dopadů na vodní útvary. Lze ji nicméně dovodit, neboť předpokladem určení, zda konkrétní činnost může vést ke zhoršení stavu nebo ekologického potenciálu vodního útvaru či znemožnit dosažení jeho dobrého stavu, je vyhodnocení aktuálního stavu dotčeného vodního útvaru a určení předpokládaných důsledků, které bude ve vztahu k vodnímu útvaru taková činnost mít. Součástí ochrany zakotvené rámcovou směrnicí o vodách je proto i vyhodnocení aktuálního stavu vodních útvarů a potenciálních důsledků, které by mohla mít realizace či provoz určitého záměru – předmětem takového vyhodnocení by proto měly být všechny záměry, které by potenciálně mohly vést ke zhoršení stavu nebo ekologického potenciálu vodního útvaru či znemožnit dosažení jeho dobrého stavu.

Rámcová směrnice o vodách je v ČR transponována vodním zákonem⁸²⁹ a řadou prováděcích právních předpisů, z nichž relevantní je zde vyhláška o způsobu hodnocení stavu vodních útvarů.⁸³⁰ Přestože jsou požadavky rámcové směrnice o vodách pro členské státy závazné, jejich implementace v ČR je poměrně problematická. Důvodem je skutečnost, že vodní zákon při transpozici v podstatě převzal znění rámcové směrnice o vodách, aniž by však stanovil konkrétní postupy a opatření, kterými lze uvedené

⁸²⁸ Viz ustanovení čl. 4 odst. 7 a dále ustanovení čl. 4 odst. 8 a 9 rámcové směrnice o vodách.

⁸²⁹ Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁸³⁰ Vyhláška č. 98/2011 Sb., o způsobu hodnocení stavu útvarů povrchových vod, způsobu hodnocení ekologického potenciálu silně ovlivněných a umělých útvarů povrchových vod a náležitostech programů zjišťování a hodnocení stavu povrchových vod.

požadavky realizovat (*de facto* pouze přejal cíle, které je třeba naplnit, avšak již nestanovil, jakými způsoby jich lze dosáhnout, tj. které správní orgány jsou zodpovědné za naplňování těchto cílů a jaké nástroje mají k dispozici).⁸³¹ Takovou formu transpozice lze považovat za nevhodnou, neboť zcela odporuje povaze směrnice, která vytyčuje cíle a ponechává na členském státu, aby zvolil prostředky, kterých jich dosáhne. Pokud transpoziční právní předpis pouze převezme cíle, aniž by tyto prostředky zvolil, jedná se pouze o formální transpozici, která je v praxi neaplikovatelná. Vyhláška, která se zabývá vyhodnocováním stavu vodních útvarů, se rovněž dotýká pouze hodnocení aktuálního stavu vodních útvarů, nikoli hodnocení vlivů, které by na ně určité činnosti mohly mít.

Do přijetí zákona č. 113/2018 Sb., který s účinností od 1. 1. 2019⁸³² novelizoval vodní zákon a upřesnil aplikaci požadavků rámcové směrnice o vodách, neexistovala zákonná úprava, která by stanovila konkrétní postup pro naplnění požadavků rámcové směrnice o vodách. Hlavním zdrojem informací o možném postupu doposud byla Metodická příručka Evropské komise č. 20 k uplatňování výjimek podle rámcové směrnice o vodách,⁸³³ která byla poměrně nedávno doplněna Metodickou příručkou Evropské komise č. 36.⁸³⁴ Dále se uplatňováním výjimek zabýval metodický pokyn, který vydalo Ministerstvo zemědělství v roce 2016⁸³⁵ a který byl následně doplněn dalším metodickým pokynem z roku 2018, vydaným Ministerstvem zemědělství ve spolupráci s Ministerstvem životního prostředí.⁸³⁶

⁸³¹ Srov. ustanovení § 23a vodního zákona a ustanovení čl. 4 rámcové směrnice o vodách.

⁸³² Zákon č. 113/2018 má dělenou účinnost. Změny vodního zákona, které představují transpozici rámcové směrnice o vodách, jsou účinné od 1. 1. 2019.

⁸³³ *Metodická příručka Evropské komise č. 20 k aplikaci výjimek podle čl. 4 odst. 7 rámcové směrnice o vodách*, v anglickém znění dostupná z: https://circabc.europa.eu/sd/a/2a3ec00a-d0e6-405f-bf66-60e212555db1/Guidance_documentN%25c2%25b020_Mars09.pdf.

⁸³⁴ *Metodická příručka Evropské komise č. 36 k aplikaci výjimek podle čl. 4 odst. 7 rámcové směrnice o vodách*, dostupná z: https://circabc.europa.eu/sd/a/e0352ec3-9f3b-4d91-bdbb-939185be3e89/CIS_Guidance_Article_4_7_FINAL.PDF.

⁸³⁵ *Metodický pokyn sekce vodního hospodářství Ministerstva zemědělství k posouzení možnosti vlivu záměru na stav dotčeného vodního útvaru při vydávání povolení, souhlasů a závazných stanovisek vodoprávních úřadů [§ 23a zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů]*. Metodický pokyn je dostupný z: http://eagri.cz/public/web/file/471893/MP_k_posouzeni_vlivu_zameru_2016_04_11.pdf.

⁸³⁶ *Metodický pokyn sekce vodního hospodářství Ministerstva zemědělství a sekce technické ochrany životního prostředí Ministerstva životního prostředí k posouzení možnosti vlivu záměru na stav dotčených vodních útvarů (primární posouzení) [§ 23a zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů]*. Metodický pokyn je dostupný z:

Metodika Evropské komise č. 36 předpokládá, že posuzování probíhá dvojfázově. Prvním krokem je tzv. „*applicability assessment*“, tedy určení, zda a jak může záměr ovlivnit stav vodního útvaru. Pokud dojde příslušný správní orgán k závěru, že záměr nepříznivě neovlivní vodní útvar, lze záměr povolit. Pokud je však výsledkem tohoto posouzení závěr, že záměr by mohl vést ke zhoršení stavu nebo ekologického potenciálu vodních útvarů nebo ohrozit dosažení jejich dobrého stavu, přichází na řadu tzv. „*applicability test*“, tedy ověření, zda jsou naplněny podmínky pro uplatnění výjimky.⁸³⁷ První fáze se rovněž skládá z několika kroků: první je *screening*, jehož cílem je z dalšího posuzování vyloučit záměry, které nemohou nepříznivě stav vodních útvarů ovlivnit. Pokud záměr nelze vyloučit, následuje *scoping*, jehož předmětem je identifikace potřebných údajů a rozsah vyhodnocení, které je třeba provést. První fáze je pak završena samotným sběrem dat a provedením potřebného vyhodnocení.⁸³⁸

Dle platného znění vodního zákona (ve znění zákona č. 113/2018, účinného od 1. 1. 2019) probíhá hodnocení možnosti zhoršení či nedosažení dobrého stavu záměrem dotčeného vodního útvaru dvojfázově.⁸³⁹ Nejprve se příslušný vodoprávní úřad zabývá možností zhoršení dobrého stavu nebo dobrého ekologického potenciálu záměrem dotčeného vodního útvaru, a to ve fázi před vydáním souhlasu.⁸⁴⁰ Zároveň posoudí, zda provedením záměru nedojde k takové změně fyzikálních poměrů, která by vedla ke znemožnění dosažení dobrého stavu nebo dobrého ekologického potenciálu záměrem dotčeného vodního útvaru. Dojde-li k závěru, že provedení záměru může vést ke zhoršení či znemožnění dosažení dobrého stavu nebo dobrého ekologického potenciálu dotčeného vodního útvaru, nelze záměr povolit, aniž by byla udělena výjimka. Vodoprávní úřad proto uloží žadateli usnesením povinnost požádat o udělení výjimky (rozhodování o udělení výjimky pak představuje druhou fázi stanoveného postupu). V případě, že se souhlas

http://eagri.cz/public/web/file/575780/MP_k_posouzeni_moznosti_vlivu_zameru_primarni_posouzeni_p_df

⁸³⁷ Viz str. 16 Metodické příručky Evropské komise č. 36 k aplikaci výjimek podle čl. 4 odst. 7 rámcové směrnice o vodách.

⁸³⁸ Viz str. 38 a násl. Metodické příručky Evropské komise č. 36 k aplikaci výjimek podle čl. 4 odst. 7 rámcové směrnice o vodách.

⁸³⁹ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 113/2018 Sb. (sněmovní tisk 45/0), odůvodnění k § 17 odst. 5 (sněmovní tisk 45/0, část č. 1/7).

⁸⁴⁰ Viz ustanovení § 17 odst. 5 vodního zákona, ve znění účinném od 1. 1. 2019.

nevydává, postupuje vodoprávní úřad obdobně; výsledkem jeho postupu je však závazné stanovisko pro rozhodování v povolovacích správních řízeních, ve kterých mohou být dotčeny zájmy chráněné podle vodního zákona.⁸⁴¹

Do rozhodování vodoprávního úřadu nemá v této fázi přístup veřejnost a nemůže nijak napadnout závěr vodoprávního úřadu o tom, jaké bude mít záměr na dotčený vodní útvar vlivy. Účast veřejnosti není dle rámcové směrnice o vodách v případě tohoto postupu povinná,⁸⁴² nicméně lze ji považovat za žádoucí.⁸⁴³

Neexistence funkčního a systematického naplňování požadavků rámcové směrnice o vodách ztěžuje úvahy o možnostech propojení tohoto postupu s posuzováním EIA. Propojení obou těchto postupů sice není z hlediska požadavků revidované směrnice EIA obligatorní, nicméně je lze nepochybně považovat za žádoucí, neboť by – stejně jako v případě naturového posuzování – mohlo přispět ke zjednodušení a zrychlení povolovacího procesu. Některé členské státy, např. Chorvatsko, již integrovaný postup zavedly.⁸⁴⁴

Teoretickým řešením, které zachovává stávající kompetence vodoprávních úřadů, by mohla být obdobná forma integrace, jaká byla zvolena pro naturové posouzení. Příslušný vodoprávní úřad by nejprve vydal stanovisko, ve kterém by v rámci *screeningu* ve smyslu rámcové směrnice o vodách vyloučil ovlivnění stavu vodních útvarů, nebo naopak určil, že záměr může vést ke zhoršení či znemožní dosažení dobrého stavu nebo dobrého ekologického potenciálu dotčeného vodního útvaru. V druhém případě by příslušný vodoprávní úřad zároveň provedl *scoping* podle rámcové směrnice o vodách a stanovil rozsah vyhodnocení dopadů na vodní útvary, které je třeba provést. Záměr by

⁸⁴¹ Viz ustanovení § 104 odst. 9 vodního zákona, ve znění účinném od 1. 1. 2019

⁸⁴² Viz ustanovení čl. 14 rámcové směrnice o vodách.

⁸⁴³ Účasti veřejnosti podle rámcové směrnice o vodách se zabývají nejen výše uvedené Metodické příručky č. 20 a č. 36 k aplikaci výjimek podle čl. 4 odst. 7 rámcové směrnice o vodách, ale např. i Metodická příručka Evropské komise č. 8 k účasti veřejnosti podle rámcové směrnice o vodách (*Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC): Guidance Document No 8 Public Participation in Relation to the Water Framework Directive*), dostupná z: [https://circabc.europa.eu/sd/a/0fc804ff-5fe6-4874-8e0d-de3e47637a63/Guidance%20No%208%20-%20Public%20participation%20\(WG%202.9\).pdf](https://circabc.europa.eu/sd/a/0fc804ff-5fe6-4874-8e0d-de3e47637a63/Guidance%20No%208%20-%20Public%20participation%20(WG%202.9).pdf).

⁸⁴⁴ Viz str. 47 Metodické příručky Evropské komise č. 36 k aplikaci výjimek podle čl. 4 odst. 7 rámcové směrnice o vodách.

byl následně předmětem zjišťovacího řízení podle zákona č. 100/2001 (případně rovnou v procesu EIA, pokud by se zároveň jednalo o záměr obligatorně podléhající procesu EIA a bylo využito možnosti zjišťovací řízení „přeskočit“). Součástí oznámení anebo dokumentace EIA by byla samostatná kapitola, ve které by byly vyhodnoceny vlivy záměru na vodní útvary; pokud by závěrem posouzení, ať už ve zjišťovacím řízení, nebo v procesu EIA, že záměr povede ke zhoršení či znemožní dosažení dobrého stavu nebo dobrého ekologického potenciálu dotčeného vodního útvaru, pro účely dalšího povolování záměru by byl oznamovatel nucen požádat o udělení výjimky příslušný vodoprávní úřad.

Nastíněné řešení představuje propojení postupů, které doporučuje směrnice EIA a ve kterém jsou naplněny požadavky jak rámcové směrnice o vodách, tak požadavky směrnice EIA. Využívá schématu, které se osvědčilo již při posuzování naturových záměrů. Zároveň odstraňuje i určitý nedostatek stávajícího postupu, který spočívá v omezené účasti veřejnosti při hodnocení důsledků určité činnosti na stav vodních útvarů, jež je připuštěna až v okamžiku vydání rozhodnutí podle vodního zákona, nikoli ve fázi samotného posuzování vlivu záměru na vodní útvar.

Na druhou stranu není zřejmé, zda postup, který se osvědčil při posuzování naturových záměrů, je vhodný i pro naplňování požadavků rámcové směrnice o vodách. Zodpovězení na otázku, zda je takový postup vůbec realizovatelný, vyžaduje hlubší analýzu, a to hned z několika důvodů. Předně je třeba identifikovat, do jaké míry se množina záměrů, které vyžadují vyhodnocení podle rámcové směrnice o vodách, překrývá s množinou záměrů, které podléhají posuzování podle zákona č. 100/2001 Sb. Pokud by vyhodnocení podle rámcové směrnice o vodách vyžadovaly v mnoha případech i zcela banální záměry, které posuzování podle zákona č. 100/2001 Sb. nepodléhají, mohlo by dojít k nedůvodnému rozšíření předmětu posuzování podle zákona č. 100/2001 Sb. Zároveň je nutno určit, zda je s ohledem na zcela prvotní fázi povolovacího procesu, ve které posuzování podle zákona č. 100/201 Sb. probíhá, vůbec možné mít k dispozici potřebné údaje pro vyhodnocení vlivů záměru na stav vodních útvarů, či zda by takovýto postup přicházel v úvahu např. jen u záměrů, které mají být povolovány v řízeních s posouzením vlivů vedených podle stavebního zákona. Pokud by bylo dále vyhodnocení vlivů záměru na vodní útvar součástí

posuzování EIA a bylo shledáno, že provedení záměru může vést ke zhoršení či znemožnění dosažení dobrého stavu nebo dobrého ekologického potenciálu dotčeného vodního útvaru, bylo by pravděpodobně nutno vydat nesouhlasné stanovisko EIA. Nabízí se rovněž otázka, v jaké fázi by byla oznamovateli uložena povinnost požádat o výjimku, či zda by postačovalo zakotvit udělení výjimky jako podmínku pro realizaci záměru.

6.3.3. Rekodifikace stavebního práva

Stávající právní úprava povolování záměrů v ČR zahrnuje velmi složitý systém povolení, které je oznamovatel povinen obstarat. Tato povolení mají různou formu a jsou vydávána na základě různých právních předpisů různými správními orgány, do jejichž kompetence rozhodování o daných otázkách spadá. Roztříštěnost právní úpravy tak nejen stěžuje orientaci v právních předpisech, ale i vede ke zdoluhavému a administrativně náročnému povolovacímu procesu.

V posledních letech se objevily snahy o docílení hlubší integrace jednotlivých postupů, kterým povolování záměrů podléhá. Sliby zahrnující zefektivnění a zrychlení povolovacího procesu jsou součástí téměř každého politického prohlášení.⁸⁴⁵ Přestože je administrativní náročnost povolovacího procesu v ČR kritizována i ze strany EU⁸⁴⁶ či OECD,⁸⁴⁷ dosavadní vývoj dlouhodobým snahám o jeho zjednodušení zcela neodpovídá, neboť změn právní úpravy, které by roztržitost povolovacího procesu alespoň částečně odstranily, je minimum.

Jednou ze změn, které jsou odrazem výše uvedených snah, je i integrace procesu EIA do řízení podle stavebního zákona (viz kapitola 4.3). Tu lze ale jen stěží označit za výrazný úspěch, neboť se jedná pouze o procesní integraci, u které nedošlo ke změně kompetencí

⁸⁴⁵ Viz např. již výše uvedené programové prohlášení vlády ze dne 12. 2. 2014, dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove-prohlaseni-vlady-cr-115911/>. Zrychlení povolovacího procesu se věnuje i Národní program reforem pro rok 2018, který vláda schválila dne 30. 4. 2018 a který je dostupný z: <https://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/aktualne/NPR-2018.pdf>.

⁸⁴⁶ Viz např. Zpráva o České republice 2018 (*Country Report Czech Republic 2018*), str. 30, 35, 41-42. Zpráva je dostupná na portálu eur-lex z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=SWD:2018:202:FIN>.

⁸⁴⁷ Viz např. *OECD Environmental Performance Reviews: Czech Republic 2018*. Dostupné z: https://read.oecd-ilibrary.org/environment/czech-republic-2018_9789264300958-en#page30.

příslušných správních orgánů a kdy snížení časové a administrativní zátěže, které bylo hlavním důvodem jejího zavedení, není nijak významné. O nepříliš zdařilém výsledku novelizace svědčí i fakt, že nového ustanovení bylo během jeho téměř roční existence využito pouze ojedinele.

Mezi aktuální tendence, jejichž cílem je dosáhnout zefektivnění a zrychlení povolovacího procesu v ČR, patří zejména iniciativa Ministerstva pro místní rozvoj, jejímž cílem je přijetí zcela nového stavebního zákona. Již na podzim roku 2017 předložilo Ministerstvo pro místní rozvoj vládě materiál, ve kterém byly obsaženy teze nového stavebního zákona.⁸⁴⁸ V něm Ministerstvo pro místní rozvoj již v úvodu zdůrazňuje, že má-li být dosaženo podstatného zrychlení, zefektivnění a zjednodušení přípravy staveb, nepostačí přijetí nového stavebního zákona, nýbrž bude nezbytná i zásadní novelizace celé řady zvláštních zákonů. Hlavní slabinu stávající právní úpravy totiž Ministerstvo pro místní rozvoj spatřuje ve velkém počtu dotčených orgánů, roztržitosti jejich kompetencí a rozdílnosti forem a závaznosti jejich vyjadřování. Byť v materiálu není výslovně uvedeno, do jaké míry se připravovaný nový stavební zákon dotkne jednotlivých zvláštních zákonů, je nepochybné, že bude mít dopad i na problematiku EIA.

Za účelem vypracování věcného záměru nového stavebního zákona vytvořilo Ministerstvo pro místní rozvoj pracovní skupinu, která se přípravou materiálu zabývá. Zatím posledním oficiálním⁸⁴⁹ krokem, který byl ze strany Ministerstva pro místní rozvoj učiněn, bylo předložení informace o hlavních směrech a cílech připravované rekodifikace.⁸⁵⁰ V současné době se tak schází pracovní skupina, na které je návrh nového stavebního zákona připravován. Kritizováno je však privilegované zapojení Hospodářské komory ČR, která má návrh stavebního zákona vypracovat, neboť je subjektem, který reprezentuje pouze

⁸⁴⁸ Materiál s názvem *Rekodifikace veřejného stavebního práva* byl předložen na jednání vlády dne 18. 9. 2017 a je dostupný na webových stránkách MMR, a to z: <https://www.mmr.cz/getmedia/f8f3d714-f5c6-41cd-9510-53ee7d12a980/1-9-Teze-Stavebniho-zakona-docx.pdf>.

⁸⁴⁹ Stav ke dni 11. 12. 2018.

⁸⁵⁰ Materiál s názvem *Rekodifikace veřejného stavebního práva, informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace* byl předložen na jednání vlády dne 4. 9. 2018 pod ev. číslem 746/18. Dostupný je např. na webových stránkách České komory autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (ČKAIT) z: http://www.ckait.cz/sites/default/files/rekodifikace_info_vlada_30-8-2018_1.pdf. Další související dokumenty jsou pak dostupné z: <http://www.ckait.cz/content/rekodifikace-prava>.

jedny z mnoha konfliktních vztahů, které stavební zákon upravuje, v důsledku čehož lze jen těžko očekávat nestranný a z hlediska zájmů všech dotčených stran vyvážený návrh.⁸⁵¹ Harmonogram přípravy nového stavebního zákona, respektive jeho optimistická varianta, předpokládá, že návrh věcného záměru nového stavebního zákona by mohl vzniknout již na sklonku roku 2018, přičemž samotný nový stavební zákon by pak mohl být přijat v roce 2021, s předpokládanou účinností od roku 2023.⁸⁵²

6.3.4. Zákon o urychlení výstavby dopravní a jiné infrastruktury

S problematikou EIA a formou povolovacího procesu souvisí i schvalování projektů podle zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o urychlení výstavby dopravní a jiné infrastruktury“), neboť jeho předmětem jsou záměry, které zpravidla podléhají posuzování vlivů na životní prostředí. Uvedený zákon, který byl přijat z důvodu zájmu na urychlení schvalování projektů dopravní infrastruktury,⁸⁵³ zakotvuje odchylky od běžného režimu povolování staveb pro stavby, jejichž realizace má z hlediska veřejných zájmů určitou prioritu.

Zákon o urychlení výstavby dopravní a jiné infrastruktury definuje, co se rozumí dopravní, vodní a energetické infrastrukturou a infrastrukturou elektronických komunikací, čímž *de facto* stanovuje okruh záměrů, na které dopadá. Podmnožinou této skupiny záměrů jsou vybrané stavby energetické infrastruktury,⁸⁵⁴ pro které jsou zavedeny další odchylky, a dále projekty společného zájmu (*projects of common interests*), jejichž realizace má z vnitrostátního i unijního hlediska nejvyšší prioritu.

Většina odchylek zavedených zákonem o urychlení výstavby dopravní a jiné infrastruktury, která se týká samotného povolování staveb, nemá přímou vazbu na posuzování vlivů

⁸⁵¹ Viz např. SVOBODA, Petr. *Privatizace stavebního práva*. Lidové noviny, 6. 12. 2018, str. 11.

⁸⁵² Viz tisková zpráva Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 8. 10. 2018, dle které bylo dohodnuto zapojení Hospodářské komory ČR do přípravy věcného záměru nového stavebního zákona. <http://www.mmr.cz/cs/Ostatni/Web/Novinky/MMR-a-HK-CR-se-shodly,-ze-stavebni-pravo-po-letech>.

⁸⁵³ Dle důvodové zprávy (sněmovní tisk 549/0) bylo hlavním cílem urychlit povolení rychlostní silnice R55 a zakotvit funkční postup pro efektivní povolování jiných obdobných dopravních staveb.

⁸⁵⁴ Viz ustanovení § 1 odst. 4 zákona o urychlení výstavby dopravní a jiné infrastruktury.

na životní prostředí (jedná se např. o úpravu vyvlastnění, doručování či lhůt ve správních řízeních). Některé otázky však mají na problematiku EIA vazbu a je žádoucí je zde připomenout.

Jedním z nástrojů, které slouží k urychlení povolovacího procesu, je lhůta pro vydání závazných stanovisek pro rozhodování v povolovacích řízeních a z hlediska ochrany veřejných zájmů, které dotčené orgány chrání, i zásadní důsledky, které jsou spojeny s jejím nedodržením. Pokud dotčený orgán nevydá závazné stanovisko ve lhůtě 60 dnů ode dne, kdy o to byl správním orgánem příslušným k vedení povolovacího řízení požádán, platí, že takové závazné stanovisko není nadále podmínkou pro vydání rozhodnutí (je-li vydáno po uplynutí stanovené lhůty, je správní orgán vedoucí řízení povinen k němu nepřihlížet). Stanovisku EIA zde však zákon o urychlení výstavby dopravní a jiné infrastruktury přiznává specifické postavení, neboť na rozdíl od ostatních závazných stanovisek je použití tohoto postupu na stanovisko EIA vyloučeno – podléhá-li záměr posouzení vlivů na životní prostředí, musí správní orgán vedoucí příslušné povolovací řízení vyčkat vydání stanoviska EIA.⁸⁵⁵

Dopad na problematiku EIA může mít zkrácení lhůt pro podání žalob proti rozhodnutím vydaným v řízeních podle stavebního zákona o polovinu,⁸⁵⁶ a to v případech, kdy jsou tato řízení zároveň navazujícími řízeními. Dotčená veřejnost, která je oprávněna žalobu podat, se tak může obrátit na soud ve lhůtě podstatně kratší, než jí přiznává obecná právní úprava. Naopak v souladu s úpravou lhůt v zákoně č. 100/2001 Sb. je požadavek, aby soud rozhodl o žalobě ve lhůtě 90 dnů.⁸⁵⁷

Zákon o urychlení výstavby dopravní a jiné infrastruktury dále specifikuje postup pro plnění požadavků vycházejících z evropského nařízení TEN-E,⁸⁵⁸ jehož cílem je

⁸⁵⁵ Zákon o urychlení výstavby dopravní a jiné infrastruktury umožňuje, aby v případě, že V případě stanoviska EIA však nelze tohoto postupu využít; podléhá-li záměr posouzení vlivů na životní prostředí, (viz ustanovení § 2 odst. 7 zákona o urychlení výstavby dopravní a jiné infrastruktury).

⁸⁵⁶ Viz ustanovení § 2 odst. 2 zákona o urychlení výstavby dopravní a jiné infrastruktury.

⁸⁵⁷ Srov. ustanovení § 2 odst. 2 zákona o urychlení výstavby dopravní a jiné infrastruktury a ustanovení § 7 odst. 10 a § 9d odst. 2 věty první zákona č. 100/2001 Sb.

⁸⁵⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 347/2013 ze dne 17. dubna 2013, kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě a kterým se zrušuje rozhodnutí č. 1364/2006/ES a mění

zajištění funkční transevropské energetické sítě. Ta je totiž zásadním předpokladem dosažení cílů politik EU v oblasti energetiky a klimatu, mezi které patří např. dotvoření vnitřního trhu s energií, zaručení bezpečnosti dodávek energie či zvýšení energetické účinnosti. Transevropská energetická síť zahrnuje projekty společného zájmu, které dohromady tvoří ucelenou energetickou soustavu zahrnující konkrétní koridory pro přepravu elektřiny, zemního plynu a ropy na území jednotlivých členských států.⁸⁵⁹

Projekty společného zájmu energetické infrastruktury podléhají specifickému režimu povolování, který je odůvodněn zájmem na jejich urychlené realizaci. Ten byl s účinností od 1. 1. 2018 do zákona vložen až zákonem č. 225/2017 Sb. Do té doby bylo nutno postupovat pouze přímo dle nařízení TEN-E a Příručky postupů upravujících proces povolení projektů společného zájmu (PCI) vydané Ministerstvem průmyslu a obchodu,⁸⁶⁰ jejíž vydání je jedním z požadavků nařízení TEN-E.⁸⁶¹ Problematikou posuzování projektů společného zájmu ve vztahu k posuzování vlivů na životní prostředí se zabývá i příručka Evropské komise *Streamlining environmental assessment procedures for energy infrastructure Projects of Common Interest (PCIs)*.⁸⁶²

Cílem přijetí nařízení TEN-E je zajistit, aby povolovací proces k projektům společného zájmu proběhl v co nejkratším čase tak, aby mohla být funkční transevropská energetická síť vytvořena co nejdříve. V souladu s požadavkem na harmonizaci povolovacího procesu předpokládá nařízení TEN-E koordinovaný postup a úzkou spolupráci mezi jednotlivými správními orgány, které se na povolovacím procesu podílejí. Členské státy jsou například povinny určit orgán, který je odpovědný za usnadňování a koordinaci procesu udělování povolení pro projekty společného zájmu,⁸⁶³ a rovněž vyhodnotit možná opatření, která je možno uplatnit za účelem racionalizace postupů, jejichž předmětem je posuzování vlivů

nařízení (ES) č. 713/2009, (ES) č. 714/2009 a (ES) č. 715/2009.

⁸⁵⁹ Viz příloha č. I k nařízení č. 347/2013.

⁸⁶⁰ Příručka postupů upravujících proces povolení projektů společného zájmu (PCI), která byla naposledy novelizována v květnu 2016, je dostupná na webových stránkách Ministerstva průmyslu a obchodu z: <https://www.mpo.cz/assets/cz/stavebnictvi-a-suroviny/projekty-spolecneho-zajmu/2017/11/Aktualizovana-prirucka-s-metodikou.pdf>.

⁸⁶¹ Viz ustanovení čl. 9 odst. 1 nařízení č. 347/2013.

⁸⁶² Příručka je dostupná z: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/PCI_guidance.pdf.

⁸⁶³ Viz ustanovení čl. 8 odst. 1 nařízení č. 347/2013; orgán odpovědný usnadňování a koordinaci procesu udělování povolení pro projekty společného zájmu

na životní prostředí (v širokém slova smyslu), a zajistit jejich soudržné uplatňování.⁸⁶⁴ Za účelem zajištění z transparentnosti povolovacího procesu a účasti veřejnosti vyplývá jak předkladateli projektu společného zájmu (tj. oznamovateli), tak správnímu orgánu odpovědnému za koordinaci povolovacího procesu celá řada povinností včetně konzultací s veřejností.⁸⁶⁵

Režim, který nařízení TEN-E zavádí, směřuje k jednotnému povolení (tzv. *one-stop-shop*, viz výše). Členské státy si mohou s ohledem na vnitrostátní administrativní rámec povolování záměrů vybrat ze tří systémů, které se liší v míře integrace jednotlivých postupů.⁸⁶⁶ ČR zvolila systém spolupráce, který předpokládá nejnižší stupeň integrace.⁸⁶⁷

Samotnému povolovacímu procesu předchází fáze před podáním žádosti, ve které se provádí tzv. posuzování zralosti projektu společného zájmu, jehož cílem je shromáždit všechny potřebné údaje pro to, aby povolovací proces proběhl hladce a efektivně, a který zahrnuje vypracování veškerých zpráv o stavu životního prostředí, jež má předkladatel projektu opatřit. Tato fáze, která by neměla trvat více než dva roky,⁸⁶⁸ předpokládá spolupráci všech dotčených orgánů, které uplatňují požadavky v rámci povolovacího procesu, včetně příslušného úřadu podle zákona č. 100/2001 Sb. Příslušný úřad je zde jedním z dotčených orgánů, které se do posuzování zralosti zapojují; ani jeden z citovaných zákonů nestanoví, co by mělo být obsahem jeho vyjádření, nicméně s ohledem na účel tohoto institutu lze dojít k závěru, že by se mělo jednat především o uvedení informací o zařazení záměru podle přílohy č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb., formě posuzování, které daný projekt společného zájmu podléhá, jaké podklady je oznamovatel povinen opatřit apod.⁸⁶⁹

Zákonný povolovací postup, který po fázi posuzování zralosti projektu společného zájmu nastává, by měl trvat maximálně 18 měsíců (lhůty je možné za splnění nařízením

⁸⁶⁴ Viz ustanovení čl. 7 odst. 5 nařízení č. 347/2013.

⁸⁶⁵ Viz ustanovení čl. 9 nařízení č. 347/2013.

⁸⁶⁶ Viz ustanovení čl. 8 odst. 3 nařízení č. 347/2013.

⁸⁶⁷ Viz Příručka postupů upravujících proces povolení projektů společného zájmu (PCI), str. 5.

⁸⁶⁸ Viz ustanovení čl. 10 odst. 1 písm. a) nařízení č. 347/2013.

⁸⁶⁹ Viz ustanovení § 21 písm. m) a § 22 písm. e) zákona č. 100/2001 Sb.

stanovených podmínek prodloužit).⁸⁷⁰ Co se týče samotného povolování záměrů, je třeba připomenout, že projekty společného zájmu energetické infrastruktury jsou záměry, které podléhají povinnému povolení ve společném územním a stavebním řízení nebo ve společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí podle stavebního zákona (na rozdíl od ostatních záměrů včetně vybraných staveb energetické infrastruktury, u kterých se jedná pouze o fakultativní postup⁸⁷¹). Z dikce předmětného ustanovení zcela jednoznačně nevyplývá, zda projekty společného zájmu, které podléhají posouzení vlivů na životní prostředí, lze povolit pouze ve společném řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, či zda umožňuje, aby byly povoleny i ve společném řízení až poté, co je vydáno stanovisko EIA. S ohledem na jazykový výklad je pravděpodobně třeba se přiklonit ke druhé z uvedených variant.⁸⁷²

Projekty společného zájmu jsou uvedeny i v evropském nařízení TEN-T,⁸⁷³ které dopadá na záměry dopravní infrastruktury, jež se nacházejí na transevropské dopravní síti. Cílem této soustavy je vytvořit rychlé dopravní spojení mezi členskými státy a zajistit tak řádné fungování vnitřního trhu. Ve srovnání s nařízením TEN-E nestanovuje nařízení TEN-T tak přísné požadavky a blíže neupravuje povolovací proces (např. zřízení jediného kontaktního orgánu je pouze fakultativní),⁸⁷⁴ nicméně i v této oblasti probíhá na poli Evropské unie iniciativa, jejímž cílem je zavedení obdobného režimu povolování projektů společného zájmu dopravní infrastruktury, jako je tomu u projektů společného zájmu infrastruktury energetické.⁸⁷⁵ Na projekty společného zájmu dopravní infrastruktury se proto v současné době požadavek na obligatorní vedení společného řízení podle stavebního zákona

⁸⁷⁰ Viz ustanovení čl. 10 odst. 1 písm. b) a čl. 10 odst. 2 nařízení č. 347/2013.

⁸⁷¹ Viz ustanovení § 2b zákona o urychlení výstavby dopravní a jiné infrastruktury: citované ustanovení výslovně uvádí, že vybrané stavby energetické infrastruktury mohou být povoleny v řízeních s posouzením vlivů na životní prostředí vedených podle stavebního zákona. Vzhledem k tomu, že tuto možnost zakotvuje již stavební zákon, lze toto ustanovení považovat za nadbytečné.

⁸⁷² Viz ustanovení § 5d zákona o urychlení výstavby dopravní a jiné infrastruktury.

⁸⁷³ 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.

⁸⁷⁴ Viz ustanovení čl. 55 nařízení č. 1315/2013.

⁸⁷⁵ Viz *návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zjednodušení opatření na zlepšení realizace transevropské dopravní sítě* ze dne 17. 5. 2018. Návrh nařízení je dostupný v databázi eur-lex z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018PC0277>. Další související dokumenty jsou dostupné např. z: https://ec.europa.eu/transport/modes/road/news/2018-05-17-europe-on-the-move-3_en.

nevztahuje.

Zákon o urychlení výstavby dopravní a jiné infrastruktury je v současné době předmětem připravované novelizace. Vedle formálních změn, jako je například doplnění zkráceného názvu „liniový zákon“, je navrhována celá řada změn, které jsou v rozporu se zájmy na ochranu životního prostředí, o čemž vypovídá i množství zásadních připomínek, které k návrhu uplatnilo Ministerstvo životního prostředí.⁸⁷⁶ Jednou z navrhovaných úprav, se kterou byl vysloven zásadní nesouhlas, je např. zrušení povinnosti opatřit povolení a souhlasy podle zákona o ochrany přírody v případě, že byl proveden proces EIA.⁸⁷⁷ Dalším příkladem může být návrh na zavedení speciálního režimu pro odvolání, který nejen omezuje možnosti přezkumu, ale zakotvuje navíc povinnost složit kauci v případě odvolání, jejíž výše by se odvíjela i od počtu závazných stanovisek, proti jejichž obsahu odvolání směřuje.⁸⁷⁸ Uvedené příklady jsou pouze zlomkem úprav, které jsou součástí návrhu; vzhledem ke skutečnosti, že návrh je na počátku legislativního procesu, těžko v tuto chvíli předjímat, v jaké podobě bude schválen. V navrhovaných legislativních úpravách však nelze přehlédnout tendence k postupnému omezování možností, kterými lze zajistit ochranu veřejných zájmů včetně veřejného zájmu na ochraně životního prostředí.

6.4. Shrnutí

Právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí v ČR prochází v posledních letech poměrně dynamickým vývojem. Důležitou roli v něm hraje implementace požadavků unijního práva, které byla již v minulosti vytýkána celá řada vad a která i v současnosti trpí několika nedostatky. Řádná transpozice směrnice EIA do českého právního řádu je dlouhodobě řešenou otázkou, a to nejen na vnitrostátní úrovni. Již v minulosti se ČR potýkala s několika řízeními pro porušení povinnosti (označovanými jako infringementová řízení), ve kterých byly ČR vytýkány nedostatky v transpozici směrnice EIA, a to jak ve vztahu k aplikaci vnitrostátních právních norem v případě povolování konkrétního

⁸⁷⁶ Návrh zákona, který byl dne 30. 10. 2018 předložen do meziresortního připomínkového řízení, je včetně vyjádření připomínkových míst dostupný z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSB63DHZLT>.

⁸⁷⁷ Viz navrhované znění nového ustanovení § 2 odst. 8 „liniového zákona“.

⁸⁷⁸ Viz navrhované znění ustanovení § 2 odst. 7 a vložení nového § 2k „liniového zákona“.

projektu, tak i obecně. Ačkoli byla v důsledku těchto řízení přijata celá řada novelizací zákona č. 100/2001 Sb. a jiných zákonů, zejména stavebního zákona, není zcela jednoznačné, zda již bylo dosaženo plné transpozice směrnice EIA. V každém případě však infringementové řízení zahájené v roce 2013 z důvodu nesprávné transpozice směrnice EIA dosud nebylo uzavřeno.

Na úrovni unijního práva dále nelze přehlédnout současné trendy v oblasti povolovacího procesu, jejichž cílem je harmonizace jednotlivých postupů, které se při povolování záměrů uplatňují. Problematiky EIA se dotýkají zejména tendence k provázání posuzování vlivů na životní prostředí a dalších environmentálních hodnocení, které jsou vyžadovány unijním právem. Ve vnitrostátním právu lze rovněž vysledovat snahy o zjednodušení a urychlení povolovacích procesů, nicméně realizaci těchto snah lze jen velmi těžko označit za úspěšnou. Dosavadní úpravy nepřispěly výraznou měrou k vytyčenému cíli a aktuálně diskutované návrhy volí cesty, které jdou mnohdy na úkor ochrany veřejných zájmů včetně zájmů v oblasti ochrany životního prostředí.

O poznání pozvolnější, nikoli však méně zajímavý, probíhá i vývoj na úrovni mezinárodního práva. Předmětem intenzivních diskuzí jsou v současné době otázky aplikace Espoo úmluvy na činnosti, které souvisí s jadernou energií, a to zejména v souvislosti s případy prodlužování životnosti jaderných elektráren. Za zmínku pak stojí i snahy o rozšíření působnosti Espoo úmluvy do oblastí, ve kterých se dosud neuplatňuje, a to prostřednictvím umožnění přistoupení k Espoo úmluvě i státům, které nejsou členy EHK OSN.

Závěr

Posuzování vlivů na životní prostředí podstatnou měrou přispívá k ochraně životního prostředí, neboť jedině včasnou identifikací možných vlivů na životní prostředí a přijetím odpovídajících opatření lze předejít případnému nevratnému či jen velmi obtížně napravitelnému poškození životního prostředí. Jedná se o poměrně dynamicky se rozvíjející oblast ochrany životního prostředí, ve které se střetávají protichůdné zájmy: na jedné straně stojí zájem na ochraně životního prostředí, na druhé pak a zájem na celkovém rozvoji společnosti. Jakkoli je nezpochybnitelná role tohoto institutu v ochraně životního prostředí, právní úprava je mnohdy nejasná a nepřehledná, což může vést k její nesprávné aplikaci, k absenci právní jistoty na straně oznamovatelů a v krajním případě i k obcházení požadavků unijního práva.

Problematika posuzování vlivů záměrů na životní prostředí je v současné době velmi aktuálním tématem. Stávající forma procesu EIA a její opakované změny jsou často předmětem kritiky, a to jak ze strany subjektů hájících zájmy životního prostředí, tak ze strany investorské sféry. V uplynulých letech došlo hned k několika zásadním novelám zákona č. 100/2001 Sb., kterými byla provedena celá řada změn v oblasti EIA a které zavedly nejen do samotného posuzování, ale i do navazujících povolovacích řízení zcela nové právní instituty.

Převážnou část změn, které byly v oblasti EIA přijaty, lze považovat za pozitivní z hlediska ochrany životního prostředí, neboť přispěly k posílení ochrany životního prostředí a zvýšení přehlednosti právní úpravy. Mezi takové změny patří posílení práv veřejnosti a dotčené veřejnosti v navazujících řízeních, možnost samostatně napadnout negativní závěr zjišťovacího řízení správními i soudními opravnými prostředky, „zezávaznění“ výstupů z procesu EIA, zakotvení definice posouzení vlivů záměru na životní prostředí, která výslovně zahrnuje i rozhodování v navazujících řízeních, či zavedení institutu *coherence stamp*, jehož účelem je ověřit identitu záměru a posoudit významnost případných změn, ke kterým může dojít v průběhu povolovacího procesu.

Předmětem zásadních změn byla i úprava navazujících řízení, ve kterých dochází k povolení záměru. Spolu se zavedením rozsáhlých povinností správních orgánů vedoucích tato řízení a umožnění účasti veřejnosti došlo zároveň k zakotvení definice, dle které jsou navazujícími řízeními pouze vybraná správní řízení. Výhodou takovéto právní úpravy je bezpochyby zvýšení přehlednosti právní úpravy a právní jistoty, nicméně s sebou nese i určitá úskalí – některá správní řízení mohou i nemusejí být navazujícími, a to nikoli v závislosti na tom, zda záměr podléhá procesu EIA, nýbrž na tom, o jaký druh záměru se jedná a v jakých dalších správních řízeních má být povolen. S ohledem na zájem na ochranu životního prostředí navíc není jednoznačné, zda by neměla být uvažována i jiná řízení, v nichž by bylo žádoucí stanovisko EIA rovněž zohlednit.

Ve snaze zjednodušit a zefektivnit povolovací proces v ČR byla dále zavedena tzv. řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, která umožňují spojit vybraná řízení vedená podle stavebního zákona s procesem EIA. Možnost nejprve podrobit záměr procesu EIA a teprve následně požádat o vydání územního (či rovnou společného územního a stavebního) rozhodnutí nicméně zůstala zachována a je na volbě oznamovatele, jakou cestu zvolí. Spojeného postupu bylo nicméně dosud využito pouze ojediněle, neboť integrace je spíše formální povahy a v praxi k výraznému urychlení povolovacího procesu nepřispívá.

Ačkoli však byly v uplynulých letech přijaty právní předpisy, jejichž cílem byla transpozice požadavků směrnice EIA, došlo i k přijetí změn, které z pohledu souladu s unijním právem nelze označit za pozitivní. Stávající právní úprava tak vykazuje i několik slabších míst, které oslabují ochranu životního prostředí, přičemž nedostatky těchto ustanovení lze spatřovat i v potenciálním nesouladu s požadavky směrnice EIA i Aarhuské úmluvy.

Za jednu z nepříliš pozitivních změn lze považovat úpravy institutu posudku, který nyní slouží výhradně jako podklad pro rozhodování příslušného úřadu, aniž by měly jiné subjekty možnost se k němu vyjádřit. Velmi problematickým je i jeho zveřejňování až v momentě, kdy se zveřejňuje stanovisko EIA, což v praxi může být i několik měsíců poté, co byl zpracován; takovou právní úpravu lze jen stěží považovat za souladnou s požadavkem na zajištění práva na včasné a úplné informace o životním prostředí.

Nedostatky v oblasti účasti veřejnosti trpí i úprava řízení s posouzením vlivů na životní prostředí vedených podle stavebního zákona, kdy nařízení veřejného ústního jednání je zcela na vůli stavebního úřadu, neboť stavební zákon neposkytuje žádná vodítka, kdy by tak měl učinit. Konečně, velmi pochybnou úpravou, která však dopadá pouze na vybranou skupinu záměrů, je i režim posuzování tzv. prioritních dopravních záměrů.

V oblasti EIA došlo i ke změnách, u kterých nelze zatím jednoznačně říci, zda se jedná o změny pozitivní či negativní, neboť předmětná ustanovení jsou aplikována po velmi krátkou dobu. Takovou změnou je např. úprava posuzování podlimitních záměrů, která zakotvila kritéria, jež určují, zda bude podlimitní záměr posuzování podléhat, v důsledku čehož je z posuzování zcela vyloučena skupina záměrů, která tato kritéria nenaplní. Změna bezpochyby snižuje administrativní i časovou zátěž, se kterou je nedůvodné posuzování podlimitních záměrů spojeno, nicméně s ohledem na podobu kritérií nelze s jistotou tvrdit, že skutečně zahrnuje pouze záměry, které nemohou mít významný vliv na životní prostředí. Pokud by se ukázalo, že stanovená kritéria z posuzování vylučují i záměry, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí, bylo by nutno přistoupit k další novelizaci zákona č. 100/2001 Sb. Ta by mohla spočívat jak v úpravě samotných kritérií, tak i např. v zakotvení pravomoci příslušného úřadu posuzování podrobit i záměr, který stanovená kritéria nenaplní, ať už z na základě vlastního šetření, nebo podnětů osob z řad dotčené veřejnosti.

Vedle změn, jejichž předmětem jsou úpravy zákona č. 100/2001 Sb., dochází i ke změnám jiných právních předpisů, které mají na oblast EIA zásadní vliv. Velmi problematickou změnou, která nebyla provedena v zákoně č. 100/2001 Sb., avšak která se stanovisek EIA dotýká, bylo zavedení speciálního režimu přezkumu závazných stanovisek vydaných pro účely řízení vedených podle stavebního zákona. Zvláštní režim, který zásadně omezuje možnosti přezkumu, je nejen nežádoucí z pohledu vnitrostátního práva, ale může být shledán i jako nesouladný s požadavky směrnice EIA, neboť *de facto* znemožňuje nápravu nezákonných stanovisek EIA, a to dokonce ještě předtím, než dojde k jejich využití v navazujících řízeních.

Snaha o optimalizaci povolovacího procesu, který je v České republice ve srovnání s jinými zeměmi velmi zdoluhavý a komplikovaný, vedla k rozhodnutí připravit novou koncepci povolování záměrů. Ta by měla spočívat v přípravě nového stavebního zákona a související úpravě zvláštních zákonů, podle kterých se vydávají správní akty a jiné úkony nezbytné pro realizaci záměrů. Aktuální snahy o zjednodušení a urychlení povolovacích procesů se promítají i do návrhů na úpravy dalších zákonů, např. zákona o urychlení výstavby dopravní a jiné infrastruktury. Navržené způsoby úpravy však nezřídka volí cesty, které jdou na úkor ochrany veřejných zájmů včetně zájmů v oblasti životního prostředí, což potvrzuje i poslední návrh změny zákona o urychlení výstavby dopravní a jiné infrastruktury.

Zjednodušení a zrychlení povolovacího procesu není jen cílem národním, ale i unijním. V souladu s aktuálním trendem tzv. *streamliningu* probíhají na poli Evropské unie různé iniciativy, jejichž cílem je vzájemně propojit jednotlivá řízení vedoucí k povolení záměrů a zefektivnit tak celý povolovací proces. Propojení postupů, jejichž předmětem jsou vyhodnocení vlivů na životní prostředí vyžadovaná různými unijními právními předpisy, předpokládá i samotná směrnice EIA. Zatímco propojení projektového posuzování vlivů na životní prostředí s naturovým posouzením, které směrnice EIA vyžaduje, bylo v české právní úpravě zavedeno již před mnoha lety, propojení posuzování EIA s jinými typy environmentálních hodnocení se teprve nabízí. Jedním z postupů, který by bylo teoreticky možno s posuzováním EIA propojit a který je v současné době diskutován na poli Evropské unie, je hodnocení možných dopadů záměru na stav vodních útvarů předpokládané rámcovou směrnicí o vodách.

V neposlední řadě jsou aktuálním tématem – především na poli mezinárodním a evropském – otázky související s využíváním jaderné energie. V současné době probíhá u mnoha jaderných elektráren prodlužování povolení k provozu nad rámec jejich původně předpokládané životnosti. Otázce možné aplikace Espoo úmluvy na tyto případy, tj. provedení mezistátního procesu EIA, je věnována velká pozornost jak v rámci Espoo úmluvy, tak Evropské unie. Z tohoto důvodu je v rámci Espoo úmluvy aktuálně připravován dokument, s jehož pomocí bude možno určit, v jakých případech a za jakých

podmínek by mělo prodloužení životnosti jaderné elektrárny procesu EIA podléhat.

S ohledem na výše uvedené lze očekávat, že problematika EIA bude i nadále hojně diskutovaným tématem a oblastí práva, která bude předmětem častých změn. Opakované novelizace sice umožňují přizpůsobit právní úpravu potřebám společnosti, mají ale i svoji stinnou stránku. Časté změny právní úpravy, ke kterým v posledních letech dochází, značně ztěžují orientaci v právních předpisech a snižují právní povědomí o jejich obsahu. Nová ustanovení je nezbytné vyložit a zajistit jejich jednotnou aplikaci, což může být s ohledem na absenci ustálené judikatury poměrně obtížné. Zároveň je nezbytné zajistit, aby nedocházelo k obcházení zákona, neboť vedle pozitivních změn dochází v oblasti EIA i ke změnám, které mohou vést ke snížení již dosažené úrovně ochrany životního prostředí. U některých ustanovení, která byla v uplynulých letech předmětem změn, však v tuto chvíli nelze – s ohledem na nedostatek zkušeností s jejich aplikací – jednoznačně stanovit, zda se jedná o změnu pozitivní či negativní, a vyhodnotit jejich účinnost bude možno až po uplynutí delšího časového horizontu.

Seznam zkratk

a) Použité pojmy

<i>Coherence stamp, CS</i>	závazné stanovisko k ověření změn záměru
Dokumentace EIA	dokumentace vlivů záměru na životní prostředí
DSP	dokumentace pro vydání stavebního, resp. společného povolení
DÚR	dokumentace pro vydání územního rozhodnutí
EIA	posuzování vlivů záměru na životní prostředí (<i>Environmental Impact Assessment</i>)
EK	Evropská komise
ES	Evropská společenství
EU	Evropská unie
Infringementové řízení	řízení pro porušení povinnosti podle čl. 258 Smlouvy o fungování Evropské unie
EHK OSN	Evropská hospodářská komise Organizace spojených národů
KÚ	krajský úřad
MD	Ministerstvo dopravy
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPO	Ministerstvo průmyslu o obchodu
MZE	Ministerstvo zemědělství
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
Navazující rozhodnutí	rozhodnutí vydané v navazujícím řízení
Podlimitní záměr	záměr, který nedosahuje hodnot uvedených v příloze č. 1 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí
Proces EIA	proces posouzení vlivů záměru na životní prostředí a veřejné zdraví
Proces SEA	proces strategického posuzování vlivů na životní prostředí
Příslušný úřad	příslušný orgán EIA dle § 21 a 22 zákona č. 100/2001 Sb.
SEA	strategické posuzování vlivů na životní prostředí
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie
Stanovisko EIA	Závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí
ZZŘ	Závěr zjišťovacího řízení

b) Právní předpisy

Aarhuská úmluva	Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí
Espoo úmluva	Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států
Infringementová novela	zákon č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony
Protokol SEA	Protokol o strategickém posuzování životního prostředí
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
Revize směrnice EIA	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
Revidovaná 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, ve znění 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
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
Směrnice SEA	Směrnice 2001/42/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí
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 o stanovištích	Směrnice Rady č. 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin
Směrnice o ptácích	Směrnice Rady č. 2009/147/ES, o ochraně volně žijících ptáků
Směrnice o průmyslových emisích	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění).

Směrnice o účasti veřejnosti	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně (směrnice o účasti veřejnosti)
Směrnice o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS
Narižení o použití Aarhuské úmluvy	Narižení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 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 Společenství
Správní řád, SŘ	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
Stavební zákon, SZ	Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
Transpoziční novela	Zákon č. 326/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů
Starý atomový zákon	Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
(Nový) atomový zákon	Zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 100/2001 Sb.; zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, ZPV	Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 114/1992 Sb.; zákon o ochraně přírody a krajiny; ZOPK	Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o životním prostředí	Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o urychlení výstavby dopravní a jiné infrastruktury	Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů

Zákon o veřejných zakázkách	Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o integrované prevenci	Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů
Zákon o Antarktidě	Zákon č. 276/2003 Sb., o Antarktidě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o veřejném zdraví	Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam odborné literatury

- *Akademické stanovisko k novele stavebního zákona, kterou se mění mimo jiné zákon o ochraně přírody a krajiny*. České právo životního prostředí, 2017, číslo 43. ISSN 1213-5542.
- BAHÝL, Ján, Lenka BAHÝLOVÁ a Tomáš KOCOUREK. *Příklady a judikatura z práva životního prostředí*. Praha: Leges, 2010. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-46-2.
- BAHÝLOVÁ, Lenka. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2015. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-589-3.
- BANNER, Charles. *The Aarhus Convention, a Guide for UK Lawyers*. Portland, Oregon: Hart Publishing, 2015. ISBN 978-1-84946-571-7.
- BASTMEIJER, C. J. a Timo KOIVUROVA. *Theory and practice of transboundary environmental impact assessment*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2008. ISBN 900-4164790.
- BELL S., MCGILLIVRAY D. *Environmental law*. 6th edition. New York: Oxford University Press, 2006. ISBN 0-19-926056-7.
- BĚLOHRADOVÁ, Jitka. *Zásady účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí*. Správní právo, Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2011, roč. 44, č. 8, s. 477-492. ISSN 0139-6005.
- BIRNIE, P. W., BOYLE, A. E. *International Law and the Environment*. 2nd edition. New York: Oxford University Press, 2002. ISBN: 0-19-876553-3.
- CHALMERS, Damian, Gareth DAVIES a Giorgio MONTI. *European Union Law: Cases and Materials*. 2nd edition. New York: Cambridge University Press, 2010. ISBN 978-0-521-12151-4.

- DAMOHORSKÝ, M. a kol.: *Srovnávací studie platných právních úprav posuzování vlivů na životní prostředí v zadaných evropských zemích*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2011.
- DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7.
- DVORSKÁ E.: *Aktuální změny právní úpravy v oblasti posuzování vlivů záměrů na životní prostředí*. České právo životního prostředí, 2017, číslo 46. ISSN 1213-5542.
- DVORSKÁ, E.: *The Revised EIA Directive: Changes and Challenges – a Czech Perspective*. In UVP Report 2016. Německo: UVP-Gesellschaft e.V., 2016, s. 113-119.
- DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-730-0.
- DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-183-5.
- DVOŘÁK L., VÍCHA O.: *Posuzování vlivů na životní prostředí Antarktidy podle vládního návrhu zákona o Antarktidě*. Zpravodaj EIA, ministerstvo životního prostředí, 2003, číslo 2, příloha.
- FRANKOVÁ M.: *Změny v právní úpravě ochrany přírody při umístování staveb a změnách využití území*. České právo životního prostředí, 2017, číslo 45. ISSN 1213-5542.
- FRANKOVÁ M.: *Malé zamyšlení nad „rychlou novelou“ zákona o posuzování vlivů na životní prostředí*. České právo životního prostředí, 2016, číslo 41. ISSN 1213-5542.
- HOLDER J., LEE M., ELWORTHY S. *Environmental Protection, Law, and Policy: Text and Materials*. 2nd edition. New York: Cambridge University Press, 2007. ISBN 978-0-521-69026-3.

- HUMLÍČKOVÁ P., VOMÁČKA V., ZÁHUMENSKÁ V. *Novela procesu EIA – více otázek než odpovědí*. České právo životního prostředí, 2015, číslo 37. ISSN 1213-5542.
- KATRLÍK, Radovan. *Zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie: komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 8081683402.
- KRÁL, Richard. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. Praha: C.H. Beck, 2014. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-282-3.
- LANGROVÁ, Veronika. *Přehled judikatury z oblasti životního prostředí*. Praha: ASPI, 2007. Přehledy judikatury (ASPI). ISBN 978-80-7357-252-5.
- MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9.
- MAREČEK, Jan. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. ISBN 978-80-7380-703-0.
- MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014. ISBN 978-80-87439-16-6.
- SOBOTKA M., HUMLÍČKOVÁ P.: *Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí*. České právo životního prostředí, 2010, číslo 27. ISSN 1213-5542.
- STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-229-0.
- STEJSKAL, Vojtěch. *Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012. ISBN 978-80-87146-65-1.

- STRNAD, Zdeněk. *Vodní právo*. 2. vydání. Vodňany: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Fakulta rybářství a ochrany vod, 2015. ISBN 978-80-7514-027-2.
- Viz např. SVOBODA, Petr. *Privatizace stavebního práva*. Lidové noviny, 6. 12. 2018, ISSN 0862-5921.
- TOMÁŠEK, Michal, Vladimír TÝČ, Jiří MALENOVSKÝ, et al. *Právo Evropské unie*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2017. Student. ISBN 978-80-7502-184-7.
- VÍCHA O.: *Právo na informace o životním prostředí v judikatuře Ústavního soudu ČR*. České právo životního prostředí, 2018, číslo 48. ISSN 1213-5542.
- VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-675-3.
- VOMÁČKA V., ŽIDEK D.: *Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby*. České právo životního prostředí, 2017, číslo 45. ISSN 1213-5542.
- VOMÁČKA V., BAHÝLOVÁ L.: *Zvláštní režim procesu EIA pro vybrané prioritní stavby*. České právo životního prostředí, 2016, číslo 41. ISSN 1213-5542.
- VOMÁČKA, Vojtěch a Dominik ŽIDEK. *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978-80-210-8343-1.
- ŽIDEK D.: *Výjimky jako specifický nástroj při ochraně životního prostředí*. České právo životního prostředí, 2016, číslo 41. ISSN 1213-5542.
- VÍCHA O.: *Antarktické právo: Mezinárodněprávní a vnitrostátní aspekty ochrany životního prostředí Antarktidy*. České právo životního prostředí, 2003, číslo 9. ISSN 1213-5542.
- SANDS, Philippe. *Principles of International Environmental Law*. 2nd edition. New York: Cambridge University Press, 2003. ISBN 0-521-81794-3.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

a) Metodické dokumenty a informace zveřejněné Evropskou komisí

- *Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive.* European Union, 2015. ISBN 978-92-79-48090-4. Dostupné z: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/cover_2015_en.pdf
- *Environmental Impact Assessment of Projects: Guidance on the preparation of the Environmental Impact Assessment Report.* European Union, 2017. ISBN 978-92-7974373-3. Dostupné z: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_guidance_EIA_report_final.pdf
- *Environmental Impact Assessment of Projects: Guidance on Scoping.* European Union, 2017. ISBN 978-79-74375-7. Dostupné z: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_guidance_Scoping_final.pdf
- *Environmental Impact Assessment of Projects: Guidance on Screening.* European Union, 2017. ISBN 978-92-79-74371-9. Dostupné z: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_guidance_Scoping_final.pdf
- *Environmental Impact Assessment of plans, programmes and projects: Rulings of the Court of Justice of the European Union.* European Union, 2017. Dostupné z: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_rulings_web.pdf
- *Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Environmental Impact Assessment.* European Union, 2013. ISBN 978-92-79-28969-9. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA%20Guidance.pdf>
- *Guidance on the Application of the Environmental Impact Assessment Procedure for Large-scale Transboundary Projects.* European Union, 2013. ISBN 978-92-79-29946-9. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/Transboundry%20EIA%20Guide.pdf>

- *Streamlining environmental assessment procedures for energy infrastructure Projects of Common Interest (PCIs)*. European Union, 2013. Dostupné z: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/PCI_guidance.pdf
- *Sdělení komise: Pokyny Komise k zefektivnění posuzování vlivů na životní prostředí prováděných podle čl. 2 odst. 3 směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ve znění směrnice 2014/52/EU)*. 2016/C 273/01. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0727\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0727(01)&from=EN).
- *Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites: Methodological guidance on the provisions of Article 6(3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC*. European Communities, 2001. ISBN 92-828-1818-7. Dostupné z: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/natura_2000_assess_en.pdf
- *Metodická příručka Evropské komise č. 20 k aplikaci výjimek podle čl. 4 odst. 7 rámcové směrnice o vodách*. European Communities, 2009. ISBN 978-92-79-11371-0. Dostupné v anglickém znění z: https://circabc.europa.eu/sd/a/2a3ec00a-d0e6-405f-bf66-60e212555db1/Guidance_documentN%25c2%25b020_Mars09.pdf.
- *Metodická příručka Evropské komise č. 36 k aplikaci výjimek podle čl. 4 odst. 7 rámcové směrnice o vodách*, dostupná z: https://circabc.europa.eu/sd/a/e0352ec3-9f3b-4d91-bdbb-939185be3e89/CIS_Guidance_Article_4_7_FINAL.PDF.
- *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC): Guidance Document No 8 Public Participation in Relation to the Water Framework Directive*. European Communities, 2003. ISBN 92-894-5128-9. Dostupné z: [https://circabc.europa.eu/sd/a/0fc804ff-5fe6-4874-8e0d-de3e47637a63/Guidance%20No%208%20-%20Public%20participation%20\(WG%202.9\).pdf](https://circabc.europa.eu/sd/a/0fc804ff-5fe6-4874-8e0d-de3e47637a63/Guidance%20No%208%20-%20Public%20participation%20(WG%202.9).pdf).

- *Clarification of the Application of Article 2(3) of the EIA Directive*. European Communities, 2006. ISBN 92-79-01036-0. Dostupné z: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/eia_art2_3.pdf
- *Managing Natura 2000 Sites: The provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/EEC*. European Communities, 2000. ISBN 92-828-9048-1. Dostupné z: http://ec.europa.eu/environment/nature/Natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_en.pdf; publikace byla přeložena do českého jazyka pod názvem *Péče o lokality soustavy Natura 2000: Ustanovení článku 6 směrnice o stanovištích 92/43/EHS*. Dostupný je však pouze obsah této publikace z: [https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/A630650276911CE2C1256FAF0048EB15/\\$file/01Natura2000.pdf](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/A630650276911CE2C1256FAF0048EB15/$file/01Natura2000.pdf)
- *Pokyny k čl. 6 odst. 4 „směrnice o stanovištích“ 92/43/EHS*. Evropská komise, 2007/2012. Dostupné z: http://ec.europa.eu/environment/nature/Natura2000/management/docs/art6/new_guidance_art6_4_cs.pdf

b) Metodické dokumenty a informace zveřejněné Evropskou hospodářskou komisí OSN

- *Good Practice Recommendations on the Application of the Convention to Nuclear energy-related Activities*. United Nations publication, Geneva, 2017. e-ISBN 978-92-1-362921-5. Dostupné z: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/Publications/2017/1734724_ENG_web.pdf
- *Guidance on Notification according to the Espoo Convention*. Environmental series 10, United Nations publication, Geneva, 2009. Dostupné z: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2009/eia/ece.mp.eia.12.pdf>

- *Guidance on the Practical Application of the Espoo Convention*. Environmental series 8, United Nations publication, Geneva, 2006. ISSN 1020-4563. Dostupné z: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/eia/ece.mp.eia.8.pdf>
- *Guidance on Public Participation in Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*. Environmental series 7, United Nations publication, Geneva, 2006. ISSN 1020-4563. Dostupné z: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/eia/ece.mp.eia.7.pdf>
- *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*. United Nations publication, Geneva, Second edition, 2014. ISBN 978-92-1-117069-6. Dostupné z: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf
- Shrnutí názorů Výboru pro plnění Espoo úmluvy z let 2001 až 2017 (*Opinions of the Implementation Committee, 2001-2017*). Dostupné z: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2017/EIA/MOP7/Implementation_Committee_opinions_to_2010-2017_MOP7_for_web.pdf

c) Metodické pokyny ústředních správních úřadů

- *Metodická pomůcka odboru stavebního řádu Ministerstva pro místní rozvoj k problematice záměrů, pro které byl vydán negativní závěr zjišťovacího řízení podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů* (Odbor stavebního řádu, únor 2018). Metodická pomůcka je dostupná z: https://www.mmr.cz/getmedia/a41b5645-b5a9-4dac-b2aa-da63ca575d92/Metodicka-pomucka-EIA_web.pdf
- *Metodický pokyn sekce vodního hospodářství Ministerstva zemědělství k posouzení možnosti vlivu záměru na stav dotčeného vodního útvaru při vydávání povolení, souhlasů a závazných stanovisek vodoprávních úřadů [§ 23a zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů]*. Čj. 20380/2016-MZE-15120. Metodický pokyn je dostupný z:

http://eagri.cz/public/web/file/471893/MP_k_posouzeni_vlivu_zameru_2016_04_1_1.pdf.

- *Metodický pokyn sekce vodního hospodářství Ministerstva zemědělství a sekce technické ochrany životního prostředí Ministerstva životního prostředí k posouzení možnosti vlivu záměru na stav dotčených vodních útvarů (primární posouzení) [§ 23a zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů]. Čj. 5559/2018-MZE-15121 a MZP/2018/740/122. Metodický pokyn je dostupný z: http://eagri.cz/public/web/file/575780/MP_k_posouzeni_moznosti_vlivu_zameru_p_rimarni_posouzeni_.pdf*

d) Ostatní internetové zdroje

- *OECD Environmental Performance Reviews: Czech Republic 2018*, OECD Environmental Performance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2018, <https://doi.org/10.1787/9789264300958-en>. ISBN 978-92-64-30096-5. Dostupné z: https://read.oecd-ilibrary.org/environment/czech-republic-2018_9789264300958-en#page30.
- Publikace EHK OSN v rámci Espoo úmluvy, dostupné z: <http://www.unece.org/env/eia/eia.html>, a rozhodnutí přijatá jednotlivými orgány Espoo úmluvy, zejména schůzemi smluvních stran, dostupné v sekci *Meetings & Events*: <https://www.unece.org/environmental-policy/conventions/environmental-assessment/meetings-and-events.html#/>
- *Národní program reform pro rok 2018* ze dne 30. 4. 2018, dostupný z: <https://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/aktualne/NPR-2018.pdf>
- *Zpráva o České republice 2018 (Country Report Czech Republic 2018)*. Brussels, 7.3.2018. SWD/2018/0202 final. Dostupné na portálu eur-lex z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=SWD:2018:202:FIN>

3. Seznam použitých právních předpisů

- Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států (Espoo úmluva)
- Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva)
- 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, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES
- 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 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
- Směrnice Rady č. 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin
- Směrnice Rady č. 2009/147/ES, o ochraně volně žijících ptáků
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky

- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 347/2013 ze dne 17. dubna 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
- 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
- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životné prostředí), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (*infringementová novela*)
- Zákon č. 256/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů
- Nařízení vlády č. 283/2016 Sb., o stanovení prioritních dopravních záměrů
- Zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony
- Zákon č. 326/2017 Sb. kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů

- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 276/2003 Sb., o Antarktidě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 436/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 163/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění zákona č. 93/2004 Sb.
- Zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

4. Seznam použité judikatury

a) Rozhodnutí SDEU

- Rozsudek ze dne 4. prosince 1974, *Van Duyn*, C-41/74, ECLI:EU:C:1974:133
- Rozsudek ze dne 10. dubna 1984, *Von Colson*, C-14/83, ECLI:EU:C:1984:153
- Rozsudek ze dne 2. května 1996, *Komise Evropských společenství v. Belgické království*, C-133/94, ECLI:EU:C:1996:181
- Rozsudek ze dne 24. října 1996, *Kraaijeveld a další*, C-72/95, ECLI:EU:C:1996:404
- Rozsudek ze dne 17. června 1998, *Mecklenburg*, C-321/96, ECLI:EU:C:1998:300
- Rozsudek ze dne 21. září 1999, *Komise v. Irsko*, C-392/96, ECLI:EU:C:1999:431

- Rozsudek ze dne 16. září 1999, *WWF a další*, C-435/97, ECLI:EU:C:1999:418
- Rozsudek ze dne 10. června 2004, *Komise v. Itálie*, C-87/02, ECLI:EU:C:2004:363
- Rozsudek ze dne 7. září 2004, *Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging*, C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482
- Rozsudek ze dne 16. září 2004, *Komise v. Španělsko*, C-227/01, ECLI:EU:C:2004:528
- Rozsudek ze dne 7. ledna 2004, *Wells*, C-201/02, ECLI:EU:C:2003:502
- Rozsudek ze dne 7. září 2004, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee*, C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482
- Rozsudek ze dne 16. března 2006, *Komise v. Španělsko*, C-332/04, ECLI:EU:C:2006:180
- Rozsudek ze dne 4. května 2006, *Barker*, C-290/03, ECLI:EU:C:2006:286
- Rozsudek ze dne 4. května 2006, *Komise v. Spojené království*, C-508/03, ECLI:EU:C:2006:287
- Rozsudek ze dne 5. července 2007, *Komise v Itálie*, C-255/05, ECLI:EU:C:2007:406
- Rozsudek ze dne 28. února 2008, *Abraham a další*, C-2/07, ECLI:EU:C:2008:133
- Rozsudek ze dne 25. července 2008, *Ecologistas en Acción-CODA*, C-142/07, ECLI:EU:C:2008:445
- Rozsudek ze dne 20. listopadu 2008 C-66/06, *Komise v Irsko*, ECLI:EU:C:2008:637
- Rozsudek ze dne 22. prosince 2008, *Wallentin-Hermann*, C-549/07, ECLI:EU:C:2008:771
- Rozsudek ze dne 22. ledna 2009, *Association nationale pour la protection des eaux et rivières a OABA*, C-473/07, ECLI:EU:C:2009:30

- Rozsudek ze dne 30. dubna 2009, *Mellor*, C-75/08, ECLI:EU:C:2009:279
- Rozsudek ze dne 16. července 2009, *Komise v. Irsko*, C-427/07, ECLI:EU:C:2009:30
- Rozsudek ze dne 19. září 2009, *Linster a další*, C-287/98, ECLI:EU:C:2000:468
- Rozsudek ze dne 19. září 2009, *Bolzano*, C-435/97, ECLI:EU:C:1999:418
- Rozsudek ze dne 10. června 2010, *Komise v. Česká republika*, C-378/09, ECLI:EU:C:2010:337
- Rozsudek ze dne 22. září 2011, *Genovaitė Valčiukienė a další*, C-295/10, ECLI:EU:C:2011:608
- Rozsudek ze dne 1. července 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, C-461/13, ECLI:EU:C:2015:433
- Rozsudek ze dne 15. října 2009, *Komise v. Nizozemsko*, C-255/08, ECLI:EU:C:2009:630
- Rozsudek ze dne 15. října 2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening*, C-263/08, ECLI:EU:C:2009:631
- Rozsudek ze dne 10. prosince 2009, *Umweltanwalt von Kärnten*, C-205/08, ECLI:EU:C:2009:767
- Rozsudek ze dne 3. března 2011, *Komise v. Irsko*, C-50/09, ECLI:EU:C:2011:109
- Rozsudek ze dne 17. března 2011, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest a další*, C-275/09, ECLI:EU:C:2011:154
- Rozsudek ze dne 24. března 2011, *Komise v. Belgie*, C-435/09, ECLI:EU:C:2011:176
- Rozsudek ze dne 15. prosince 2011, *Møller*, C-585/10, ECLI:EU:C:2011:847
- Rozsudek ze dne 12. května 2011, *Trianel*, C-115/09, ECLI:EU:C:2011:289

- Rozsudek ze dne 19. dubna 2012, *Pro Braine a další*, C-121/11, ECLI:EU:C:2012:225
- Rozsudek ze dne 14. března 2013, *Leth*, C-420/11, ECLI:EU:C:2013:166
- Rozsudek ze dne 21. března 2013, *Salzburger Flughafen*, C-244/12, ECLI:EU:C:2013:203
- Rozsudek ze dne 11. dubna 2013, *Edwards a Pallikaropoulous*, C-260/11, EU:C:2013:221
- Rozsudek ze dne 7. listopadu 2013, *Altrip a další*, C-72/12, ECLI:EU:C:2013:712
- Rozsudek ze dne 11. února 2015, *Kornhuber a další*, C-531/13, ECLI:EU:C:2015:79
- Rozsudek ze dne 23. listopadu 2006, *Komise v. Itálie*, C-486/04, ECLI:EU:C:2006:732

b) Rozhodnutí vnitrostátních soudů

- Nález Ústavního soudu I. ÚS 282/97 dne 6. ledna 1998
- Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 24/2000 ze dne 12. října 2001
- Nález Ústavního soudu I. ÚS 59/14 ze dne 30. května 2014
- Rozsudek NSS ze dne 22. prosince 2005, čj. 7 As 47/2005-80
- Rozsudek NSS ze dne 29. března 2007, čj. 2 As 12/2006-111
- Rozsudek NSS ze dne 14. června 2007, čj. 1 As 39/2006-55
- Rozsudek NSS ze dne 29. srpna 2007, čj. 1 As 13/2007
- Rozsudek NSS ze dne 11. prosince 2008, čj. 6 As 18/2008-107
- Rozsudek NSS ze dne 11. prosince 2008, čj. 8 As 31/2008-72
- Rozsudek NSS ze dne 22. října 2009, čj. 9 As 21/2009
- Rozsudek NSS ze dne 19. ledna 2010, čj. 1 As 91/2009-83

- Rozsudek NSS ze dne 3. března 2011, čj. 1 As 7/2011 - 397
- Rozsudek NSS ze dne 23. srpna 2011, čj. 2 As 75/2009-113
- Rozsudek NSS ze dne 16. listopadu 2011, čj. 9 As 47/2010 - 61
- Rozsudek NSS ze dne 1. srpna 2012, čj. 1 As 47/2012–38
- Rozsudek NSS ze dne 13. srpna 2014, čj. 3 As 75/2013-112
- Rozsudek NSS ze dne 14. března 2014, čj. 5 As 66/2011-98
- Rozsudek NSS ze dne 15. října 2015 čj. 10 As 59/2015–42

5. Seznam ostatních zdrojů

- Další materiály a poznatky získané v rámci plnění pracovních povinností v letech 2013 až 2018 (jednání odborníků na problematiku EIA a SEA v rámci Evropské komise, jednání orgánů Espoo úmluvy, jednání v průběhu legislativního procesu k jednotlivým změnám právní úpravy a v rámci diskuzí nad návrhy metodického výkladu)
- Informace získané v rámci konzultací se zástupci MŽP (odbor posuzování vlivů na životní prostředí a integrované prevence, odbor legislativní, odbor ochrany vod, odbor druhové ochrany a implementace mezinárodních závazků, oddělení infringementu)

Seznam příloh

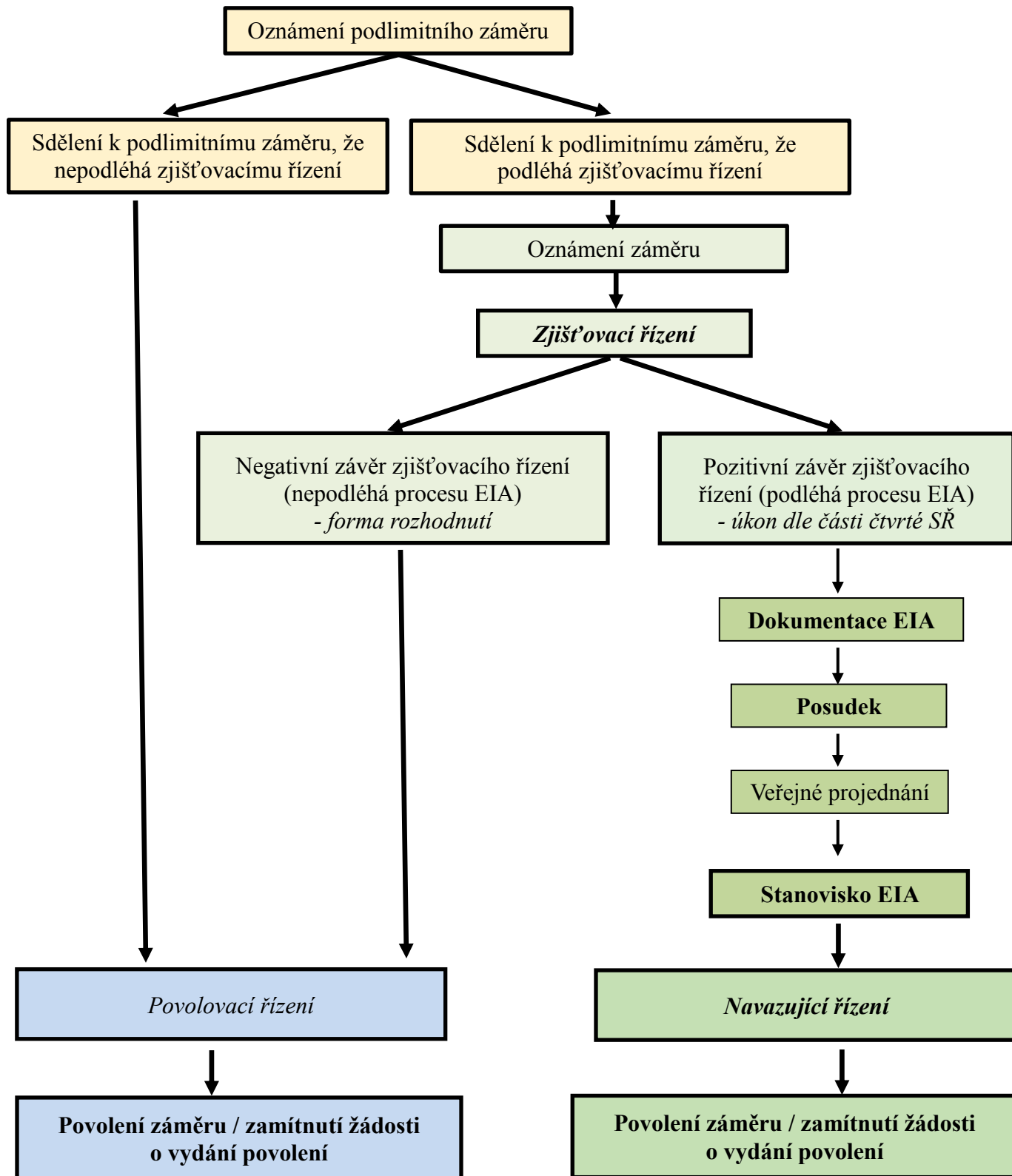
1. Zjednodušené schéma procesu EIA v ČR

2. Srovnání pojmů použitých ve vybraných vnitrostátních, unijních a mezinárodních právních předpisech

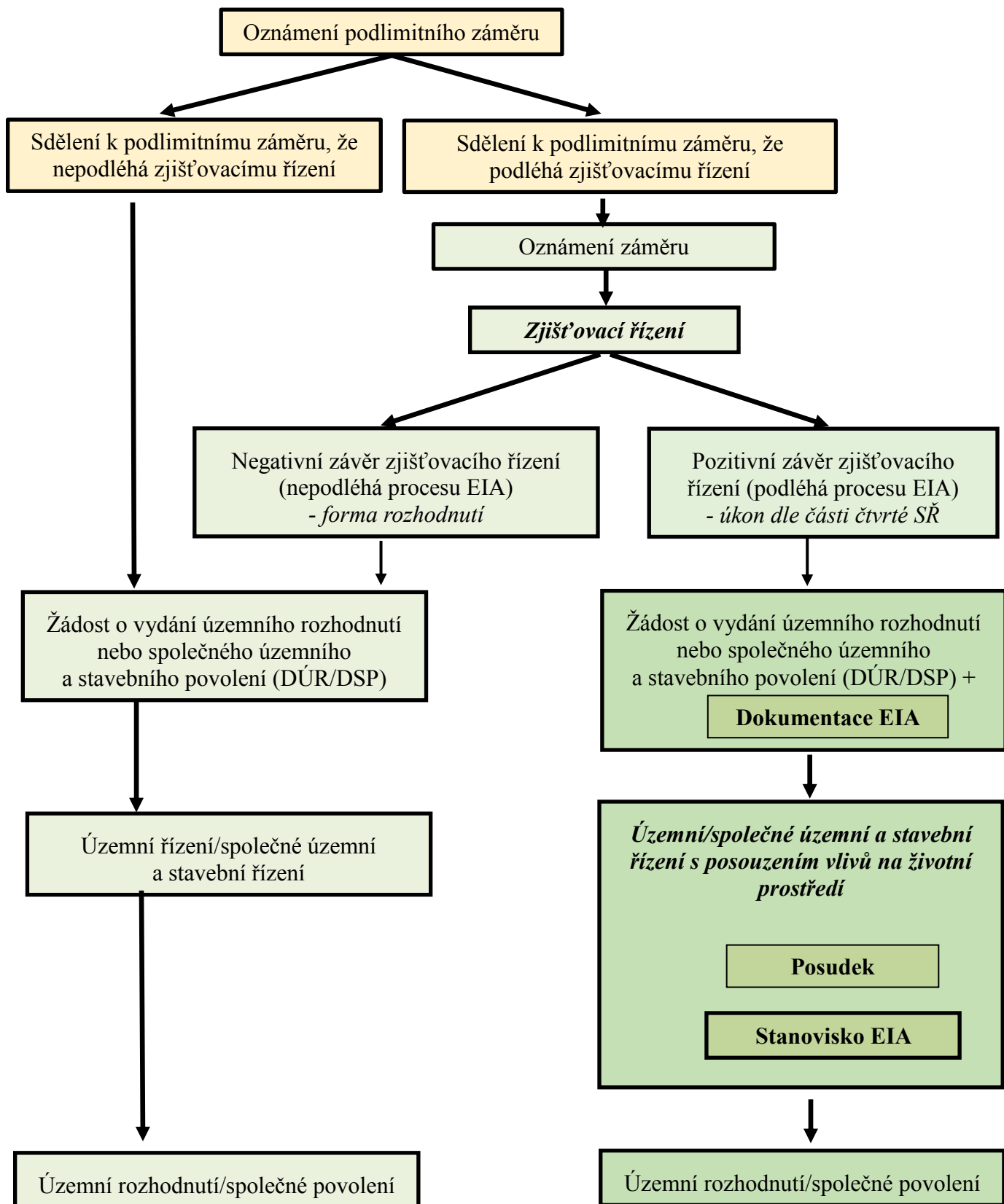
3. Struktura stálých orgánů Espoo úmluvy

Příloha č. 1: Zjednodušené schéma procesu EIA v ČR

A. Standardní proces EIA



B. Integrace procesu EIA do řízení podle stavebního zákona



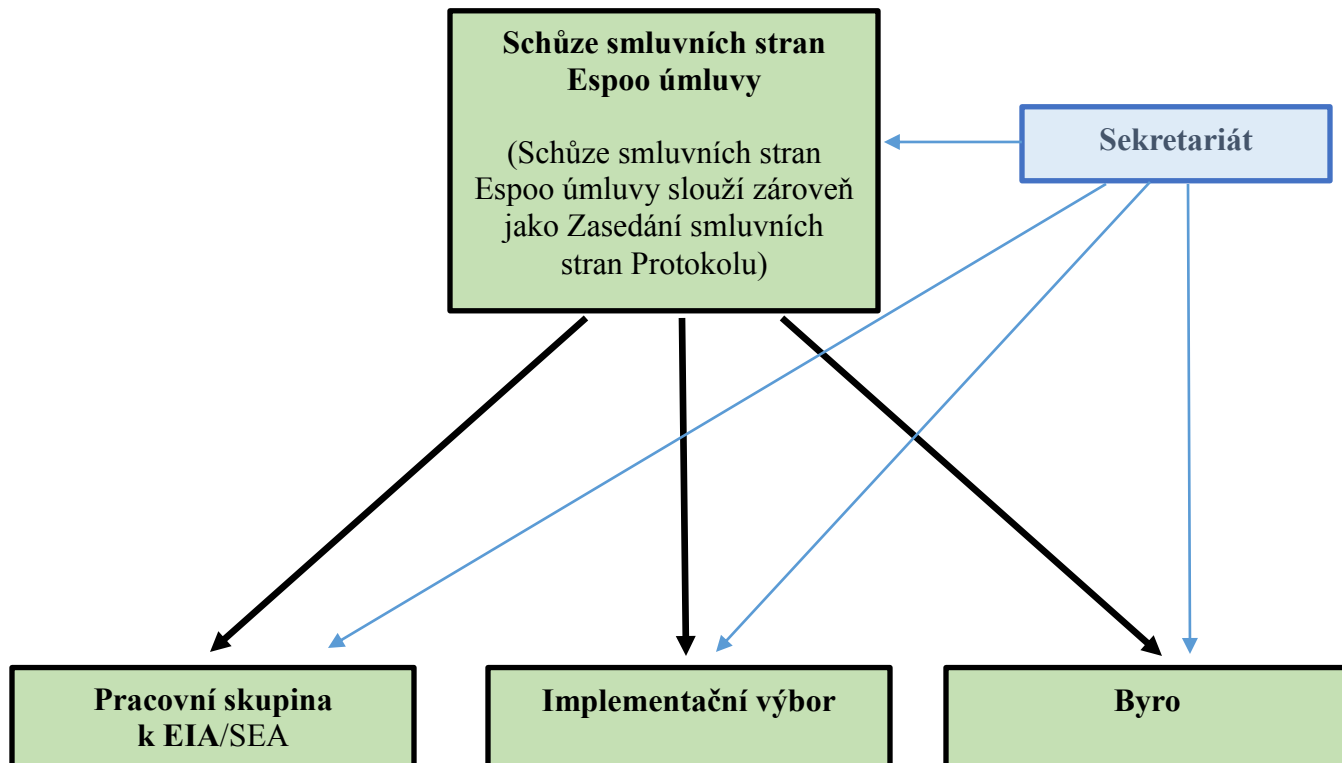
Příloha č. 2: Srovnání pojmů použitých v českém, unijním a mezinárodním právu

Obecný pojem	Zákon č. 100/2001 Sb.	Směrnice EIA	Espoo úmluva
Oznamovatel (investor)	Oznamovatel	Oznamovatel <i>Developer</i>	-
Oznámení	Oznámení záměru	Oznámení <i>Notification</i>	Oznámení <i>Notification</i>
Záměr (projekt)	Záměr	Záměr <i>Project</i>	Navrhovaná činnost <i>Proposed activity</i>
Příslušný úřad (příslušný orgán EIA)	Příslušný úřad	Příslušný orgán <i>Competent authority</i>	Příslušný orgán <i>Competent authority</i>
Veřejnost	Veřejnost	Veřejnost <i>Public</i>	Veřejnost <i>The public</i>
Dotčená veřejnost	Dotčená veřejnost	Dotčená veřejnost <i>Public concerned</i>	-
Dotčené území	Dotčené území	[Geografické oblasti, které by mohly být zasaženy] <i>[Geographical areas likely to be affected]</i>	[Oblasti, které mohou být pravděpodobně dotčeny] <i>[Areas likely to be affected]</i>
Dotčený orgán	Dotčený orgán	[Orgány, kterých by se záměr mohl týkat vzhledem k jejich zvláštní působnosti v otázkách životního prostředí] <i>[Authorities likely to be concerned by reason of their specific environmental responsibilities]</i>	[Orgány v oblastech, které mohou být pravděpodobně dotčeny] <i>[Authorities in the areas likely to be affected]</i>
Dotčený územní samosprávný celek	Dotčený územní samosprávný celek	[Orgány, kterých by se záměr mohl týkat na základě jejich místní a regionální příslušnosti] <i>[Authorities likely to be concerned by reason of their local and regional competences]</i>	-

Proces EIA	Posouzení vlivů na životní prostředí	Posuzování vlivů na životní prostředí <i>Environmental impact assessment</i>	Posuzování vlivů na životní prostředí <i>Environmental impact assessment procedure</i>
Dokumentace EIA	Dokumentace vlivů záměru na životní prostředí	Dokumentace vlivů záměru na životní prostředí <i>Environmental impact assessment report</i>	Dokumentace posuzování vlivů na životní prostředí <i>Environmental impact assessment documentation</i>
Posudek	Posudek o vlivech záměru na životní prostředí	[Přezkoumání informací uvedených v dokumentaci vlivů záměru na životní prostředí... provedené příslušným orgánem] <i>[Examination by the competent authority of the information presented in the environmental impact assessment report]</i>	-
Stanovisko EIA	Stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí	Odůvodněný závěr příslušného orgánu o významných vlivech záměru na životní prostředí <i>Reasoned conclusion by the competent authority on the significant effects of the project on the environment</i>	Výsledek posuzování vlivů na životní prostředí <i>Outcome of the environmental impact assessment</i>
Navazující rozhodnutí	Rozhodnutí vydané v navazujícím řízení	Povolení <i>Development consent</i> Rozhodnutí, jímž se uděluje povolení <i>Decision to grant development consent</i>	Konečné rozhodnutí <i>Final decision</i>
Významné negativní vlivy na ŽP	Významné negativní vlivy na životní prostředí	Významné negativní vlivy na životní prostředí /závažné negativní vlivy na životní prostředí <i>Significant adverse effects on the environment</i>	Významný škodlivý vliv/dopad <i>Significant adverse impact</i>

Přeshraniční vliv	Nepříznivý vliv přesahující státní hranice /přeshraniční vliv	[Vliv překračující hranice států / přeshraniční vliv] [<i>Transboundary effects</i>]	Vliv/dopad přesahující hranice států <i>Transboundary impact</i>
Dotčený stát	Dotčený stát	[Členský stát, který by mohl být významně zasažen] [<i>Member State likely to be significantly affected</i>] [Druhý členský stát] [<i>Affected Member state</i>]	Dotčená strana <i>Affected Party</i>
Stát původu	Stát původu	[Členský stát, na jehož území má být záměr uskutečněn] [<i>Member State in whose territory the project is intended to be carried out</i>]	Strana původu <i>Party of origin</i>
Dotčený stát + stát původu	-	[Dotyčné členské státy] [<i>Member States concerned</i>]	Zainterесované strany <i>Concerned Parties</i>

Příloha č. 3: Struktura stálých orgánů Espoo úmluvy



Posuzování vlivů na životní prostředí v mezinárodním, evropském a českém právu

Abstrakt

Vnitrostátní úprava posuzování vlivů na životní prostředí v České republice byla v uplynulých letech předmětem mnoha zásadních změn, které podstatně modifikovaly stávající postupy v rámci samotného posuzování EIA i v následném povolovacím procesu. Cílem disertační práce je poskytnout přehled o aktuální právní úpravě v oblasti EIA v České republice, a to zejména s ohledem na její změny, ke kterým v uplynulých letech došlo. Práce se zaměřuje na hlavní aspekty posuzování EIA a analyzuje instituty, které se v jeho rámci uplatňují, s přihlédnutím k požadavkům vyplývajícím z mezinárodního a unijního práva a závěrům soudních či jiných nezávislých orgánů, které dodržování těchto požadavků kontrolují. Pozornost je věnována nejen standardním formám posuzování, ale i zvláštním režimům, ve nichž posuzování určitých záměrů probíhá. Práce se dále zabývá specifiky, jimiž se posuzování EIA vyznačuje, jako je účast veřejnosti či zajištění objektivitu a odbornosti v posuzování EIA. V práci jsou identifikovány silné i slabé stránky stávající úpravy, zahrnující návrhy *de lege ferenda*, jak lze případné nedostatky řešit. Pozornost je rovněž věnována tématům aktuálně diskutovaným na poli národním, unijním i mezinárodním, jako je například trend harmonizace povolovacích řízení, jehož cílem je zefektivnění a zrychlení povolovacího procesu, zahrnující možné propojování postupů, jejichž předmětem je posuzování dopadů na životní prostředí vyžadované různými právními předpisy Evropské unie. Práce se dále věnuje otázkám souladu české právní úpravy s právem unijním, a to i s ohledem na probíhající infringementová řízení, která jsou vedena proti ČR ve věci implementace směrnice EIA. Práce neopomíjí ani aktuální dění na mezinárodní úrovni, zejména otázky aplikace Espoo Úmluvy na činnosti související s jadernou energií. V závěru přináší práce celkové zhodnocení stávající právní úpravy a shrnutí aktuálně diskutovaných otázek.

Klíčová slova: posuzování vlivů na životní prostředí, směrnice EIA, Espoo úmluva

Environmental Impact Assessment in International, European and Czech Law

Abstract

In recent years, the legislation on environmental impact assessment in the Czech Republic has undergone a great number of significant changes. The existing procedures in the EIA as well as in the subsequent authorization process have been substantially modified. The thesis aims to provide an overview of the EIA system in the Czech Republic, with particular regard to the recent changes made thereto. The thesis focuses on the main features of the EIA and analyses the institutes applied therein, considering the requirements of international and EU law and the conclusions of the judicial authorities or other independent bodies established to review the compliance with these requirements. Attention is paid not only to standard forms of assessment but also to special regimes in which certain project are assessed. The thesis also deals with the specifics that characterize the EIA procedure, such as public participation or impartiality and expertise of the assessment. The thesis identifies the pros and cons of the current legislation, including *de lege ferenda* proposals to address shortcomings where appropriate. Attention is also paid to the topics related to EIA currently discussed in the national, European and international fields, such as the streamlining trends which aim to enhance the quality and efficiency of the decision-making process, including the possible joining of environmental impact assessment procedures required by different EU legislation. The thesis also deals with the issues of compliance of Czech legislation with EU law, regarding ongoing infringement proceedings on the implementation of the EIA Directive in the Czech Republic. The thesis mentions also the current developments at the international level, in particular the application of the Espoo Convention to nuclear energy-related activities. In conclusion, the thesis provides for an overall assessment of the existing legislation and a summary of the currently discussed topics.

Key words: environmental impact assessment, EIA directive, Espoo Convention