

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Jakub Nagy

Právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.

Katedra: Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 16. 4. 2021

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval 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 181 453 znaků včetně mezer.

diplomant

V Praze dne

Poděkování

Rád bych touto cestou poděkoval JUDr. Michalu Sobotkovi, Ph.D. za jeho odborné vedení a cenné připomínky při vypracování této diplomové práce. Dále bych chtěl poděkovat mé rodině za neutuchající podporu během celého mého studia.

Obsah

Úvod.....	6
1. Pojem a principy posuzování vlivů na životní prostředí	8
1. 1. K pojmu posuzování vlivů na životní prostředí (EIA a SEA).....	8
1. 2. Právní principy a zásady posuzování vlivů na životní prostředí	8
2. Prameny právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí	11
2. 1. Mezinárodní právo	11
2. 1. 1. Počátky právní úpravy posuzování vlivů v mezinárodním právu	11
2. 1. 2. Úmluva z Espoo	12
2. 1. 3. Aarhuská úmluva.....	15
2. 1. 4. Právně nezávazné dokumenty (soft law).....	17
2. 2. Unijní právo.....	19
2. 3. České právo	23
3. Posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona EIA.....	27
3. 1. Úvodem	27
3. 2. Rozsah posuzování	28
3. 3. Předmět posuzování	28
3. 3. 1. Obligatorně posuzované záměry	30
3. 3. 2. Fakultativně posuzované záměry	31
3. 3. 3. Výjimky z procesu posuzování vlivů	34
3. 4. Subjekty procesu posuzování vlivů	35
3. 5. Způsob posuzování.....	38
3. 6. Fáze posuzování vlivů záměrů na životní prostředí	39
3. 6. 1. Oznámení.....	39
3. 6. 2. Zjišťovací řízení	41
3. 6. 3. Dokumentace.....	46
3. 6. 4. Veřejné projednání	48
3. 6. 5. Posudek	49
3. 6. 6. Stanovisko EIA.....	50
4. Navazující řízení a účast veřejnosti.....	54
5. Zvláštní případy posuzování	59
5. 1. Posuzování prioritních dopravních záměrů	59
5. 2. Naturové posuzování	61
5. 3. Hodnocení vlivu podle § 67 ZOPK.....	64

5. 4. Mezistátní posuzování	65
Závěr.....	68
Seznam zkratk.....	73
Zdroje	75
Seznam použité literatury	75
Seznam použitých odborných článků.....	76
Seznam použitých internetových zdrojů	77
Seznam použitých právních předpisů.....	78
Seznam použitých mezinárodních smluv a dokumentů	79
Seznam použité judikatury	80
Abstrakt	82
Abstract	83

Úvod

Každá lidská činnost, která je významnějšího charakteru, s sebou nese určité dopady na životní prostředí. Spolu s ekonomickým rozvojem společnosti dochází do sféry životního prostředí ke stále intenzivnějším zásahům. Aby se tyto zásahy pohybovaly v udržitelných mezích, musí je právo regulovat. K tomu využívá různé právní nástroje. Mezi nejdůležitější z nich patří posuzování vlivů na životní prostředí, jehož účelem a smyslem je odborné zhodnocení vlivů, které poslouží jako objektivní podklad pro další rozhodování. Základní myšlenkou posuzování vlivů je přispět k udržitelnému rozvoji společnosti tím, že se potenciálním významným negativním vlivům na životní prostředí předejde.

Posuzování vlivů na životní prostředí je poměrně složitá oblast práva životního prostředí. Na první pohled může působit dosti technicky, neboť během posouzení jsou zpracovávány dokumenty, které obsahují technické a přírodovědecké informace. Z právního pohledu se však jedná o velmi zajímavou a dynamickou oblast, vycházející z mezinárodního a evropského práva, která prochází neustálým vývojem (k častým změnám právní úpravy posuzování došlo především v letech 2015 až 2018).

Posuzování vlivů na životní prostředí se člení na dvě základní oblasti, kterými jsou posuzování vlivů záměrů na životní prostředí a posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. Vzhledem k rozsahu diplomové práce jsem se zaměřil jen na právní úpravu posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (EIA); posuzování vlivů koncepcí (SEA) jsem ponechal stranou.

O důležitosti a aktuálnosti tématu dle mého názoru nemůže být pochyb. Troufám si říci, že většina z nás měla, má, nebo bude mít ve svém okolí nějakou „stavbu“ (může se jednat třeba o průmyslovou budovu, zemědělský provoz, dálnici, větrnou či jinou elektrárnu, rekreační areál apod.), která může významným způsobem ovlivnit stav rostlin a živočichů, kvalitu ovzduší, vody a půdy, změnit krajinný ráz, zvýšit hladinu hluku apod. Proces posuzování vlivů představuje příležitost, jak různými způsoby ovlivnit osud takovýchto staveb a s nimi spojené významné vlivy na životní prostředí.

Cílem mé práce je kriticky zanalyzovat stávající právní úpravu a pokusit se též o návrhy *de lege ferenda*. Po úvodním přehledu principů posuzování a pramenů práva se budu blíže věnovat obecným otázkám posuzování (co a jakým způsobem je posuzováno), dále jednotlivým fázím procesu posuzování a tzv. navazujícímu řízení. Dotknu se i některých specifických otázek, jako je například problematika tzv. prioritních dopravních záměrů, naturového posuzování či

mezistátního posuzování. V rámci těchto okruhů se zaměřím především na právní povahu výstupů jednotlivých fází procesu posuzování, na charakteristiku aktérů účastnících se posuzování a možnost participace (dotčené) veřejnosti.

1. Pojem a principy posuzování vlivů na životní prostředí

1. 1. K pojmu posuzování vlivů na životní prostředí (EIA a SEA)

Posuzování vlivů na životní prostředí je specifický postup, jehož cílem je posoudit budoucí vlivy záměru či koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví, předtím, než je záměr či koncepce realizován, resp. přijata.¹ Posuzovány jsou vlivy záměrů, například stavba dálnice (pak se jedná o *EIA*, z anglického *Environmental Impact Assessment*) a koncepcí, kde lze jako příklad uvést Plán odpadového hospodářství ČR (pak mluvíme o *SEA*, z anglického *Strategic Environmental Assessment*).² Výsledkem tohoto specifického postupu má být objektivní odborný podklad pro další rozhodování o záměru či koncepci.

Posuzování vlivů na životní prostředí má v systému práva životního prostředí velmi důležité postavení. Patří mezi **horizontální** (průřezové, nadsložkové) **nástroje** ochrany životního prostředí. To se projevuje tím, že se pomocí komplexního zkoumání a posuzování možného negativního působení poskytuje ochrana životnímu prostředí jako celku, nikoliv pouze jeho jednotlivým složkám.³ Postupným vývojem (zprvu na poli mezinárodního práva a dále na unijní a vnitrostátní úrovni – viz kapitola 2.) se z EIA a SEA stal jeden z nejefektivnějších nástrojů pro ochranu životního prostředí.

1. 2. Právní principy a zásady posuzování vlivů na životní prostředí

Za právní principy lze označit základní ideje, vůdčí zásady, které prostupují určité právní odvětví nebo alespoň jeho část. Právní principy plní v právu dvě základní funkce. Je třeba k nim přihlížet a vycházet z nich při samotné tvorbě práva, stejně jako při jeho interpretaci a při aplikaci právní normy v konkrétním případě.

Právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí je založena na celé řadě **právních principů**, které jsou současně vůdčími principy práva životního prostředí. Za právní principy lze považovat zejména takové principy, které mají oporu v platném právu. Kromě právních principů spočívá EIA a SEA také na **zásadách**, které nelze označit za právní principy, neboť „*mají jen*

¹ Legální definici posouzení vlivů záměru na životní prostředí obsahuje § 3 písm. l) ZEIA.

² K pojmu „záměr“ a „koncepce“ srov. § 3 písm. a) a b) ZEIA.

³ Srov. DAMOHORSKÝ, Milan (eds.). *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 217–218.

věcný, politický nebo morální rozměr či význam.“⁴. Těm nejdůležitějším právním principům a (neprávním) zásadám se budu v této kapitole věnovat podrobněji.

Na prvním místě je nutné zmínit **princip prevence**, který je obecným právním principem⁵ a prostupuje celým komplexem právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí. Princip prevence vychází ze všeobecné lidské zkušenosti spočívající v přesvědčení, že je vždy lepší újmě předcházet, než ji pak následně, byť sebelépe, nahrazovat. Proces posuzování vlivů předchází fázi, ve které se o realizaci daného záměru, resp. koncepci rozhoduje. Posuzují se vlivy, kterými by záměr či koncepce mohly v budoucnu na životní prostředí působit. Nejedná se o zhodnocení vlivů na životní prostředí učiněné až *ex post*, to by již nebylo účelné. Závěry posouzení vlivů slouží jako odborný podklad pro následné rozhodování o záměru či přijímání koncepce.⁶ Smyslem principu prevence je tedy újmě předejít, neboť poškození životního prostředí může být často již nenapravitelné. Princip prevence lze označit za základní princip právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí. Jeho prostřednictvím se mimo jiné realizuje také obecná, základní zásada práva životního prostředí: princip nejvyšší hodnoty⁷.

Klíčovou zásadou je **zásada trvale udržitelného rozvoje**. Vychází z předpokladu, že lidskou činnost – a v jejím rámci zejména aktivity ekonomické – zpravidla doprovází vlivy, které negativně působí na životní prostředí. Proto je nezbytné tyto činnosti právně regulovat, a to s přihlédnutím k udržitelnosti daného území, na kterém k nim dochází. Cílem není omezovat ekonomický a sociální pokrok a bránit tak společenskému rozvoji. Smyslem je pouze stanovit jasné mantinely jeho směřování, aby bylo umožněno, slovy zákona, uspokojovat základní životní potřeby i budoucím generacím a aby nedošlo ke snížení rozmanitosti přírody a byla zachována přirozená funkce ekosystémů.⁸ Při procesu posuzování vlivů je nutné mít stále na zřeteli, zda

⁴ Ibidem, s. 49.

⁵ Srov. zejména § 17 odst. 1 ZŽP: „Každý je povinen... předcházet znečišťování nebo poškozování životního prostředí...“; dále obecný princip prevence, který je v soukromém právu zakotven v § 2900 OZ; či v oblasti unijního práva, kde se obecná zásada prevence (ve vztahu k životnímu prostředí) nachází přímo v primárním právu v čl. 191 odst. 2 SFEU: „Politika Unie v oblasti životního prostředí je... založena na zásadách obezřetnosti a prevence...“.

⁶ Viz např. čl. 1 písm. g) bod v) směrnice EIA.

⁷ Princip nejvyšší hodnoty „vychází z poznání, že životní prostředí je (stejně jako lidský život a zdraví) nenahraditelnou hodnotou, na jehož příznivém stavu závisí nejen osud lidstva, ale i existence samotného života na této planetě. Proto je mu obdobně jako lidskému životu a zdraví poskytována nejvyšší ochrana.“ – srov. DAMOHORSKÝ, Milan (eds.). *Právo životního prostředí*. s. 50.

⁸ Srov. § 6 ZŽP: „Trvale udržitelný rozvoj společnosti je takový rozvoj, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů.“; srov. též studii Světové komise OSN pro životní prostředí a rozvoj

realizací záměru či přijetím koncepce nedojde k zásahu, který by narušil udržitelnost území a v širším smyslu tak i celkovou udržitelnost společenského rozvoje. Objektivní odborný podklad, jakožto výsledek procesu posuzování vlivů, má tedy přispět k trvale udržitelnému rozvoji.

Důležité postavení má rovněž **zásada komplexní a integrované ochrany**. Umožňuje nám nahlížet na životní prostředí jako na vzájemně propojený celek, soubor ekosystémů, které spolu úzce souvisí a vzájemně se ovlivňují; nikoli pouze jako na soubor jeho jednotlivých složek (např. ovzduší, půda, voda atd.) bez jejich jakékoliv provázanosti. Životní prostředí je jevem komplexním a vyžaduje tudíž specifickou ochranu. Komplexnost úzce souvisí s rozsahem posuzování (k tomu viz kap. 3. 5.), který by měl být co nejširší. Zásada integrované ochrany je prostřednictvím posuzování vlivů realizován tak, že jednotlivé požadavky na ochranu životního prostředí se stávají součástí následného rozhodovacího procesu (např. závazné stanovisko EIA vytyčí podmínky pro povolení potenciálně nebezpečné stavby).

V procesu posuzování vlivů se také uplatňuje **princip informovanosti a účasti veřejnosti**. Ochrana životního prostředí je ve veřejném zájmu, přičemž posuzování vlivů na životní prostředí je jedním z hlavních nástrojů, které mají ochranu zajistit. Je nezbytné umožnit veřejnosti podílet se na procesu posuzování, poskytnout jí vhodné právní nástroje a všechny relevantní informace, aby mohla bránit své veřejné subjektivní právo na příznivé životní prostředí. Stěžejním dokumentem je v tomto ohledu Aarhuská úmluva (viz kap. 2. 1. 3.).⁹

Při bližším pohledu na jednotlivé fáze procesu posuzování vlivů je zřejmé, že dokumenty zpracováváné v jeho průběhu, musí být vypracovány odbornými osobami. Posoudit vlivy na životní prostředí může jen osoba, která disponuje patřičnými znalostmi a složila zkoušku osvědčující její odbornou způsobilost. Posouzení vlivů není otázkou právní, ale přírodovědeckou a technickou. Proto zákon EIA v § 19 stanoví konkrétní požadavky na osobu, která zpracovává dokumentaci, posudek a vyhodnocení. Tím je naplněn **princip odbornosti**.

Our Common Future, či rozsudek Mezinárodního soudního dvora ze dne 25. září 1997, *Gabčíkovo-Nagymaros (Slovenská republika v. Maďarsko)*, bod 140.

⁹ Blíže viz JANČÁŘOVÁ, Ilona (eds.). *Právo životního prostředí: obecná část*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016, s. 363; DAMOHORSKÝ, Milan (eds.). *Právo životního prostředí*. s. 53.

2. Prameny právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí

2. 1. Mezinárodní právo

Problematika pramenů mezinárodního práva je velmi složitá.¹⁰ Za prameny mezinárodního práva ve formálním smyslu se považují mezinárodní smlouvy, mezinárodní obyčeje, obecné právní zásady, soudní rozhodnutí a právní názory doktríny.¹¹ Důležité jsou též právně nezávazné dokumenty, tzv. *soft law*, které mají jen doporučující charakter a bývají většinou označeny jako akční programy, deklarace, rezoluce či doporučení. Pro oblast posuzování vlivů na životní prostředí jsou významné zejména mezinárodní smlouvy a celá řada právně nezávazných dokumentů.

2. 1. 1. Počátky právní úpravy posuzování vlivů v mezinárodním právu

První mezinárodní smlouvou, která obsahuje závazek smluvních států provádět posouzení možných dopadů na životní prostředí, je *Kuvajtská regionální úmluva o spolupráci při ochraně mořského prostředí před znečištěním*¹². Tato regionální¹³ úmluva z roku 1978 obsahuje ve svém článku 11 povinnost smluvních států provádět posouzení možných dopadů na životní prostředí, a to při jakékoli plánovací činnosti na jeho území, zejména v pobřežním teritoriu daného státu, které mohou způsobit značné riziko znečištění mořské oblasti.¹⁴

Další mezinárodní úmluvou, obsahující ustanovení o posuzování vlivů na životní prostředí, je *Úmluva OSN o mořském právu* z roku 1982. Ta v článku 206 vyzývá státy k vyhodnocení

¹⁰ J. Zástěrová rozlišuje: (I.) prameny ve smyslu formálním, (II.) prameny ve smyslu materiálním, (III.) prameny ve smyslu důvodů závaznosti norem mezinárodního práva, jimiž nauka pojmově postihuje proces smluvní a obyčejové normotvorby a (IV.) prameny ve smyslu (polo/ne)oficiálního záznamu o výkladu obsahu nepsaných mezinárodněprávních pravidel. Viz ŠTURMA, Pavel. DAMOHORSKÝ, Milan. ONDŘEJ, Jan. ZÁSTĚROVÁ, Jana. SMOLEK, Martin. *Mezinárodní právo životního prostředí*. I. část (obecná). Beroun: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2008, s. 59.

¹¹ Ibidem, s. 58–84; srov. též čl. 38 al. 1 Statutu MSD.

¹² Autentický název: Kuwait Regional Convention for Co-operation on the Protection of the Marine Environment from Pollution; text úmluvy je dostupný např. z: <http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/TRE/Full/En/TRE-000537.txt>. Jen na okraj je vhodné uvést, že úplně první úpravu EIA můžeme nalézt ve vnitrostátním právu, a to v americkém National Environmental Policy Act (NEPA) již z roku 1969.

¹³ Smluvními stranami je několik států středního východu, např. Bahrajn, Kuvajt, Oman, Jemen, či Saudská Arábie.

¹⁴ CRAIK, Neil. *The International Law of Environmental Impact Assessment: Process, Substance and Integration*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, s. 96.

možných následků potenciálně škodlivých činností na mořské prostředí.¹⁵ I v tomto případě se však jedná pouze o dílčí posouzení vlivů, totiž ve vztahu k mořskému prostředí.

Úpravu posouzení vlivů na životní prostředí obsahuje rovněž *Protokol o ochraně životního prostředí ke Smlouvě o Antarktidě* (čl. 8) či *Úmluva o biologické rozmanitosti* (čl. 14). Komplexnější úpravu je však třeba hledat až v pozdějších dokumentech.¹⁶

2. 1. 2. Úmluva z Espoo

Podrobnější úprava procesu posuzování vlivů byla na mezinárodní úrovni vymezena až *Úmluvou o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států* (dále jen „Úmluva“ či „Úmluva z Espoo“). Původním záměrem bylo přijmout pouze rámcovou dohodu, na jejímž základě by byly uzavírány jednotlivé bilaterální smlouvy. Avšak v průběhu vyjednávání se od tohoto úmyslu upustilo a rozhodlo se o přijetí úmluvy obsahující konkrétní závazná ustanovení. Úmluva byla přijata na zasedání Evropské hospodářské komise OSN ve finském Espoo roku 1991. Podepsalo a ratifikovalo ji přes 40 států, včetně EU. Spojené státy americké a Ruská federace Úmluvu podepsaly, avšak dosud neratifikovaly. Česká republika, tehdy Česká a Slovenská federativní republika, Úmluvu podepsala v srpnu 1991 a ratifikovala v únoru 2001¹⁷. Úmluva vstoupila v platnost 10. září 1997.¹⁸ Jak plyne z názvu Úmluvy, předmětem úpravy je posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států, nikoli tedy posuzování vlivů výlučně vnitrostátní či naopak výlučně globální povahy^{19,20}.

¹⁵ Srov. čl. 206 Úmluvy OSN o mořském právu: „*Mají-li státy rozumné důvody se domnívat, že plánovaná činnost podléhající jejich jurisdikci anebo kontrole může způsobit podstatné znečištění nebo vážnou a škodlivou změnu mořského prostředí, vyhodnotí, pokud je to možné, možné důsledky této činnosti na mořské prostředí...*“

¹⁶ ŠTURMA, Pavel. DAMOHORSKÝ, Milan (eds.). *Mezinárodní právo životního prostředí*, s. 92–93.

¹⁷ Byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 91/2001 Sb. m. s.

¹⁸ Srov. Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context [online], United Nations Treaty Collection [cit. 28. září 2020], dostupné z: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=Thttps://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/REATY&mtdsg_no=XXVII-4&chapter=27&lang=en#2.

¹⁹ Je otázka, co lze podle Úmluvy považovat za vliv globální povahy. Zda se může jednat např. o vlivy na mokřady mající celosvětový význam. Pokud se pak jedná o vlivy přesahující hranice států, které nejsou smluvními stranami Úmluvy, vyplývá povinnost provést přeshraniční posuzování z mezinárodního obyčeje – srov. rozsudek Mezinárodního soudního dvora ze dne 16. prosince 2015, *Určité činnosti, které Nikaragua provedla v příhraniční oblasti (Kostarika v. Nikaragua)*.

²⁰ CRAIK, Neil. *The International Law of Environmental Impact Assessment: Process, Substance and Integration*. s. 101–107.

Úmluva z Espoo definuje „**vliv/dopad**“ jako jakýkoli účinek způsobený navrhovanou činností na životní prostředí, včetně zdraví a bezpečnosti lidí, flóry, fauny, půdy, ovzduší, vody, klimatu, krajiny a historických památek nebo jiných fyzických struktur nebo vzájemného působení těchto faktorů; zahrnuje také účinky na kulturní dědictví nebo socio-ekonomické podmínky vyplývající ze změn těchto faktorů (čl. 1 bod vii). Na rozdíl od předchozích úmluv, které se zaměřily jen na konkrétní environmentální problém, např. ochranu mořského prostředí před znečištěním (viz výše), činí široké vymezení pojmu „vliv/dopad“ Úmluvu z Espoo velmi významnou, neboť se snaží poskytnout ochranu životnímu prostředí jako celku.

„**Vliv/dopad přesahující hranice států**“ Úmluva definuje 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 (čl. 1 bod viii).

Ve všeobecných ustanoveních (čl. 2) Úmluva ukládá státům povinnost přijmout všechna vhodná a účinná opatření k prevenci,²¹ snížení a omezení významného škodlivého dopadu navrhovaných činností přesahujícího hranice států (odst. 1); tedy přijmout nezbytná právní, administrativní nebo jiná opatření k implementaci ustanovení Úmluvy (odst. 2) a plnit oznamovací a konzultační povinnosti (odst. 4 a 5).

Úmluva stanoví relativně podrobné požadavky na **proces přeshraničního posuzování**. Ten začíná oznámením (čl. 3) strany původu (tj. státu, pod jehož jurisdikcí se má navrhovaná činnost uskutečnit) vůči jakékoli smluvní straně (státu), o které se strana původu domnívá, že může být dotčenou stranou. Oznamuje se činnost uvedená v příloze I Úmluvy²², kterou stát původu hodlá uskutečnit. Po oznámení mají následovat přiměřené a efektivní konzultace ohledně plánované činnosti (viz dále). Dotčená strana straně původu na oznámení odpoví a uvede, zda se zamýšlí podílet na procesu EIA. Pokud ano, strana původu jí k tomu poskytne relevantní informace. V případě, že se strany neshodnou na tom, že je vznik významného škodlivého dopadu přesahujícího hranice států pravděpodobný, může kterákoli z nich předložit tuto otázku

²¹ Podle čl. 2 odst. 3 Úmluvy má být posuzování vlivů na životní prostředí prováděno před přijetím rozhodnutí o povolení nebo uskutečnění navrhované činnosti. Dochází tak k naplnění požadavků plynoucích z principu prevence.

²² V příloze I Úmluvy je uveden seznam činností, mezi které patří např.: tepelné elektrárny a jiná spalovací zařízení o tepelném výkonu 300 megawattů nebo více a jaderné elektrárny... (bod 2); zařízení pro spalování, chemickou úpravu nebo skládkování toxických a nebezpečných odpadů (bod 10); velké přehrady a nádrže (bod 11); rozsáhlá těžba, in situ dobývání a zpracovávání kovových rud nebo uhlí (bod 14).

vyšetřovací komisi²³, která se k tomu vyjádří. Obě strany mají zároveň povinnost zajistit, aby veřejnost dotčené strany v oblastech, které mohou být pravděpodobně dotčeny, byla náležitě informována o navrhované činnosti a měla možnost vznést k ní připomínky nebo námítky.

Dalším krokem je vypracování dokumentace posuzování vlivů na životní prostředí (čl. 4), která má být předložena příslušnému orgánu strany původu, jakož i veřejnosti dotčené strany, a která musí obsahovat přinejmenším informace popsané v příloze II Úmluvy. Na základě této dokumentace má probíhat konzultace mezi stranou původu a dotčenou stranou, s cílem snížit či vyloučit potenciální negativní dopady navrhované činnosti (čl. 5).

Následuje vydání konečného rozhodnutí o navrhované činnosti (čl. 6). Rozhodnutí musí vycházet z výsledku posuzování vlivů na životní prostředí, včetně dokumentace posuzování vlivů na životní prostředí, jakož i z připomínek veřejnosti a výsledků konzultace mezi stranami. Zainteresované strany mohou též určit, že bude vypracována post-projektová analýza (čl. 7), jejímž účelem je zejména pozorování činnosti a určení jakéhokoli škodlivého dopadu přesahujícího hranice států. Pro další analýzy, monitoring a zlepšení stávajících metod posuzování mohou smluvní strany rovněž vytvářet výzkumné programy (čl. 9).

V průběhu své existence byla Úmluva dvakrát změněna. První změnou (r. 2001) došlo k rozšíření pojmu veřejnost (viz čl. 1 bod (x)²⁴). Druhá změna Úmluvy (r. 2004) upravila seznam činností uvedených v příloze I a změnila ustanovení týkající se dodržování Úmluvy, pravomoci schůze smluvních stran a vstupu změn Úmluvy v platnost.²⁵ V roce 2003 byl k Úmluvě přijat **Protokol o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí** (Protokol SEA/Kyjevský protokol), který obsahuje úpravu posuzování vlivů plánů a programů na životní prostředí.²⁶

Úmluva z Espoo představuje efektivní mezinárodní právní nástroj, jenž chrání životní prostředí před potenciálně škodlivými vlivy, které mají svůj původ v jednom státě a jsou způsobilé negativně působit i ve státě jiném. Úmluva spočívá na principu prevence a zásadě udržitelného rozvoje. Úmluva z Espoo však *expressis verbis* nehovoří o přeshraničních aktivitách, jako jsou např. dálnice či železnice, které mohou mít významné přeshraniční účinky. V těchto případech

²³ Postup vyšetřování vyšetřovací komise je upraven v příloze IV Úmluvy. Komise je tříčlenná a skládá se z vědeckých či technických odborníků. Konečné stanovisko vyšetřovací komise má být založeno na přijímaných vědeckých principech. Komise jej předloží stranám zúčastněným na vyšetřování a sekretariátu.

²⁴ „Veřejnost“ znamená jednu nebo více fyzických nebo právnických osob.

²⁵ Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států [online], Ministerstvo životního prostředí [cit. 28. září 2020], dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/umluva_o_posuzovani_vlivu.

²⁶ Pro více informací viz např.: Protokol o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí [online], Ministerstvo životního prostředí [cit. 28. září 2020], dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/protokol_posuzovani_vliv_zp.

není zcela zřejmé, zda (či v jakém rozsahu) se Úmluva aplikuje. Některé státy tuto nejasnost řeší společným procesem EIA; jiné provádí posuzování vlivů jen ve vztahu ke svému území a o jeho výsledcích se následně vzájemně informují.²⁷

Požadavky vyplývající z Úmluvy z Espoo je třeba implementovat do národního práva. V České republice je tak činěno zákonem EIA, v ustanoveních § 11–14b.

2. 1. 3. Aarhuská úmluva

Účast veřejnosti na procesu EIA je jeho nedílnou součástí. Na mezinárodní úrovni je zajištěna *Úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí* (Aarhuská úmluva), která byla přijata v rámci Evropské Hospodářské komise OSN v roce 1998. Pro Českou republiku vstoupila Úmluva v platnost dne 4. října 2004.²⁸ Aarhuská úmluva je založena na třech pilířích: na právu na informace o životním prostředí, právu veřejnosti účastnit se rozhodování a právu na soudní ochranu. Na uvedených pilířích stojí také participace veřejnosti v proceduře EIA. Za pozornost stojí zvláště čl. 6 Úmluvy, který upravuje účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech.

Článek 6 Úmluvy se uplatňuje při procesu rozhodování o činnostech uvedených v příloze č. I Úmluvy.²⁹ Pokud některá z těchto činností podléhá procesu posuzování vlivů na životní prostředí (v rámci národního systému či v rámci systému posuzování vlivů přesahujících státní hranice), musí o tom být dotčena veřejnost přiměřeně, včas a účinně **informována**. Dotčené veřejnosti³⁰ musí být přiměřeně, včas a účinně poskytnuty i všechny další Úmluvou vymezené informace. Dále jí musí být zajištěn přístup k **přezkoumání** všech informací relevantních pro dané rozhodování a umožněno předkládat jakékoli připomínky, informace, rozborů nebo stanoviska,

²⁷ Srov. SCHRAGE, Wiek. *The Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*. In: BASTMEIJER, Kees. KOIVUROVA, Timo. *Theory and Practice of Transboundary Environmental Impact Assessment*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2008, s. 50–51.

²⁸ Viz sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s., o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

²⁹ V příloze I Úmluvy je seznam činností, které jsou rozděleny do určitých skupin, jako je např. sektor energetiky, výroba a zpracování kovů, chemický průmysl, nakládání s odpady apod. Vymezení jednotlivých činností má spíše rámcový charakter.

³⁰ Dotčenou veřejností Aarhuská úmluva rozumí: veřejnost, která je – nebo může být – ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem (čl. 2 odst. 5 Úmluvy).

kteří považují za relevantní ve vztahu k navrhované činnosti. V rozhodnutí, o jehož vydání je nutno veřejnost ihned informovat, musí být brán zřetel na výsledek účasti veřejnosti.³¹ V unijním právu jsou požadavky čl. 6 Úmluvy reflektovány směrnicí EIA a v zásadě se překrývají.³²

Přístup k **právní ochraně** zajišťuje čl. 9 Úmluvy. Ten stanoví, že osoby z řad dotčené veřejnosti – mají-li dostatečný zájem na věci, nebo trvá-li u nich porušování práva v případech, kdy to procesní správní předpis požaduje jako předběžnou podmínku³³ – mohou dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení čl. 6 Úmluvy, případně dalších relevantních ustanovení Úmluvy.

Na soulad vnitrostátního práva s požadavky plynoucími z Aarhuské úmluvy dohlíží **Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy** („ACCC“)³⁴, který za tímto účelem vydává právně nezávazná doporučení. Velké množství stížností, které ACCC řeší, směřují právě na porušení čl. 6 Úmluvy. Příkladem může být náleze³⁵, v němž ACCC vytykal České republice mimo jiné to, že v navazujícím řízení nezohledňuje vyjádření veřejnosti k procesu EIA a neumožňuje ani její účast v těchto řízeních. Kritika směřovala také vůči nemožnosti žádat o přezkum závěru zjišťovacího řízení ve správním či soudním řízení.³⁶

Je třeba upozornit na to, že Aarhuská úmluva není přímo použitelnou mezinárodní smlouvou (tzv. *self-executing treaty*) a tudíž nelze uplatňovat pravidlo čl. 10 Ústavy o její aplikační

³¹ Srov. čl. 6 Aarhuské úmluvy.

³² Srov. BANNER, Charles (ed.). *The Aarhus Convention: A Guide for UK Lawyers*. Oxford: Hart Publishing, 2015, s. 121.

³³ Co představuje dostatečný zájem a porušování práva, má být určeno v souladu s požadavky vnitrostátního práva a v souladu s cílem poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně. K tomuto účelu je zájem jakékoli nestátní neziskové organizace splňující požadavky čl. 2 odst. 5 Úmluvy pokládán za dostatečný pro účely požadavku „mají-li dostatečný zájem“. U těchto organizací se bude pro účely požadavku „trvá-li u nich porušování práva v případech, kdy to procesní správní předpis požaduje jako předběžnou podmínku“ předpokládat, že mají práva, která mohou být porušována (srov. čl. 9 odst. 2 al. 2 Aarhuské úmluvy).

³⁴ Ang. Aarhus Convention Compliance Committee („ACCC“).

³⁵ Srov. náleze Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy ACCC/C/2010/50 Czech Republic [online], Evropská hospodářská komise OSN [cit. 29. listopadu 2020], dostupné z: <https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/50TableCz.html>.

³⁶ Srov. Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/50 concerning compliance by the Czech Republic, bod 33 a 82 [online], Evropská hospodářská komise OSN [cit. 29. listopadu 2020], dostupné z: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C201050/Findings/C50_CzRepFindings.pdf. Srov. též BANNER, Charles (ed.). *The Aarhus Convention: A Guide for UK Lawyers*. s. 121–122, 131–132.

přednosti před zákonem.³⁷ Vnitrostátní právo je však nutné vykládat v souladu se závazky, které z Aarhuské úmluvy vyplývají.

2. 1. 4. Právně nezávazné dokumenty (soft law)

Za *soft law* se označují taková pravidla chování, která postrádají právní závaznost, a to z důvodu jejich právní nedokonalosti ve vztahu k obsahu (příliš neurčitá či „měkká“ pravidla) anebo k formě (chybí právně závazná forma pramene práva).³⁸

Význam právně nezávazných dokumentů je značný. Je pro to několik důvodů. Stanovy mezinárodních organizací většinou nesvěřují svým orgánům pravomoc přijímat právně závazné akty, a tak se tyto orgány k určité problematice často vyjadřují právě přijetím dokumentu doporučující povahy. Praktičnost doporučujících aktů (a to zejm. na mezinárodní úrovni) spočívá mimo jiné v jejich operativnosti, flexibilitě. V porovnání s často složitým a zdlouhavým procesem vyjednávání, přijímání a obvyklé nutnosti ratifikace mezinárodních smluv (včetně příp. budoucích dodatků k mezinárodní smlouvě), je přijímání soft law značně jednodušší. Při vyjednávání o obsahu doporučujících dokumentů bývá také větší měrou umožněno nevládním organizacím či nezávislým odborníkům obsah těchto dokumentů ovlivňovat. V neposlední řadě nalézá soft law uplatnění v případech, kdy je třeba vytyčit nějaký cíl obecnějšího rázu. Mnohdy je efektivnější přijmout právně nezávazný dokument, než stanovit konkrétní povinnosti vyžadující okamžitou implementaci.³⁹

V červnu 1992 (tedy přesně 20 let po klíčové konferenci ve Stockholmu) se v Rio de Janeiro uskutečnila v té době největší mezinárodní konference – **Konference OSN o životním prostředí a rozvoji**. Účastnili se jí političtí představitelé, diplomaté, vědci a zástupci nevládních organizací ze 179 států světa. Účastníci konference se shodli na nutnosti aktivního prosazování

³⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, čj. 9 Ao 1/2008-34: „*Nejvyšší správní soud pak posuzoval Aarhuskou úmluvu [...] a dospěl k závěru, že Úmluva není přímo použitelnou mezinárodní smlouvou a tudíž nelze uplatnit pravidlo čl. 10 Ústavy České republiky o aplikační přednosti Aarhuské úmluvy před zákonem.*“ Ke stejnému závěru dospěl též Ústavní soud České republiky v usnesení Ústavního soudu ze dne ze dne 2. 9. 2010, sp. zn. I. ÚS 2660/08: „*Co se týče názoru stěžovatele na přímou aplikovatelnost Aarhuské úmluvy, Ústavní soud usuzuje, že z textu této úmluvy, jež ve svém článku 1 předpokládá postupné uskutečňování obecně formulovaných cílů smluvními státy, nelze dovodit, že by tato úmluva byla přímým pramenem jakýchkoliv občanských práv či závazků, natož práv či svobod základních. Úmluva obsahuje závazky států, které mají programovou povahu a jsou průběžně realizovány smluvními stranami.*“

³⁸ ŠTURMA, Pavel. DAMOHORSKÝ, Milan (eds.). *Mezinárodní právo životního prostředí*. s. 103–104.

³⁹ SHELTON, Dinah. KISS, Alexandre. *Guide to International Environmental Law*. s. 9–10.

zásady trvale udržitelného rozvoje. Výsledkem konference jsou, mimo jiné,⁴⁰ dva významné dokumenty doporučující povahy: Deklarace z Ria a Agenda 21.⁴¹

Deklarace z Ria de Janeira o životním prostředí a rozvoji (*Deklarace z Ria*) obsahuje 27 zásad směřujících k ochraně životního prostředí a kladoucích důraz na zajištění udržitelného rozvoje. „*Tento koncept [udržitelného rozvoje] byl na svou dobu revoluční a vyvolal napříč vládami, a mezi vládami a jejich občany, živou debatu o tom, jak zajistit, aby byl rozvoj udržitelný.*“⁴² Procesu posuzování vlivů se týká zásada č. 17, která stanoví, že: hodnocení vlivu činností na životní prostředí (EIA) jako nástroj uplatňovaný na celostátní úrovni musí být aplikováno na ty navrhované aktivity, které by pravděpodobně mohly mít závažný negativní dopad na životní prostředí a které jsou předmětem rozhodování odpovídajících státních orgánů. Ze zásady je patrný důraz na požadavek preventivního přístupu ve vztahu k potenciálně škodlivým činnostem.

Dalším, velmi obsáhlým a propracovaným dokumentem, je **Agenda 21**. Tento komplexní akční plán vychází, stejně jako Deklarace z Ria, ze základního principu trvale udržitelného rozvoje. Ve své preambuli zdůrazňuje potřebu mezinárodní spolupráce, bez které nelze trvale udržitelného rozvoje dosáhnout. Proces posuzování vlivů na životní prostředí je v dokumentu zmíněn na přibližně třech desítkách míst. Článek 6.34. ukládá povinnost místním úřadům podniknout efektivní opatření k iniciování či podpoření procesů posuzujících vlivy na lidské zdraví a přírodní prostředí. Ve vztahu k jednotlivým environmentálním problémům – jako je např. boj proti desertifikaci (čl. 12.12.) a suchu (čl. 12.54.), ochrana biologické rozmanitosti (čl. 15.5.), ochrana pobřežních a mořských oblastí (čl. 17.6.), udržitelný rozvoj malých ostrovů (čl. 17.128.) atd. – pak dokument stanoví povinnost zajistit provedení procesu posuzování vlivů. Jedním z cílů, na které se má UNEP⁴³ zaměřit, je též další rozvoj a podpora co nejširšího využití posuzování vlivů na životní prostředí (čl. 38.22 písm i.). Nástrojem, jehož cílem je realizace povinností

⁴⁰ Na konferenci byly přijaty tyto právně závazné dokumenty: Úmluva o biologické rozmanitosti a Úmluva OSN o boji proti desertifikaci. Dále byly ve formě soft law přijaty Zásady obhospodařování lesů a Rámcová úmluva OSN o změně klimatu.

⁴¹ Srov. United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, Brazil, 3–14 June 1992 [online], United Nations [cit. 5. října 2020], dostupné z: <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992>.

⁴² Ibidem.

⁴³ United Nations Environment Programme (UNEP), česky Program OSN pro životní prostředí, je institucí OSN, k jejíž hlavní činnosti patří „*podpora mezinárodní spolupráce v oblasti životního prostředí, koordinace environmentálních programů OSN, sledování stavu životního prostředí, navrhování globálních a regionálních řešení nejvýznamnějších environmentálních problémů, podpora rozvoje výzkumu a zajištění výměny a šíření informací o životním prostředí.*“ Srov. Program OSN pro životní prostředí (UNEP) [online], Ministerstvo životního prostředí [cit. 6. října 2020], dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/program_osn_pro_zivotni_prostredi_unep.

plynoucích z Agendy 21 (srov. čl. 28.) na regionální úrovni, je dokument nazvaný Místní Agenda 21.

Počátek zájmu o určitou problematiku je často promítnut právě do *soft law*, kde se naskytá prostor pro komplexní a detailní úpravu, mnohdy bez politického vlivu, zakládající se na odbornosti. Tato úprava může sloužit jako zdroj inspirace při tvorbě závazného pramene práva (*hard law*), typicky mezinárodní smlouvy, příp. i mezinárodního obyčeje, pokud se státy chovají podle *soft law*. Jako příklad reflexe *soft law* lze uvést Aarhuskou úmluvu, která se v bodě 2 Preambule odvolává na princip č. 10 Deklarace z Ria.⁴⁴

Byť *soft law* není právně závazné, mnohdy je schopno, obdobně jako např. právní nauka, působit svou přesvědčivostí a odborností. Lze si představit, že může ovlivnit normotvůrce, aby překročil pouhé minimum stanovené mezinárodní smlouvou a poskytl tak životnímu prostředí vyšší standard ochrany.

2. 2. Unijní právo

Právní základ evropské úpravy posuzování vlivů na životní prostředí musíme hledat v primárním právu, konkrétně ve Smlouvě o fungování EU (SFEU). Podle čl. 4 SFEU patří oblast životního prostředí mezi ty pravomoci, které EU sdílí s členskými státy. SFEU ve svém článku 191 odst. 2 stanoví, že politika EU v oblasti životního prostředí je založena na zásadách obezřetnosti a prevence, odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje a na zásadě „znečišťovatel platí“. V primárním právu je tedy zakotvena, pro proces EIA klíčová, zásada prevence. Následující článek zmocňuje Evropský parlament a Radu, aby řádným legislativním postupem po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů rozhodly, jakou činnost bude EU vyvíjet, aby bylo dosaženo cílů uvedených v článku 191. A EU se vydala cestou harmonizace.

První směrnice upravující posuzování vlivů záměrů na životní prostředí byla přijata již v roce 1985.⁴⁵ Obsahovala spíše obecnější úpravu, včetně příloh obligatorně i fakultativně posuzovaných činností. V průběhu let byl proces posuzování, jakož i seznam záměrů podléhajících

⁴⁴ Jindy může naopak mezinárodní úmluva „lokálního“ charakteru (kterou Úmluva z Espoo na počátku své existence byla), předcházet (ač jen o pár měsíců) globální nezávazné úpravě, jako je např. Agenda 21.

⁴⁵ Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

posuzování zdokonalován a rozšiřován.⁴⁶ Jednak bylo třeba reagovat na technologický pokrok (viz např. zařazení zachycování a geologického ukládání oxidu uhličitého mezi seznam posuzovaných činností v roce 2009), dále bylo potřeba přizpůsobit unijní (resp. komunitární) právo požadavkům vyplývajících z mezinárodního práva (zejm. z Aarhuské úmluvy a Úmluvy z Espoo).⁴⁷ Směrnice z roku 1985 pozbyla platnosti v roce 2012, kdy byla nahrazena novou směrnicí z roku 2011.

Směrnice EIA z roku 2011⁴⁸, jež byla naposledy změněna směrnicí z roku 2014⁴⁹, vychází ze zásady obezřetnosti⁵⁰ a prevence.⁵¹ Směrnice stanoví povinnost harmonizovat zásady posuzování vlivů na životní prostředí, a to zejména pokud jde o: záměry, které mají být posuzovány, základní povinnosti oznamovatele záměrů a obsah posouzení. Členské státy nadto mohou stanovit přísnější pravidla ochrany životního prostředí než jaká stanoví směrnice EIA⁵² a poskytnout tak životnímu prostředí vyšší ochranu.

Směrnice se vztahuje na posuzování vlivů těch veřejných a soukromých záměrů, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí. „**Záměrem**“ směrnice rozumí provádění stavebních prací nebo výstavbu jiných zařízení nebo děl; a dále jiné zásahy do přírodního prostředí a krajiny včetně takových zásahů, které se týkají těžby nerostných surovin. Pojem „záměr“ je směrnicí definován dosti široce, což ovlivňuje rozsah její aplikovatelnosti na nejrůznější druhy projektů. Směrnice se však nemusí vztahovat na ty záměry, které jsou určeny výhradně pro účely obrany státu nebo jejichž jediným účelem je reakce na mimořádné civilní události (ale pouze za předpokladu, že by uplatnění směrnice mohlo uvedené účely nepříznivě ovlivnit). Toto ustanovení,

⁴⁶ Viz Směrnice Rady 97/11/ES ze dne 3. března 1997, kterou se mění směrnice 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí; 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 2009/31/ES ze dne 23. dubna 2009 o geologickém ukládání oxidu uhličitého a o změně směrnice Rady 85/337/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES, 2001/80/ES, 2004/35/ES, 2006/12/ES a 2008/1/ES a nařízení (ES) č. 1013/2006.

⁴⁷ Srov. CALSTER, Geert van. REINS, Leonie. *EU Environmental Law*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing, 2017, s. 130.

⁴⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Zásada obezřetnosti/princip předběžné opatrnosti má blízko k zásadě prevence. Od prevence jej odlišuje prvek (vědecké) nejistoty ohledně negativních dopadů určité činnosti. Zatímco u prevence víme, že činnost má/může mít negativní dopad na životní prostředí, v případě předběžné opatrnosti nevíme, jestli k poškození životního prostředí může dojít (např. při výrobě nových, doposud málo prozkoumaných chemických látek). Srov. § 13 ZŽP.

⁵¹ Viz recitál (2) směrnice EIA.

⁵² Viz recitál (3) směrnice EIA.

omezující aplikovatelnost směrnice EIA, je třeba vykládat restriktivně. Výjimka se tedy neuplatní například v případě letiště, které slouží současně civilním i vojenským účelům, ale jehož převažující využití je komerční.⁵³

Posuzování vlivů na životní prostředí je dle směrnice EIA proces, který sestává z několika fází:⁵⁴ **I.** vypracování dokumentace vlivů záměru na životní prostředí oznamovatelem; **II.** informování veřejnosti a projednávání informací poskytnutých oznamovatelem s příslušnými orgány a s dotčenou veřejností; **III.** přezkoumání informací příslušným orgánem, a to: informací uvedených v dokumentaci, dalších doplňujících informací, které v případě potřeby poskytne oznamovatel a jiných významných informací získaných při projednávání s příslušnými orgány a s dotčenou veřejností; **IV.** odůvodněný závěr příslušného orgánu o významných vlivech záměru na životní prostředí, v němž přihlédne k výsledkům přezkoumání uvedeného v bodě III. a případně svého vlastního doplňujícího přezkoumání; **V.** začlenění odůvodněného závěru příslušného orgánu do kteréhokoliv rozhodnutí uvedeného v článku 8a (zejm. rozhodnutí, kterým se uděluje povolení, či kterým se udělení povolení zamítá). K jednotlivým fázím posuzování viz kap. 3. 6.

Procesu posuzování vlivů na životní prostředí podléhají záměry s potenciálně významnými vlivy na životní prostředí, což jsou vždy ty záměry, které jsou uvedeny v příloze I směrnice EIA. Záměry uvedené v příloze II směrnice EIA podléhají posuzování vlivů fakultativně, tj. jen pokud tak určí členský stát (na základě přezkoumání každého jednotlivého případu anebo na základě prahových hodnot či kritérií stanovených členským státem⁵⁵). Ve výjimečných případech může členský stát vyjmout určitý záměr z působnosti ustanovení směrnice EIA. Může tak učinit pouze v případě, že by uplatňování ustanovení směrnice nepříznivě ovlivnilo účel záměru, a pouze pokud jsou splněny cíle směrnice EIA.

Posuzovány mají být přímé i nepřímé významné vlivy záměru na obyvatelstvo a lidské zdraví, biologickou rozmanitost, půdu, vodu, ovzduší a klima, hmotný majetek, kulturní dědictví a krajinu, jakož i vlivy na vzájemné působení mezi těmito faktory.⁵⁶

⁵³ Srov. rozhodnutí Evropského soudního dvora C-435/97, *WWF and Others*, bod 65–67.

⁵⁴ Viz čl. 1 odst. 2 písm. g) a čl. 5–8a směrnice EIA. K vymezení fází procesu posuzování došlo novelou směrnice, tj. směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014.

⁵⁵ Kritéria pro určení toho, zda mají být záměry uvedené v příloze II podrobeny posuzování vlivů na životní prostředí obsahuje příloha III směrnice EIA. Pokud to není v rozporu s cíli směrnice EIA, mohou členské státy stanovit i jiná kritéria (viz rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 10. června 2004, *Komise v. Itálie*, C-87/02, bod 41–44).

⁵⁶ Viz čl. 2 odst. 4 a čl. 3–4 směrnice EIA. V § 2 ZEIA je rozsah posuzování vymezen ještě širěji.

Členský stát nesmí nastavit kritéria výběru posuzovaných záměrů takovým způsobem, který by umožňoval vyhnout se posuzování vlivů tím, že by oznamovateli stačilo záměr rozdělit do několika menších záměrů, jež by samy o sobě procesu posuzování vlivů na životní prostředí nepodléhaly. Judikatura považuje tuto „salámovou“ metodu, tedy umělé rozdělování projektu za účelem vyhnout se procesu EIA, za nepřipustné obcházení smyslu právní úpravy.⁵⁷

Posuzování je třeba provést před vydáním povolení a jeho závěry musí být v povolovacím řízení zohledněny. Směrnice umožňuje členským státům integrovat proces EIA do již existujících povolovacích řízení. Konečné rozhodnutí o povolení musí obsahovat odůvodněný závěr (viz výše), veškeré environmentální podmínky a popis prvků záměru nebo zamýšlených opatření k vyloučení, prevenci, snížení či vyrovnání významných negativních vlivů na životní prostředí, jakož případně i popis opatření pro monitorování. O udělení (či o zamítnutí) povolení musí příslušný orgán bezodkladně informovat veřejnost a dotčené orgány.⁵⁸

Na účasti **veřejnosti** je kladen velký důraz.⁵⁹ Směrnice obsahuje výčet informací, které musí být veřejnosti zpřístupněny. Dotčené veřejnosti pak musí být umožněno účastnit se rozhodovacích řízení a vyjadřovat zde své připomínky a stanoviska. Stanovení podrobných podmínek ohledně informování veřejnosti a projednání s dotčenou veřejností je ponecháno na členských státech.⁶⁰ Směrnice rovněž upravuje právo dotčené veřejnosti na přístup k soudu, tedy oprávnění napadnout hmotnou či procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti. Tím není ovlivněna možnost (soudnímu řízení předcházejícího) předběžného přezkoumání věci správním orgánem a nutnost vyčerpat prostředky ve správním řízení. Ohledně všech těchto řízení směrnice stanoví, že každé takové řízení musí být spravedlivé, nestranné a včasné a nesmí být nepřiměřeně nákladné⁶¹.⁶²

⁵⁷ Srov. např. rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 21. září 1999, *Komise v. Irsko*, C-392/96, bod 76 a 82 či rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 25. července 2008, *Ecologistas en Acción-CODA v. Ayuntamiento de Madrid*, C-142/07, bod 44.

⁵⁸ Viz čl. 2 odst. 1 a 2 a čl. 8–9 směrnice EIA.

⁵⁹ Směrnice EIA vychází z Aarhuské úmluvy, kterou EU ratifikovala v roce 2005. Směrnice se k Úmluvě hlásí v recitálech 18–21.

⁶⁰ Viz čl. 6 směrnice EIA.

⁶¹ Viz čl. 19 směrnice EIA. Otázka nákladnosti řízení musí být soudem objektivně posouzena. Vnitrostátní soud nesmí při analýze výše nákladů řízení vycházet jen z finančních možností „průměrného“ žalobce, ale musí vzít v úvahu zejm. situaci dotčených účastníků řízení, rozumné vyhlídky žadatele na úspěch, závažnost zájmů dotčených ve sporu pro žadatele i pro ochranu životního prostředí, složitost použitelného práva a řízení, jakož i případnou neuváženost návrhu v různých stádiích řízení (srov. rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 11. dubna 2013, *Edwards and Pallikaropoulos*, C-260/11, bod 40–42).

⁶² CALSTER, Geert van. REINS, Leonie. *EU Environmental Law*. s. 130–144.

Dílejší úpravu posuzování vlivů na životní prostředí nalezneme i v dalších směrniciích. Významná je směrnice o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin⁶³, kterou se vytváří spojitá evropská ekologická síť zvláštních oblastí ochrany, nazvaná NATURA 2000 (viz čl. 3). Směrnice v čl. 6 stanoví, že každý projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, podléhá odpovídajícímu posouzení jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany. Blíže k „naturovému posuzování“ srov. kapitolu 5. 2.

Je vhodné zmínit, že posuzování vlivů plánů a programů na životní prostředí (SEA) je upraveno zvláštní směrnici.⁶⁴

Výše uvedené je pouze základním přehledem unijní úpravy EIA. Práva a povinnosti ze směrnice EIA jsou zapracovány do vnitrostátního práva, zejm. do zákona EIA. Proto se podrobnější analýze procesu posuzování vlivů záměrů na ŽP věnuje až kapitola 3. 6.

2. 3. České právo

V České republice je problematika posuzování vlivů na životní prostředí upravena zejména na zákonné úrovni. O úroveň výše, v ústavním pořádku, bychom mohli nutnost provádět posuzování vlivů implicitně vyčíst z **čl. 7 Ústavy České republiky**⁶⁵, z něhož pro stát vyplývá povinnost disponovat nástroji k naplnění uvedeného cíle, tj. k šetrnému využívání přírodních zdrojů a ochraně přírodního bohatství. Další povinnosti plynou z **čl. 35 Listiny základních práv a svobod**⁶⁶. K jejich plnění napomáhá také EIA, neboť posuzování vlivů přispívá k zachování příznivého životního prostředí a k zamezení či alespoň omezení jeho ohrožování a poškozování.

Již první, základní právní předpis na poli práva životního prostředí, kterým je zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (ZŽP), obsahoval v ustanoveních § 20–26 rámcovou úpravu

⁶³ Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.

⁶⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí.

⁶⁵ Článek 7 Ústavy: Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.

⁶⁶ Článek 35 Listiny základních práv a svobod:

(1) Každý má právo na příznivé životní prostředí.

(2) Každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů.

(3) Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.

posuzování vlivů na životní prostředí.⁶⁷ První komplexní úpravu procesu posuzování vlivů však nalezneme až v **zákoně č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí**. Podle tohoto zákona představovala EIA, tak jako dnes, specifický proces, který není správním řízením a který předchází povolovacímu řízení. Na svou dobu, v porovnání s ostatními státy Evropského společenství, šlo o relativně pokrokový zákon.⁶⁸

Přesto se v důsledku očekávaného vstupu České republiky do EU přistoupilo k přijetí zcela nového zákona, kterým je až do současné doby platný **zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů** (dále jen „zákon EIA“, či „ZEIA“), který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2002. Zákon EIA obsahuje komplexní úpravu posuzování vlivů záměrů i koncepcí, včetně přeshraničního posuzování a jeho dnešní podoba je do velké míry výsledkem transpozice unijních směrnic. Za dobu své existence byl zákon mnohokrát novelizován. Z obsahu významnějších novel stojí za zmínku např. zavedení nového institutu podlimitního záměru⁶⁹, založení aktivní žalobní legitimace pro environmentální právnické osoby⁷⁰ či uložení povinnosti v určitých případech vydat tzv. verifikační stanovisko⁷¹.

Dílejší úpravu posuzování vlivů na životní prostředí nalezneme i v jiných zákonech. **Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (ZOPK)** v § 45h a § 45i stanoví zvláštní, přísnější pravidla pro posuzování záměrů, které mohou významně ovlivnit předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti (NATURA 2000). Ustanovení § 67 ZOPK zase ukládá povinnost investorovi zajistit provedení hodnocení vlivu zamýšleného zásahu na zájmy

⁶⁷ V aktuálním znění ZŽP nalezneme zmínku o procesu posuzování vlivů jen v § 17. Toto ustanovení chápe posuzování jako jeden z nástrojů ochrany životního prostředí, kterým se realizuje obecná zásada prevence: Každý, kdo využívá území nebo přírodní zdroje, projektuje, provádí nebo odstraňuje stavby, je povinen takové činnosti provádět jen po zhodnocení jejich vlivů na životní prostředí a zatížení území, a to v rozsahu stanoveném tímto zákonem a zvláštními předpisy (§ 17 odst. 2 ZŽP). Každý, kdo hodlá zavést do výroby, oběhu či spotřeby technologie, výrobky a látky, či kdo je hodlá dovážet, je povinen zabezpečit, aby splňovaly podmínky ochrany životního prostředí a aby v případech stanovených tímto zákonem a zvláštními předpisy byly posouzeny z hlediska jejich možných vlivů na životní prostředí (§ 17 odst. 3 ZŽP).

⁶⁸ DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, s. XXIII.

⁶⁹ Zákon č. 163/2006 Sb.

⁷⁰ Zákon č. 436/2009 Sb.

⁷¹ Zákon č. 39/2015 Sb. Tento zákon napravil nedostatky v ZEIA, které způsobila nesprávná transpozice směrnice EIA. V jejím důsledku bylo s Českou republikou zahájeno řízení o porušení SFEU (tzv. *infringement*). Evropská Komise České republiky vytýkala např. „nedostatečnou závaznost výstupů z procesu EIA a případné změny záměru v průběhu navazujících řízení, nedostatečnou účast veřejnosti v navazujících řízeních či nezajištění včasné a účinné soudní ochrany osobám spadajícím do tzv. dotčené veřejnosti, jak ji směrnice EIA definuje.“ Srov. BAHÝLOVÁ, Lenka. KOCOUREK, Tomáš. VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 4; Srov. též důvodovou zprávu k zákonu č. 39/2015 Sb., s. 22 a násl. (dostupná z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=299&CT1=0>).

chráněné podle části druhé (obecná ochrana přírody a krajiny), třetí (zvláště chráněná území) a páté (památné stromy, zvláště chráněné druhy rostlin, živočichů a nerostů) ZOPK. K tomuto tzv. naturovému, resp. biologickému posuzování srov. kapitolu 5. 2. a 5. 3.

Dalším právním předpisem, který se týká EIA, je **zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu** (stavební zákon). Ve stavebním zákoně nalezneme úpravu některých navazujících řízení ve smyslu § 3 písm. g) ZEIA, zejm. jde o územní řízení a stavební řízení, která v praxi patří mezi nejčastější navazující řízení. Dále stavební zákon upravuje územní řízení s posouzením vlivů na životní prostředí (§ 94a až § 94i StavZ) a společné územní a stavební řízení s posouzením vlivů na životní prostředí (§ 94q až § 94z StavZ). Tato dílčí a v praxi téměř nevyužívaná integrace procesu EIA do územního, resp. do společného územního a stavebního řízení, která byla provedena novelou StavZ z roku 2017⁷², je vedena snahou zrychlit a zefektivnit celý proces realizace záměru. Vedle stavebního zákona nalezneme úpravu tzv. navazujících řízení v celé řadě **dalších zákonů** jako je: horní zákon (HorZ), vodní zákon (VodZ), zákon o integrované prevenci (IPPC), zákon o odpadech (OdpZ) apod.

Dostí specifickou a okrajovou úpravu obsahuje část čtvrtá **zákona č. 273/2003 Sb., o Antarktidě** a o změně některých zákonů („ZoA“). Předmětem posuzování vlivů na životní prostředí v Antarktidě jsou všechny plánované činnosti v Antarktidě včetně změn těchto činností, pro které se vyžaduje povolení podle ZoA. ZoA obsahuje vlastní proceduru posuzování, jejímž výsledkem – pokud posuzování proběhne v celém rozsahu – je stanovisko k všestrannému zhodnocení vlivů coby odborný podklad pro navazující řízení o vydání povolení podle ZoA.⁷³

Na **podzákoné úrovni** je důležité upozornit na vyhlášku č. 453/2017 Sb., o odborné způsobilosti a o úpravě některých dalších otázek souvisejících s posuzováním vlivů na životní prostředí⁷⁴ a na vyhlášku 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. Obě vyhlášky jsou prováděcím právním předpisem k ZEIA. Podrobně upravují zejména podmínky pro získání autorizace ve smyslu § 19 ZEIA a pro konání veřejného projednání podle § 17 ZEIA.⁷⁵

⁷² 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.

⁷³ Srov. § 13–17 ZoA.

⁷⁴ Vyhláška č. 453/2017 Sb. nahradila původní vyhlášku Ministerstva životního prostředí č. 457/2001 Sb., o odborné způsobilosti a o úpravě některých dalších otázek souvisejících s posuzováním vlivů na životní prostředí.

⁷⁵ Srov. DVORÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář.* s. XXIII–XXVI.

Shledávám vhodným zmínit též prameny práva ve smyslu gnoseologickém. Neboť zdrojem poznání práva je také např. právní literatura či různé příručky a metodiky nezávazného charakteru. Právě tyto dokumenty představují často prvotní zdroj seznámení se s danou problematikou. Za všechny lze uvést například *EIA Rukověť oznamovatele záměru*⁷⁶, praktického průvodce procesem EIA pro oznamovatele.

⁷⁶ Dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/dokumenty/dokumentSoubor/45/rukovet_oznamovatele.pdf.

3. Posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona EIA

3. 1. Úvodem

Předmětem úpravy zákona EIA je na jedné straně posuzování vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví, a na straně druhé postup osob, správních orgánů a územních samosprávných celků při tomto posuzování. Zákon EIA zpracovává požadavky vyplývající pro Českou republiku z mezinárodního a evropského práva – zejm. z Úmluvy z Espoo a ze směrnice EIA.⁷⁷

Posuzování vlivů na životní prostředí je specifický proces, který není správním řízením. Správní řád se při postupu podle zákona EIA použije pouze podpůrně.⁷⁸ Účelem institutu posuzování vlivů záměru na životní prostředí je získat **objektivní odborný podklad** (závazné stanovisko EIA) o vlivu záměru na životní prostředí, jakožto jeden z podkladů pro další rozhodování o záměru, čímž má být zajištěn udržitelný rozvoj společnosti.⁷⁹

Pojem „**posuzování vlivů na životní prostředí**“ zákon používá jako legislativní zkratku pro posuzování vlivů na životní prostředí a pro posuzování vlivů na veřejné zdraví.⁸⁰ Posuzování vlivů na životní prostředí podléhají v zákoně EIA vymezené záměry (viz níže), jejichž provedení by mohlo⁸¹ závažně ovlivnit životní prostředí.⁸² Posuzování vlivů záměru na životní prostředí je třeba odlišovat od „**posouzení vlivů záměru na životní prostředí**“, kterým zákon rozumí proces, který sestává z vypracování a projednání dokumentace, zpracování posudku, vydání stanoviska a jeho zahrnutí do příslušného rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení.⁸³

Definice posouzení vlivů záměru na životní prostředí obsažená v § 3 písm. 1) zákona EIA vychází z definice uvedené v čl. 1 odst. 2 písm. g) revidované směrnice EIA. Z obou definic vyplývá, že **posouzení** vlivů záměru na životní prostředí (tj. proces EIA) nezahrnuje fáze, které předchází vypracování a projednání dokumentace (tj. zejména zjišťovací řízení). Naproti tomu

⁷⁷ Viz § 1 odst. 1 ZEIA.

⁷⁸ Srov. § 1 odst. 2 SpŘ. Ustanovení § 23 odst. 14 ZEIA („Na řízení podle tohoto zákona se nevztahuje správní řád, pokud tento zákon nestanoví jinak.“) bylo zrušeno zákonem č. 39/2015 Sb.

⁷⁹ Viz § 1 odst. 3 ZEIA; k udržitelnému rozvoji srov. § 6 ZŽP a § 18 odst. 1 StavZ.

⁸⁰ K ochraně veřejného zdraví viz např. DUDOVÁ, Jana. *Právo na ochranu veřejného zdraví. Ochrana veřejného zdraví před rizikovými faktory venkovního prostředí*. 1. vydání, Praha: Linde, 2011, s. 216: „V převážné většině případů bude ochrana veřejného zdraví před známými rizikovými faktory a negativními environmentálními vlivy účinně zabezpečena institutem posuzování vlivů na životní prostředí v procesu územního plánování.“

⁸¹ Výraz „by mohlo“ jasně značí, že proces posuzování vlivů je založen na zásadě prevence, tedy snaze negativním vlivům na životní prostředí předejít.

⁸² Viz § 1 odst. 2 ZEIA.

⁸³ Viz § 3 písm. 1) ZEIA.

posuzování vlivů (záměru) na životní prostředí, jakožto obecný pojem, vymezen není. Posuzování lze považovat za širší pojem, než je posouzení vlivů záměru na životní prostředí (proces EIA) a tudíž do něj zahrnout postup podle zákona EIA od předložení oznámení záměru oznamovatelem, přes provedení zjišťovacího řízení (screening, scoping) a příp. následný proces EIA (tedy vypracování a projednání dokumentace atd.).⁸⁴ Pojmy „posuzování vlivů záměru na životní prostředí“ a „posouzení vlivů záměru na životní prostředí“ (proces EIA) mohou působit zmatek. Nezřídka dochází k jejich zaměňování.

3. 2. Rozsah posuzování

Pokud jde o rozsah posuzování, ustanovení § 2 ZEIA stanoví, že se posuzují vlivy na obyvatelstvo, veřejné zdraví⁸⁵ a životní prostředí. Vlivy na životní prostředí konkrétně zahrnují vlivy na (a to ve smyslu zvláštních, „složkových“ zákonů): živočichy a rostliny, ekosystémy, biologickou rozmanitost, půdu, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní dědictví a jejich vzájemné působení a souvislosti. Novelou zákona EIA⁸⁶ byly do rozsahu posuzování zahrnuty rovněž vlivy na biologickou rozmanitost, se zvláštním zřetelem na evropsky významné druhy, ptáky a evropská stanoviště.⁸⁷

3. 3. Předmět posuzování

Pojem „záměr“ zákon vymezuje jako stavby, zařízení, činnosti a technologie uvedené v příloze č. 1 k zákonu EIA a dále takové stavby, zařízení, činnosti a technologie, které podle stanoviska orgánu ochrany přírody vydaného podle ZOPK mohou samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti (tzv. soustavy NATURA 2000).⁸⁸ Otázka, zda provedení záměru může mít závažný vliv na životní prostředí, je velmi důležitá. Obligatorně posuzované záměry jsou posuzovány bez dalšího,

⁸⁴ Srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 326/2017 Sb., s. 50.

⁸⁵ Podle § 2 odst. 1 VeřZdr se veřejným zdravím rozumí zdravotní stav obyvatelstva a jeho skupin; přičemž tento zdravotní stav je určován souhrnem přírodních, životních a pracovních podmínek a způsobem života.

⁸⁶ Zákon č. 326/2017 Sb.

⁸⁷ Vedle autorizace v oblasti posuzování vlivů na ŽP se dále uděluje a vyžaduje: osvědčení o odborné způsobilosti pro oblast posuzování vlivů na veřejné zdraví (viz vyhláška č. 353/2004 Sb.), autorizace pro účely naturového posouzení podle § 45i ZOPK a autorizace pro účely hodnocení podle § 67 ZOPK (viz vyhláška č. 468/2004 Sb.).

⁸⁸ Viz § 3 písm. a) ZEIA.

neboť se u nich *ex lege* předpokládá, že jejich realizace může mít závažný vliv na životní prostředí. U fakultativně posuzovaných záměrů proběhne proces EIA jen tehdy, stanoví-li se tak ve zjišťovacím řízení⁸⁹ (blíže viz jednotlivé fáze posuzování).

Je důležité upozornit na to, že posuzování vlivů na životní prostředí má podléhat projekt jako celek. Umělé dělení, „rozdrobení“ záměru na menší části, které by samy o sobě posuzovány být nemusely (tzv. salámová metoda), je považováno za účelové obcházení zákona.⁹⁰

Posuzování vlivů záměrů na životní prostředí podle zákona EIA nepodléhají všechny záměry, ale jen ty, které jsou vymezeny v § 4 ZEIA. Toto ustanovení ve svém prvním odstavci v několika případech odkazuje na **přílohu č. 1 k zákonu EIA**. Příloha obsahuje seznam záměrů, které jsou vymezeny slovně a často doplněny limitní hodnotou.

Záměry se tradičně dělí na záměry **obligatorně** posuzované a záměry posuzované **fakultativně** (viz níže). Jak již bylo zmíněno výše, obligatorně posuzované záměry podléhají procesu EIA vždy, bez dalšího. Naproti tomu fakultativně posuzované záměry podléhají posouzení vlivů na životní prostředí jen, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení.

Záměry lze dále členit na záměry **s limitní hodnotou** a záměry **bez limitní hodnoty**. Pokud je záměr v seznamu uveden bez limitní hodnoty, je předmětem posuzování bez dalšího, tedy bez ohledu na to, jaká je jeho kapacita (rozsah, velikost, rozloha apod.). Bude však záležet na tom, zda je zařazen do kategorie I – a povinně proběhne celý proces posuzování anebo do kategorie II – a tudíž proces proběhne vždy alespoň do fáze zjišťovacího řízení, v němž se rozhodne, jestli záměr bude podroben procesu EIA či nikoli. Je-li u záměru limitní hodnota uvedena, podléhá záměr procesu EIA jen v případě naplnění tohoto limitu. A bude poté opět záležet na zařazení záměru do kategorie I (podléhá posuzování vždy) nebo do kategorie II (pak se o provedení procesu EIA rozhodne ve zjišťovacím řízení).⁹¹ Do skupiny záměrů s limitní hodnotou patří také tzv. **podlimitní záměry** a jejich změny. U podlimitních záměrů musí být kromě kvantitativní podmínky týkající se dosažení alespoň 25 % limitní hodnoty splněno ještě kritérium umístění podlimitního záměru ve zvláště chráněném území nebo jeho ochranném pásmu a dále stanovení úřadu, že podlimitní záměr bude podléhat zjišťovacímu řízení (viz níže).

⁸⁹ V jeho rámci je třeba nejdříve provést tzv. screening, jehož výsledkem je zjištění, zda záměr má být podroben procesu EIA či nikoli. Vystane-li náhodou pochybnost, zda má být záměr podroben procesu EIA, je nutné se v zájmu ochrany životního prostředí přiklonit k variantě provedení posouzení.

⁹⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, čj. 9 As 88/2008-301. Srov. také JANČÁŘOVÁ, Ilona (eds.). *Právo životního prostředí: obecná část*. s. 366–367.

⁹¹ DVORÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. s. 17–18.

3. 3. 1. Obligatorně posuzované záměry

Posuzování vlivů na životní prostředí podléhají vždy:

- a) Záměry uvedené v kategorii I přílohy č. 1 k zákonu EIA.

Příklad: Řízená skládka odpadů Lipník nad Bečvou - III. etapa rozšíření skládky (kód záměru: OV8146). Záměr je zařazen pod (původní⁹²) bod 10.2 přílohy č. 1 ZEIA (*Zařízení k odstraňování ostatních odpadů s kapacitou nad 30 000 t/rok*), příslušným úřadem je MŽP. Předmětem záměru je vybudování 3. etapy skládky, konkrétně jde o pokračování skládkové činnosti v areálu s navýšením celkové kapacity návozu odpadu bez rozšíření areálu mimo stávající hranice areálu skládky. Po oznámení záměru proběhlo zjišťovací řízení ve formě tzv. scopingu (úřad vymežil, co je nutné zahrnout do dokumentace). Následně proběhly jednotlivé fáze procesu EIA (tj. zpracování dokumentace, posudku a vydání kladného stanoviska EIA). Veřejné projednání se nekonalo (úřad neobdržel žádné nesouhlasné vyjádření k dokumentaci), veřejnost se do posuzování nezapojila.

- b) Změny záměrů ad a), pokud změna záměru vlastní⁹³ kapacitou nebo rozsahem dosáhne příslušné limitní hodnoty, je-li uvedena.⁹⁴

Příklad: Ardagh Metal Packaging Czech Republic s.r.o. – změna lakovací linky (kód záměru:OV7140). Záměr je zařazen pod (původní) bod 4.4 přílohy č. 1 ZEIA (*Povrchová úprava kovů nebo plastů včetně lakoven, s kapacitou nad 500 tis. m²/rok celkové plochy úprav*). Příslušným úřadem je MŽP. Cílem předloženého záměru je nahradit určité části technologie lakovací linky, čímž dojde k navýšení kapacity lakovací linky ze stávající plochy 10,5 mil.m²/rok na 20,5 mil. m²/rok. Ministerstvu byla namísto oznámení záměru doručena přímo dokumentace (byla využita možnost uvedená v § 6 odst. 5 ZEIA). Závěr dokumentace i následného posudku zněl, že záměr nebude mít významný negativní vliv na ŽP. MŽP vydalo souhlasné závazné stanovisko. Veřejnost se k záměru nevyjádřila, veřejné projednání se nekonalo.

Z uvedeného vyplývá, že záměry vymezené v příloze č. 1 kategorii I musí být posuzovány vždy (jde o projekty, které mají být v budoucnu teprve realizovány), zatímco změny těchto záměrů (tedy změny projektů již realizovaných) budou posuzovány jen v případě, že změna dosáhne limitní hodnoty, je-li tato hodnota uvedena. Pokud změna limitní hodnoty dosáhne, jedná se o tzv. nadlimitní změnu. Jestliže limitní hodnota u záměru uvedena není, spadá změna záměru pod § 4 odst. 1 písm. b) ZEIA, tedy posuzování fakultativní, neboť nejde o „nadlimitní změnu“, ale pouze o „významnou změnu“ (viz níže).⁹⁵

⁹² Viz závěr následující kapitoly.

⁹³ „Slovem ‚vlastní‘ zákonodárce zdůrazňuje, že rozhodnými jsou parametry samotné změny, nikoli záměru (ať už před změnou, či po ní).“ In: DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. s. 18.

⁹⁴ Viz § 4 odst. 1 písm. a) ZEIA.

⁹⁵ Srov. DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. s. 18–19. Je vhodné na tomto místě upozornit na nesrovnalost v BAHÝLOVÁ, Lenka. KOCOUREK, Tomáš. VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. s. 26. Komentář chybně uvádí: „Změna záměru, který sám

Lze shrnout, že celému posuzování vlivů záměru na životní prostředí vždy podléhají záměry uvedené v příloze č. 1 kategorii I a jejich „nadlimitní“ změny.

3.3.2. Fakultativně posuzované záměry

Do kategorie fakultativně posuzovaných záměrů patří takové záměry, u kterých nelze, na rozdíl od obligatorně posuzovaných záměrů, vzhledem k jejich charakteru, velikosti, rozloze apod., předpokládat významné riziko v každém jednotlivém případě. Příslušný úřad tedy v tzv. zjišťovacím řízení (viz kap. 3. 6. 2.) musí posoudit, zda je nebo není vyloučena možnost významného vlivu na životní prostředí. Fakultativně posuzované záměry tak podléhají procesu EIA jen, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení.

Jedná se o:

- a) Změny záměrů uvedených v kategorii I přílohy č. 1 ZEIA, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí, zejména pokud má být významně zvýšena jejich kapacita a rozsah nebo pokud se významně mění jejich technologie, řízení provozu nebo způsob užívání a nejedná-li se o změny podle § 4 odst. 1 písm. a) ZEIA.

Příklad: Optimalizace výroby tekutého kovu pro výroby odlitků slévárny VIADRUS a.s. (kód záměru: OV9207). Záměr je zařazen pod bod 16 přílohy č. 1 ZEIA (*Integrovaná zařízení pro primární tavbu litiny a oceli*), příslušným úřadem je MŽP. U záměru má dojít k významné změně jeho technologie a řízení provozu (konkrétně nahrazení kupolových pecí středofrekvenčními pecemi, čímž dojde ke snížení maximální projektované kapacity výroby šedé litiny z 80 000 t/rok na 24 000 t/rok). Tato změna podléhá procesu EIA, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení. MŽP došlo k závěru, že záměr nemůže mít významný vliv na životní prostředí a nebude dále posuzován. Veřejnost ani dotčená veřejnost se nevyjádřily. Posuzování tedy skončilo ve fázi zjišťovacího řízení, proces EIA neproběhne.

- b) Záměry uvedené v kategorii II přílohy č. 1 ZEIA a změny těchto záměrů, pokud změna záměru vlastní kapacitou nebo rozsahem dosáhne příslušné limitní hodnoty, je-li uvedena, nebo které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí, zejm. pokud má být významně zvýšena jeho kapacita a rozsah nebo pokud se významně mění jeho technologie, řízení provozu nebo způsob užívání.

Příklad: Větrná elektrárna Hať – jih (kód záměru: MSK2123). Záměr je zařazen pod bod 7 přílohy č. 1 ZEIA (*Větrné elektrárny s výškou stožáru od stanoveného limitu [50 m]*), příslušným úřadem je KÚ

o sobě je zařazen do kategorie I., aniž by musel splňovat jakékoli množství hodnoty, podléhá vždy posuzování vlivů na životní prostředí, a to aniž by rovněž změna takového záměru musela vykazovat jakékoli kvantifikační znaky.“

Moravskoslezského kraje. Předmětem záměru je výstavba a provoz jedné větrné elektrárny v katastrálním území Hat' (typ Vestas V 112 s výkonem 3,3 MW_e). Dotčená veřejnost se zjišťovacího řízení neúčastnila. KÚ rozhodl, že záměr nemá významný vliv na životní prostředí a veřejné zdraví a nebude dále posuzován.

- c) Podlimitní záměry, které dosáhnou alespoň 25 % příslušné limitní hodnoty, nacházejí se ve zvláště chráněném území nebo jeho ochranném pásmu podle ZOPK a příslušný úřad stanoví, že budou podléhat zjišťovacímu řízení.
- d) Změny podlimitních záměrů, které vlastní kapacitou nebo rozsahem dosáhnou alespoň 25 % příslušné limitní hodnoty, v jejichž důsledku podlimitní záměr současně naplní příslušnou limitní hodnotu nebo kritéria podle písm. c) a příslušný úřad stanoví,⁹⁶ že budou podléhat zjišťovacímu řízení.
- e) Stavby, zařízení, činnosti a technologie, které podle stanoviska orgánu ochrany přírody vydaného podle ZOPK mohou samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti.

Příklad: Státní hrad Křivoklát – Oprava střechy Prochodité věže (kód záměru: STC1961). Záměr nepatří mezi záměry uvedené v příloze č. 1 ZEIA, ale podle § 4 odst. 1 písm. f) ZEIA vyžaduje zjišťovací řízení, neboť se nachází na území evropsky významné lokality a věž je sídlem letní kolonie netopýra velkého (Správa CHKO Křivoklátsko dospěla k závěru [srov. § 45i ZOPK], že záměrem dojde k významnému zásahu do stanoviště předmětu ochrany EVL Křivoklátsko – hrad). Při správném provedení opravy by záměr neměl mít negativní vliv na stav populace druhu netopýra velkého v této lokalitě. Během opravy věže sice bude vliv na uvedený druh netopýra mírně až významně negativní, ale v případě dodržení určitých opatření, bude úkryt pro netopýry již v následujícím roce po opravě opět vhodný k využívání jako reprodukční útočiště. Ve zjišťovacím řízení tedy KÚ Středočeského kraje rozhodl, že záměr nemá významný vliv na životní prostředí a veřejné zdraví a nebude dále posuzován. Veřejnost se k záměru nevyjádřila.
- f) Změny záměrů, které by podle závazného stanoviska příslušného úřadu vydaného podle § 9a odst. 6 mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí.
- g) Části nebo etapy záměrů podle § 9a odst. 5 (tj. v případě, kdy nelze prodloužit platnost stanoviska EIA z důvodu, že došlo ke změnám podmínek v dotčeném území nebo poznatků a metod posuzování, v jejichž důsledku by záměr mohl mít dosud neposouzené významné vlivy na životní prostředí).⁹⁷

⁹⁶ V tzv. předzjišťovacím řízení (blíže viz kap. 3. 6. 1.).

⁹⁷ Srov. § 4 odst. 1 písm. b)–h) ZEIA.

a předložení oznámení podlimitního záměru, na jehož základě se rozhodlo, zda bude probíhat zjišťovací řízení). Pokud by byly hodnoty nastaveny nevhodně, mohly by záměry, které mohou mít závažný vliv na životní prostředí, posuzování uniknout. Tím by členský stát překročil prostor pro uvážení, který má na základě čl. 4 odst. 2 a účel směrnice EIA by nebyl naplněn.¹⁰³ Určení prahových hodnot vychází podle předkladatele novely z dosavadních zkušeností.¹⁰⁴ Zda toto nastavení je vhodné a souladné se směrnicí EIA ukáže až praxe.¹⁰⁵

3. 3. 3. Výjimky z procesu posuzování vlivů

Přestože by za normálních okolností určitý projekt podléhal procesu EIA, může vláda formou usnesení rozhodnout, že tomu tak v konkrétním případě nebude. Tuto možnost zákon připouští pro **dvě skupiny záměrů**. První z nich jsou ty záměry či jeho části, které jsou určeny výhradně pro účely obrany nebo bezprostředního odvrácení nebo zmírnění důsledků mimořádné události, která by mohla vážně ohrozit zdraví, bezpečnost, majetek obyvatelstva nebo životní prostředí, pokud by mohlo posuzování tyto účely nepříznivě ovlivnit.¹⁰⁶

Druhou skupinou záměrů jsou takové záměry, 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 posuzování záměru provést, aniž by byl nepříznivě ovlivněn účel záměru. Vláda v tomto případě může rozhodnout o neprovedení posuzování jen ve výjimečných případech a vždy až po vyjádření Ministerstva životního prostředí. Dále je vláda povinna zajistit zveřejnění informace o vyloučení záměru z posuzování a o důvodech vyloučení a rovněž o tom informovat Evropskou komisi. Může též pro záměr stanovit jinou formu posuzování; a pokud tak učiní, musí poté zveřejnit jeho výsledky.¹⁰⁷

K možnosti využít některou z uvedených výluk z procesu EIA je třeba přistupovat jen výjimečně. Své uplatnění mají výjimky nalézt pouze v nezbytných případech, kdy jsou výše

¹⁰³ Srov. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 16. července 2009, Komise v. Irsko, C-427/07, bod 42.

¹⁰⁴ „K hlavním změnám patří nastavení nových parametrů, při jejichž splnění budou záměry posuzovány jako tzv. podlimitní. Tyto parametry odfiltrují výraznou část dosud posuzovaných podlimitních záměrů, protože praxe ukázala, že vzhledem k jejich velikosti, a s tím souvisejícími nevýznamnými vlivy na ŽP a veřejné zdraví, u nich bylo v naprosté většině konstatováno, že zjišťovacímu řízení nebudou podléhat. Novým nastavením parametrů pro podlimitní záměry dojde ke snížení množství podlimitních záměrů a s tím související nadbytečné administrativní zátěže, a zároveň nebude porušen účel směrnice EIA.“ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 326/2017 Sb., s. 85.

¹⁰⁵ DVORSKÁ, Eliška. *Aktuální změny právní úpravy v oblasti posuzování vlivů záměrů na životní prostředí*. s. 43–44.

¹⁰⁶ Srov. § 4 odst. 2 ZEIA a čl. 1 odst. 3 směrnice EIA.

¹⁰⁷ Srov. § 4 odst. 3 ZEIA a čl. 2 odst. 4 směrnice EIA.

uvedené zájmy vážně ohroženy nějakou nepředvídatelnou mimořádnou událostí, která vyžaduje okamžité řešení. Stále je však třeba trvat na naplnění účelu zákona EIA; tudíž po skončení mimořádné situace záměr *ex post* posoudit, příp. stanovit jinou formu posouzení.¹⁰⁸

3. 4. Subjekty procesu posuzování vlivů

Na procesu posuzování vlivů na životní prostředí se podílí mnoho aktérů. Mezi základní subjekty patří oznamovatel záměru a příslušný úřad.

Oznamovatelem je ten, kdo hodlá provést záměr.¹⁰⁹ Příslušným úřadem zákon EIA rozumí Ministerstvo životního prostředí nebo orgán kraje v přenesené působnosti, v jehož územně správním obvodu je záměr navržen.¹¹⁰ **Ministerstvo životního prostředí** je ústředním správním úřadem v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí, vykonává v této oblasti vrchní státní dozor, zajišťuje posuzování záměrů¹¹¹ a vykonává další úkoly vymezené v § 21 ZEIA, např. uděluje a odnímá autorizace. **Orgány kraje v přenesené působnosti**, konkrétně krajský úřad nebo Magistrát hl. m. Prahy, pak zajišťují posuzování ostatních záměrů¹¹² a disponují dalšími oprávněními uvedenými v § 22 ZEIA. Ministerstvo si v odůvodněných případech může vyhradit posuzování záměru, k jehož posouzení je příslušný orgán kraje; anebo naopak může Ministerstvo v odůvodněných případech po dohodě s orgánem kraje přenést posuzování určitých záměrů¹¹³ na orgán kraje, pokud to může přispět k rychlosti a hospodárnosti posouzení.¹¹⁴ V případě posuzování tzv. prioritních dopravních záměrů a při mezistátním posuzování je však vždy příslušné Ministerstvo životního prostředí (srov. § 23a odst. 2, resp. § 11 odst. 3 ZEIA).

Důležitou úlohu v procesu EIA mají dotčené orgány a dotčené územní samosprávné celky (ÚSC). **Dotčeným orgánem** je vždy Česká inspekce životního prostředí (ČIŽP)¹¹⁵ a dále všechny

¹⁰⁸ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 326/2017 Sb., s. 54–55; BAHÝLOVÁ, Lenka. KOCOUREK, Tomáš. VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář.* s. 31–32.

¹⁰⁹ Viz § 3 písm. k) ZEIA.

¹¹⁰ Viz § 3 písm. f) ZEIA.

¹¹¹ Konkrétně záměrů uvedených v příloze č. 1 sloupci MŽP a u záměrů, jejichž oznamovatelem je Ministerstvo obrany, i ve sloupci KÚ a jejich změn, záměrů podle § 4 odst. 1 písm. h) a dále změn záměrů podle § 4 odst. 1 písm. g), pokud k těmto záměrům vydalo stanovisko.

¹¹² Konkrétně záměrů uvedených v příloze č. 1 sloupci KÚ a jejich změn, záměrů uvedených v § 4 odst. 1 písm. d), e), f) a h) a změn záměrů podle § 4 odst. 1 písm. g), pokud k těmto záměrům vydaly stanovisko.

¹¹³ Jedná se o záměry podle § 21 písm. c) ZEIA.

¹¹⁴ Viz § 23 odst. 5 ZEIA.

¹¹⁵ „Toto výlučné postavení České inspekce životního prostředí je dáno odborným zaměřením tohoto orgánu, který je pověřen dozorem nad respektováním zákonných norem v oblasti ochrany životního prostředí.“ – viz BAHÝLOVÁ, Lenka. KOCOUREK, Tomáš. VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář.*

správní orgány, které hájí veřejné zájmy chráněné zvláštními právními předpisy¹¹⁶ a jejichž územně správní obvod alespoň zčásti tvoří dotčené území;¹¹⁷ přičemž dotčeným územím je takové území, jehož životní prostředí a obyvatelstvo by mohlo být provedením záměru závažně ovlivněno.¹¹⁸ **Dotčeným územním samosprávným celkem** je pak ten ÚSC (obec či kraj), jehož správní obvod alespoň zčásti tvoří dotčené území.¹¹⁹ Dotčené ÚSC a dotčené orgány mají v rámci posuzování zákonem vymezená práva (např. být informován, písemně se vyjádřit) a povinnosti (např. zpřístupnit dokumenty zpracované během posuzování).

Princip veřejnosti je promítnut do možnosti veřejnosti a zvláště pak dotčené veřejnosti aktivně se účastnit procesu EIA a ovlivňovat jej. Zákon EIA za **veřejnost** považuje jednu nebo více osob – osoby fyzické i právnické, tedy každého.¹²⁰ Kdokoli, kdo nespadá do privilegovanější kategorie dotčené veřejnosti, a má zájem na procesu EIA (který nemusí nijak prokazovat), může vykonávat práva uvedená v zákoně EIA. Těmi jsou primárně právo na informace a právo se k věci vyjádřit.

Naproti tomu status **dotčené veřejnosti** zákon přiznává jen tomu, kdo je ve vztahu k záměru v určitém kvalifikovaném postavení. Jedná se o dvě skupiny subjektů. Do první skupiny patří osoby, které mohou být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení¹²¹ dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.¹²² Jde o osoby, které jsou zpravidla účastníky navazujícího řízení buď podle § 27 SpŘ nebo podle zvláštních zákonů, typicky dle § 85 a § 109 StavZ či § 7 zákona IPPC. Těmto osobám svědčí určité subjektivní právo, většinou právo věcné (typicky se jedná o vlastnické právo k dotčenému pozemku). Druhou skupinu tvoří právnické osoby soukromého práva, jejichž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, a jejichž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost¹²³, a to pod

s. 15. Postavení dotčených orgánů mají *ex lege* též Ministerstvo zdravotnictví, resp. krajské hygienické stanice, a to pro posuzování záměrů z hlediska jejich vlivů na veřejné zdraví (srov. § 23 odst. 6 ZEIA). Totéž postavení má pro určité záměry rovněž Státní úřad pro jadernou bezpečnost (srov. § 23 odst. 7 ZEIA).

¹¹⁶ Jedná se např. o VodZ, HorZ, ZOPK, OchrOvz atd.

¹¹⁷ Viz § 3 písm. e) ZEIA.

¹¹⁸ Viz § 3 písm. c) ZEIA.

¹¹⁹ Viz § 3 písm. d) ZEIA.

¹²⁰ Viz § 3 písm. h) ZEIA. Srov. též důvodovou zprávu k zákonu č. 39/2015 Sb., kterým byla do ZEIA doplněna zákonná definice pojmu „veřejnost“ a „dotčená veřejnost“. Tato důvodová zpráva k § 3 písm. h) ZEIA stanoví: „*Pouze formálním krokem, který však bylo nutné podstoupit s ohledem na požadavky Komise, je definování pojmu veřejnost. Veřejností se rozumí jedna nebo více osob (fyzických nebo právnických), tedy každý. Z důvodu vnitřní soudržnosti textu zákona se v dalších jeho částech oprávnění přiznaná dosud každému nově přiznávají veřejnosti.*“

¹²¹ Blíže k „navazujícímu řízení“ srov. kapitolu 4.

¹²² Viz § 3 písm. i) bod 1. ZEIA.

¹²³ Nejčastěji se bude jednat o spolky ve smyslu § 214 a násl. OZ.

podmínkou, že tato právnická osoba vznikla alespoň 3 roky před dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení podle § 9b odst. 1 ZEIA, případně před dnem vydání rozhodnutí podle § 7 odst. 6 ZEIA anebo kterou podporuje svými podpisy nejméně 200 osob.¹²⁴ Těmto „environmetálním“ právnickým osobám, které splní uvedené podmínky, náleží podle zákona EIA řada oprávnění. Na tomto místě lze zmínit zejména právo stát se na základě zákona EIA účastníkem navazujícího řízení. K jednotlivým právům veřejnosti a dotčené veřejnosti a k jejich úloze v procesu posuzování viz kapitolu 3. 6. Fáze posuzování vlivů záměrů na životní prostředí.¹²⁵

Na procesu posuzování vlivů dále participují osoby, které jsou **držiteli zvláštní autorizace či zvláštního osvědčení**. Posouzení vlivů záměru na životní prostředí v užším smyslu, kterým lze označit zejm. zpracování dokumentace a posudku, je odbornou činností vyžadující způsobilé osoby s patřičným přírodovědným či technickým vzděláním. Vedle autorizace v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí se dle typu posuzování dále vyžaduje: osvědčení o odborné způsobilosti pro oblast posuzování vlivů na veřejné zdraví, autorizace pro účely naturového posouzení podle § 45i ZOPK a autorizace pro účely hodnocení podle § 67 ZOPK. Podmínky pro získání autorizace v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí¹²⁶ a další podrobnosti stanoví § 19 zákona EIA. Vyhláška č. 453/2017 Sb. dále stanoví podrobnosti ohledně zkoušky odborné způsobilosti pro udělení a prodloužení autorizace. Autorizaci uděluje, prodlužuje a odnímá MŽP po dohodě s Ministerstvem zdravotnictví.¹²⁷ Autorizaci ministerstvo uděluje na dobu 5 let a lze ji opakovaně prodloužit o dalších 5 let. MŽP autorizaci odejme, pokud fyzická osoba závažným způsobem porušila zákon EIA, nesplnila povinnosti vyplývající z rozhodnutí o udělení autorizace nebo přestala splňovat podmínky pro udělení autorizace. Seznam autorizovaných osob pro zpracování dokumentace a posudku lze nalézt na stránkách CENIA.¹²⁸ Podmínky odborné způsobilosti pro oblast posuzování vlivů na veřejné zdraví, její ověřování a postup při udělování a odnímání osvědčení nalezneme ve vyhlášce č. 353/2004 Sb. Vyhláška č. 468/2004 Sb. zase

¹²⁴ Viz § 3 písm. i) bod 2 ZEIA.

¹²⁵ K tématu blíže také např. ŠVARCOVÁ, Kateřina. *Posuzování vlivů na životní prostředí – účast veřejnosti*. In: *České právo životního prostředí* č. 37/2015. Praha, s. 37–60.

¹²⁶ Tj. bezúhonnost, odborná způsobilost (vysokoškolské vzdělání a odborná zkouška), praxe v oboru v délce nejméně 3 let a plná svéprávnost. Podmínkou pro prodloužení autorizace je opětovné složení odborné zkoušky.

¹²⁷ U záměrů uvedených v § 4 odst. 1 písm. a) ZEIA, u záměrů předkládaných podle § 6 odst. 5 ZEIA a dále u ostatních záměrů, pokud se tak stanoví v závěru zjišťovacího řízení, musí být část dokumentace týkající se posuzování vlivů na veřejné zdraví zpracována osobou, která je držitelem osvědčení odborné způsobilosti pro oblast posuzování vlivů na veřejné zdraví. Osvědčení odborné způsobilosti pro oblast posuzování vlivů na veřejné zdraví uděluje a odnímá Ministerstvo zdravotnictví. (§ 19 odst. 1 ZEIA)

¹²⁸ Viz <https://portal.cenia.cz/eiasea/osoby/osoby?lang=cs>.

upravuje podmínky pro získání, prodloužení a odnětí autorizace k posuzování, resp. hodnocení vlivů podle ZOPK.

3. 5. Způsob posuzování

Posuzování záměru zahrnuje zjištění, popis, posouzení a vyhodnocení předpokládaných přímých a nepřímých významných vlivů provedení i neprovedení záměru na životní prostředí.¹²⁹ Při posuzování se vychází z tzv. referenčního stavu životního prostředí, což je stav životního prostředí na dotčeném území v době oznámení záměru.¹³⁰

Vlivy záměru se hodnotí již od jeho přípravy, přes samotné provedení a následný provoz až po případné ukončení záměru, včetně důsledků jeho likvidace a sanace či rekultivace území. Posuzování se neomezuje na zhodnocení jen běžného provozu; zákon pamatuje též na nutnost posoudit pravděpodobnost vzniku nehod či katastrof a jejich dopadů na životní prostředí. V případě dlouhodobého záměru (může jít např. o výstavbu dopravní infrastruktury) se posuzují i jeho jednotlivé etapy, a to jak samostatně, tak i v kontextu vlivů záměru jako celku.¹³¹

Zkoumají se nejen **přímé** vlivy záměru, ale i vlivy **nepřímé** (zprostředkované), jestliže je mezi nimi a záměrem příčinná souvislost. Jestliže má například v rámci provedení záměru dojít k pokácení lesa, může tento zásah kromě přímých vlivů, které jsou zřejmé bez dalšího (např. odstranění přirozeného prostředí pro živočichy a rostliny), působit též nepřímými vlivy. Pokud se blízko lesa nachází pozemní komunikace, lze očekávat, že odstraněním lesa dojde ke zvýšení hluku či ke zhoršení ovzduší. Záměr sám o sobě nezpůsobí zvýšení hluku či zhoršení ovzduší, avšak jeho realizací může k tomuto nežádoucímu stavu nepřímo dojít. Mezi nepřímé vlivy patří také vlivy kumulativní a synergické, tj. takové vlivy, kterými záměr na své okolí působí až ve spojení s jinými (již existujícími) záměry, nikoli sám o sobě.¹³²

¹²⁹ Viz § 5 odst. 1 ZEIA.

¹³⁰ Srov. DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. s. 25. Pokud trvá proces posuzování delší dobu, může přirozeně dojít ke změnám stavu životního prostředí v dotčeném území. Podle § 8 odst. 1 ZEIA se dokumentace zpracovává 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.“ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 326/2017, s. 56.

¹³¹ Viz § 5 odst. 2 a 3 ZEIA.

¹³² Srov. BAHÝĚOVÁ, Lenka. KOCOUREK, Tomáš. VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. s. 35–36.

Posuzují se vlivy negativní, ale i pozitivní; a dále provedení i neprovedení záměru. Jsou případy, kdy neprovedení záměru (**tzv. nulová varianta**) může životnímu prostředí uškodit více, než jeho provedení. Příkladem lze uvést silniční obchvat kolem obce, jehož realizace by pravděpodobně ovlivňovala životní prostředí (a to do jisté míry negativně), ale možná méně, než jeho neuskutečnění, které by mohlo vést k ještě závažnějším následkům (např. k výraznému zvýšení dopravy v centru obce).¹³³

Posuzování záměru musí zahrnovat návrh **tzv. mitigačních opatření**, kterými jsou zejména návrhy k vyloučení, snížení či zmírnění významných negativních vlivů nebo naopak návrhy vedoucí k zvýšení příznivých vlivů záměru na životní prostředí. Součástí mitigačních opatření má být též návrh monitoringu možných významných negativních vlivů na životní prostředí.¹³⁴

3. 6. Fáze posuzování vlivů záměrů na životní prostředí

3. 6. 1. Oznámení

Posuzování vlivů se zahajuje na **návrh**.¹³⁵ Tímto návrhem je oznámení záměru, které předkládá oznamovatel záměru příslušnému krajskému úřadu či Ministerstvu životního prostředí.¹³⁶ Náležitosti oznámení stanoví příloha č. 3 k ZEIA. Vedle údajů o oznamovateli, o záměru, o stavu životního prostředí v dotčeném území a o možných významných vlivech záměru musí oznámení obsahovat také všeobecné srozumitelné shrnutí netechnického charakteru. Jeho smyslem je projekt představit a popsat jej takovým způsobem, aby mu porozuměl i laik. U obligatorně posuzovaných záměrů musí oznamovatel navíc vypracovat různé varianty řešení záměru a odůvodnit, proč si vybral zrovna variantu záměru, kterou předkládá v oznámení a jaké dopady na životní prostředí lze od vybraného řešení záměru očekávat.

¹³³ Srov. DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. s. 24.

¹³⁴ Ibidem. s. 24–26; § 5 odst. 4 ZEIA.

¹³⁵ Nikoliv z moci úřední (*ex officio*).

¹³⁶ Oznamovatel je povinen předložit oznámení záměru v listinné podobě a na technickém nosiči dat, popřípadě zaslat elektronickou poštou, a to v počtu vyhotovení stanoveném dohodou s příslušným úřadem (srov. § 6 odst. 4 ZEIA).

Příslušný úřad **zveřejní**¹³⁷ oznámení do 7 dnů od jeho obdržení a zašle jeho kopii dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům s žádostí o vyjádření. Do 30 dnů ode dne zveřejnění informace o oznámení mohou veřejnost, dotčená veřejnost, dotčené orgány a dotčené územní samosprávné celky – tedy každý – zaslat k oznámení své písemné **vyjádření**. K vyjádřením zaslaným po lhůtě úřad nepřihlíží. Naopak k včas zaslaným písemným vyjádřením se přihlíží v další fázi posuzování – ve zjišťovacím řízení, konkrétně při určování, zda záměr nebo jeho změna může mít významné vlivy na životní prostředí (tzv. *screening*).¹³⁸ Vyjádření k oznámení záměru musí vzít v potaz také oznamovatel záměru, když zajišťuje zpracování dokumentace odbornou osobou.¹³⁹

Veden snahou šetřit čas i finanční prostředky oznamovatele záměru, stanoví zákon EIA pro záměry uvedené v § 6 odst. 5 zvláštní režim. Pokud se nejedná o záměry, které podléhají přeshraničnímu posuzování anebo o záměry, které podle stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny vydaného podle ZOPK mohou ovlivnit předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti¹⁴⁰, může oznamovatel místo oznámení předložit **rovnou dokumentaci** vlivů záměru na životní prostředí.

Dalším specifikem je oznámení **podlimitních záměrů a jejich změn**, které má na rozdíl od klasického oznámení zjednodušenou podobu (nemusí obsahovat např. všeobecně srozumitelné shrnutí netechnického charakteru).¹⁴¹ U těchto záměrů musí příslušný úřad nejdříve posoudit, zda bude podlimitní záměr nebo jeho změna podléhat zjišťovacímu řízení či nikoliv (tzv. *pre-screening*). Přihlédne přitom ke kritériím stanoveným v příloze č. 2 k ZEIA. Výsledek úřad sdělí oznamovateli do 15 dnů a zveřejní jej na internetu. Přičemž v praxi „*velké množství záměrů končí již v této fázi, tzn. vydáním stanoviska příslušného úřadu podle § 6 odst. 3 zákona EIA, že záměr zjišťovacímu řízení nepodléhá. Obranou proti takovému postupu jsou především námítky účastníků navazujícího řízení*¹⁴², že záměr měl být vzhledem ke své povaze podroben procesu EIA,

¹³⁷ Oznámení se zveřejní v Informačním systému EIA (https://portal.cenia.cz/eiasea/view/eia100_cr) a informace o oznámení a o tom, kdy a kde je možné do něj nahlížet, vyvěsí dotčené územní samosprávné celky neprodleně po jejich obdržení na své úřední desce po dobu nejméně 15 dnů (viz § 16 odst. 2 ZEIA).

¹³⁸ Viz § 7 odst. 3 písm. c) ZEIA.

¹³⁹ Viz § 8 odst. 1 ZEIA.

¹⁴⁰ Pokud záměr naopak může ovlivnit předmět ochrany nebo celistvost soustavy Natura 2000, je oznamovatel povinen opatřit posouzení zpracované osobou, která je držitelem zvláštní autorizace podle § 45i ZOPK, zohlednit závěry tohoto posouzení v oznámení a toto posouzení k oznámení přiložit (viz § 6 odst. 6 ZEIA).

¹⁴¹ Oznamovatel je povinen předložit oznámení v listinné podobě v jednom vyhotovení nebo elektronickou datovou zprávou. Náležitosti oznámení stanoví příloha č. 3a k ZEIA (viz § 6 odst. 2 ZEIA).

¹⁴² Což je velmi omezený okruh osob (viz kap. 4).

respektive přinejmenším zjišťovacímu řízení.¹⁴³ Je otázka, zda by nebylo vhodnější, aby negativní závěr předzjišťovacího řízení měl stejně jako negativní závěr zjišťovacího řízení (viz dále) formu správního rozhodnutí, proti kterému by bylo obdobně jako v § 7 odst. 6 ZEIA umožněno dotčené veřejnosti podat odvolání.

Po oznámení záměru (nejde-li o případ nahrazení oznámení přímo dokumentací anebo nebylo-li v předzjišťovacím řízení stanoveno, že záměr nebude podléhat zjišťovacímu řízení) následuje další fáze posuzování, a tou je zjišťovací řízení.¹⁴⁴

3. 6. 2. Zjišťovací řízení

Poté, co oznamovatel oznámí svůj záměr úřadu, následuje zpravidla zjišťovací řízení, které se zahajuje na podkladě oznámení. Výjimkou je případ, kdy je místo oznámení záměru předložena rovnou dokumentace¹⁴⁵ anebo kdy je v předzjišťovacím řízení (tzv. *pre-screening*) rozhodnuto, že podlimitní záměr nebude podléhat zjišťovacímu řízení¹⁴⁶ (viz výše). Smysl a cíl zjišťovacího řízení závisí na povaze záměru – zda jde o záměr posuzovaný obligatorně či fakultativně.

V případech obligatorně posuzovaných záměrů se ve zjišťovacím řízení provádí tzv. *scoping*. Účelem *scopingu* je, slovy zákona, upřesnit informace, které je vhodné uvést do dokumentace; a to se zřetelem na povahu nebo druh záměru, faktory životního prostředí uvedené v § 2 ZEIA, které mohou být provedením záměru ovlivněny, současný stav poznatků a metody posuzování.¹⁴⁷ Jde o výzvu úřadu vůči oznamovateli záměru, aby oznamovatel doplnil patřičné informace. V oznámení záměru totiž často chybí bližší údaje o záměru a o jeho možných vlivech, zejména v jeho jednotlivých fázích (např. jakým způsobem bude záměr fungovat či jak proběhne jeho odstranění). Ze strany oznamovatelů záměru neřídka dochází k záměrnému neuvedení pravděpodobných vlivů záměru s cílem bagatelizovat jeho dopady na životní prostředí. Proto je ve zjišťovacím řízení oznamovatel vyzván, „aby své oznámení [...] dopracoval, přičemž se

¹⁴³ Srov. JANČÁŘOVÁ, Ilona (eds.). *Právo životního prostředí: obecná část*. s. 369.

¹⁴⁴ Viz § 6 ZEIA; podrobně k oznámení viz BAHÝLOVÁ, Lenka. KOCOUREK, Tomáš. VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. s. 40–48 a DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. s. 27–32.

¹⁴⁵ Viz § 6 odst. 5 ZEIA.

¹⁴⁶ Viz § 6 odst. 3 ZEIA.

¹⁴⁷ Viz § 7 odst. 1 ZEIA.

identifikují jednotlivé problematické otázky, kterým nebyla v oznámení věnována patřičná pozornost.“¹⁴⁸

U fakultativně posuzovaných záměrů musí nejdříve proběhnout tzv. **screening**, během něhož se zjišťuje, zda záměr nebo jeho změna může mít významný vliv na životní prostředí,¹⁴⁹ a tudíž musí být dále posuzován(a). Při screeningu se přihlíží ke kritériím uvedeným v příloze č. 2 zákona EIA, která vymezují tři okruhy (základní kritéria) týkající se charakteristiky, lokalizace a předpokládaných vlivů záměru na obyvatelstvo a životní prostředí. Úřad vždy přihlíží k povaze, rozsahu a umístění záměru, zda záměr dosahuje příslušné limitní hodnoty a k vyjádřením veřejnosti, dotčené veřejnosti, dotčených orgánů a dotčených územních samosprávných celků.¹⁵⁰ Pokud se ve fázi screeningu dospěje k závěru, že záměr bude muset být posouzen, přikročí se k upřesnění informací, které je vhodné uvést do dokumentace (scoping).

Poté, co úřad posoudí všechny uvedené aspekty záměru a vezme v potaz obdržená vyjádření, rozhodne o dalším osudu záměru – vydá **závěr zjišťovacího řízení**. Musí tak učinit do 45 dnů ode dne zveřejnění informace o oznámení záměru¹⁵¹. Dospěje-li úřad k názoru, že je třeba provést posouzení, vydá odůvodněný písemný závěr zjišťovacího řízení. Jestliže naopak záměr nemá být podroben posouzení, vydá o tom úřad rozhodnutí.¹⁵² Závěr zjišťovacího řízení úřad zveřejní na internetu a informaci o tom, kdy a kde je možné do něj nahlížet, vyvěsí dotčené územní samosprávné celky na své úřední desce po dobu nejméně 15 dnů. Negativní závěr zjišťovacího řízení se doručuje veřejnou vyhláškou.¹⁵³

Pokud oznamovatel předložil záměr ve více variantách, uvede se v závěru zjišťovacího řízení také vyhodnocení jednotlivých variant a určí se jejich pořadí. Úřad může dále navrhnout zpracování různých variant řešení záměru, které se budou zpravidla lišit umístěním, kapacitou,

¹⁴⁸ Srov. BAHÝLOVÁ, Lenka. KOCOUREK, Tomáš. VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. s. 53. Komentář na s. 56 rovněž poukazuje na nejasnost ohledně toho, co má být výstupem *scopingu* u obligatorně posuzovaných záměrů (mělo by jít o písemné pokyny pro zpracování dokumentace).

¹⁴⁹ Případně zda záměr může samostatně nebo ve spojení s jinými mít významný vliv na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Pokud takový vliv podle stanoviska ochrany přírody mít může, lze v odůvodněném písemném závěru zjišťovacího řízení požadovat, aby posouzení zpracované osobou, která je držitelem zvláštní autorizace, bylo též součástí dokumentace (viz § 7 odst. 2 a 7 ZEIA).

¹⁵⁰ Viz § 7 odst. 3 ZEIA.

¹⁵¹ Viz § 7 odst. 4 ZEIA. V odůvodněných, zvláště složitých, případech může být lhůta překročena, nejdéle však o 25 dnů. Případné nedodržení této pořádkové lhůty lze řešit přes § 80 SpŘ, který upravuje ochranu před nečinností.

¹⁵² Písemný závěr i rozhodnutí musí obsahovat základní údaje o záměru, kterými jsou: název záměru a jeho zařazení podle přílohy č. 1 k ZEIA; kapacita záměru; umístění záměru (kraj, obec, katastrální území); charakter záměru a možnost kumulace s jinými záměry; stručný popis technického a technologického řešení záměru a dále úvahy, kterými se příslušný úřad řídil při hodnocení kritérií uvedených v příloze č. 2 k ZEIA. Srov. § 7 odst. 5 a 6 ZEIA.

¹⁵³ Viz § 16 a § 7 odst. 6 ZEIA.

použitou technologií či okamžikem provedení, ale to jen tehdy, pokud je jejich provedení účelné a z technických hledisek možné.¹⁵⁴ Účelem procesu EIA totiž není jen posoudit vlivy záměru na životní prostředí, ale i „*vybrat variantu řešení, která je z ekologického hlediska nejvhodnější.*“¹⁵⁵

Pozitivní závěr zjišťovacího řízení, kterým se stanoví, že záměr bude posouzen, má z formálněprávního hlediska povahu tzv. **neregulativního úkonu**¹⁵⁶ podle IV. části SpŘ. Nelze proti němu podat odvolání či jiný opravný prostředek podle SpŘ ani žalobu proti rozhodnutí podle SŘS. Stejně tak se nelze bránit zásahovou žalobou, neboť ta je proti úkonům, které jsou pouze procesní povahy, nepřipustná.¹⁵⁷ Přestože má pozitivní závěr zjišťovacího řízení pro oznamovatele závažné dopady, zejména se zvýší finanční a časová náročnost oznamovatelova projektu, dochází k přímým zásahům do postavení oznamovatele až vydáním konečného povolovacího rozhodnutí, nikoli samotným závěrem.¹⁵⁸ Pokud závěr trpí vadami, které lze opravit, aniž by tím byla způsobena újma některé z dotčených osob, opraví jej úřad usnesením, které se pouze poznamená do spisu. Je-li závěr v rozporu s právními předpisy a nelze jej opravit podle předchozí věty, úřad zruší závěr usnesením. Pokud tak není učiněno *ex officio*, může k tomuto postupu, na který se přiměřeně použijí ustanovení SpŘ o přezkumném řízení, dát podnět oznamovatel záměru.¹⁵⁹

Jestliže úřad dojde k závěru, že záměr nebude podléhat posouzení, vydá negativní závěr zjišťovacího řízení, který má formu **rozhodnutí** a je prvním úkonem v řízení. Až do nabytí účinnosti novely zákona EIA z roku 2015 (zákon č. 39/2015 Sb.) měl negativní závěr zjišťovacího řízení stejnou právní povahu jako závěr pozitivní. Avšak uvedená novela, vedena snahou zajistit soulad české úpravy s unijním právem, změnila formu negativního závěru na správní rozhodnutí.¹⁶⁰ Smyslem této změny bylo především, v souladu se směrnicí EIA, umožnit (dotčené) veřejnosti přístup ke správní a soudní ochraně, neboť důsledkem negativního závěru zjišťovacího

¹⁵⁴ Viz § 7 odst. 8 ZEIA.

¹⁵⁵ Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2001, Pl. ÚS 24/2000.

¹⁵⁶ „*Neregulativní úkony jsou správními činnostmi, které nemají přímé právní účinky. Vykonaatel veřejné správy při nich plní úkoly veřejné správy v rámci své stanovené působnosti, ale nezakládá jimi, nemění ani neruší práva a povinnosti adresátů, ani jejich existenci či neexistenci po právním hodnocení autoritativně nedeklaruje.*“ Viz KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 198.

¹⁵⁷ Srov. HENDRYCH, Dušan (eds.). *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 394.

¹⁵⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2008, čj. 3 As 38/2007-81 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2008, čj. 2 Aps 1/2008-77.

¹⁵⁹ Viz § 156 SpŘ. Srov. také DVORÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. s. 36.

¹⁶⁰ Musí tedy obsahovat kompetenční, obsahové, formální a procedurální náležitosti, které musí splňovat každý správní akt. Zejm. je třeba klást důraz na jeho řádné odůvodnění, aby byla umožněna přezkoumatelnost.

řízení je neprovedení posouzení, čímž se vylučuje účast (dotčené) veřejnosti v navazujících řízeních na základě zákona EIA.¹⁶¹

Proti rozhodnutí, že záměr nebude posuzován, se lze bránit **opravným prostředkem**, kterým je odvolání, případně rozklad (rozhodlo-li Ministerstvo životního prostředí). Odvolání i rozklad může podat oznamovatel záměru a „environmentální právnické osoby“, které splní požadavky uvedené v § 3 písm. i) bodě 2 ZEIA. Pro odvolací a rozkladové řízení se uplatní právní úprava správního řádu.¹⁶² Nabízí se otázka, proč zákon EIA umožňuje oznamovateli záměru podat proti rozhodnutí odvolání. Vycházíme-li z předpokladu, že v oznamovatelově zájmu je neprovedení posouzení záměru, lze si stěží představit, že by proti negativnímu závěru zjišťovacího řízení oznamovatel brojil opravným prostředkem. Proto tuto část ustanovení považují za nadbytečnou. Právo podat odvolání na základě zákona EIA by naopak měli mít, a to ve stávající úpravě chybí, osoby z řad veřejnosti (tedy kdokoli, kdo má na věci jakýkoli zájem) a dotčené veřejnosti ve smyslu § 3 písm. i) bodu 1. (např. nájemce). Tím by došlo k odstranění nedůvodné nerovnosti mezi uvedenými osobami na straně jedné a stávající úpravou privilegovanými „environmentálními právníckými osobami“ na straně druhé.¹⁶³

Zákon EIA, jakožto *lex specialis* vůči správnímu řádu, neupravuje ani nevylučuje možnost využít **mimořádné opravné prostředky**. Tudíž nic nebrání učinění závěru o přípustnosti návrhu na obnovu řízení (podaném „environmentálními právníckými osobami“ či, v praxi asi jen výjimečně, oznamovatelem) nebo podnětu k přezkumnému řízení (ten může dát kdokoli, přezkumné řízení se však vždy zahajuje *ex officio*). Obnovu řízení může úřad zahájit také z moci úřední.¹⁶⁴

Po vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení je možné domáhat se ochrany ve správním soudnictví pomocí **žaloby proti rozhodnutí** správního orgánu. Aktivně legitimováni k podání žaloby jsou ti, kdo splní požadavky ustanovení § 65 odst. 1 a 2 SŘS a dále dotčená veřejnost z řad „environmentálních právníckých osob“. Zákon EIA konstruuje vyvratitelnou právní domněnku, že „environmentální právnické osoby“ mají práva, na kterých mohou být

¹⁶¹ Srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 39/2015 Sb., s. 61.

¹⁶² Odvolací orgán bude postupovat podle § 89 odst. 2 SpŘ. Rozhodne tak, že odvolání buď zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí (viz § 90 odst. 5 SpŘ) anebo rozhodne některým ze způsobů uvedených v § 90 odst. 1 SpŘ.

¹⁶³ Srov. ŠVARCOVÁ, Kateřina. *Posuzování vlivů na životní prostředí – účast veřejnosti*. In: České právo životního prostředí č. 37/2015. Praha, s. 46.

¹⁶⁴ Srov. BAHÝLOVÁ, Lenka. KOCOUREK, Tomáš. VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. s. 60–62. Viz § 81–100 SpŘ.

rozhodnutím zkrácena. Napadat lze hmotnou nebo procesní zákonnost rozhodnutí.¹⁶⁵ Náležitosti žaloby proti rozhodnutí stanoví § 71 SŘS. Zejména je třeba upozornit na nutnost v žalobě uvést žalobní body, ze kterých musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné či nicotné. Soud totiž napadené výroky rozhodnutí přezkoumává jen v mezích žalobních bodů (projev tzv. dispoziční zásady). Výjimečně soud k některým vadám přihlíží *ex officio*¹⁶⁶. Podání žaloby nemá odkladný účinek, ale soud jej může za určitých podmínek žalobě přiznat (viz § 73 SŘS). Vhodnější se však jeví žádat o vydání předběžného opatření, např. aby se úřad, který v navazujícím řízení rozhoduje o povolení záměru, zdržel vydání rozhodnutí (viz § 38 SŘS).¹⁶⁷

Umožnit určitým osobám z řad dotčené veřejnosti přístup k soudní ochraně je v souladu s unijní právní úpravou i judikaturou Soudního dvora EU.¹⁶⁸ Účelem možnosti napadnout negativní závěr zjišťovacího řízení žalobou je především snaha o **hospodárnost** celého procesu. Tím, že se vymezeným subjektům umožní žádat o přezkum rozhodnutí již v počáteční fázi posuzování, nemusí později dojít k nutnosti opakovat navazující řízení. Kdyby tato možnost nebyla a právní úprava umožňovala napadnout až rozhodnutí (povolení) vydané v navazujícím řízení, došlo by při případném zrušení negativního závěru zjišťovacího řízení soudem ke zbytečným časovým průtahům a finančním ztrátám, neboť by musel proběhnout celý proces posuzování a po něm opět nové navazující řízení.¹⁶⁹

Při přezkumu rozhodnutí soud vychází z principu plné jurisdikce, to znamená, že rozhodnutí přezkoumává po právní i skutkové stránce, přičemž není vázán skutkovým stavem, který byl zjištěn správním orgánem a může provádět i vlastní dokazování.¹⁷⁰ Při svém rozhodování správní orgán sice nedisponuje správním uvážením, ale posouzení otázky, zda záměr nebo jeho změna může mít významný vliv na životní prostředí, je výkladem **neurčitého právního pojmu**.¹⁷¹ Výklad neurčitých právních pojmů soud přezkoumává jen z hlediska zákonnosti, vnitřní bezrozpornosti, náležitého odůvodnění a opory ve zjištěném skutkovém stavu. Soudu nepřisluší,

¹⁶⁵ Viz § 7 odst. 9 ZEIA.

¹⁶⁶ Např. k nicotnosti správního rozhodnutí (viz § 76 odst. 2 SŘS) či k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí znemožňující jeho přezkoumání v mezích žalobních bodů (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, čj. 7 Azs 79/2009-84). Blíže viz KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. s. 489–490.

¹⁶⁷ K předběžnému opatření srov. též usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 5. 2013, čj. 1 AOs 2/2013-95.

¹⁶⁸ Viz čl. 11 směrnice EIA. Dále viz rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 30. dubna 2009, C-75/08, bod 58.

¹⁶⁹ Srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 39/2015 Sb., s. 61–62. K nákladům spojeným s EIA viz § 18 ZEIA.

¹⁷⁰ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 5 Afs 147/2004.

¹⁷¹ Srov. BAHÝLOVÁ, Lenka. KOCOUREK, Tomáš. VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. s. 63–64.

aby provedl vlastní zhodnocení neurčitého pojmu „významný vliv záměru na životní prostředí“, tím by zasáhl do činnosti výkonné moci.¹⁷² Soud musí o žalobě rozhodnout v pořádkové lhůtě 90 dnů ode dne, kdy mu žaloba došla.¹⁷³ Rozhodne o žalobě některým ze způsobů uvedených v § 76 či 78 SŘS. Proti pravomocnému rozhodnutí soudu se lze bránit **mimořádnými opravnými prostředky**, kterými jsou kasační stížnost a návrh na obnovu řízení. V obou případech se bude postupovat podle příslušných ustanovení SŘS.

Pokud se ve zjišťovacím řízení stanoví, že záměr bude podléhat posouzení vlivů na životní prostředí, následuje další fáze posuzování, kterou je zpracování dokumentace.

3. 6. 3. Dokumentace

V další fázi procesu posuzování oznamovatel zajistí zpracování dokumentace vlivů záměru na životní prostředí.¹⁷⁴ Dokumentaci musí vypracovat odborná osoba, která splňuje požadavky uvedené v § 19 ZEIA.¹⁷⁵ Zpracuje ji na základě oznámení, vyjádření k oznámení a odůvodněného písemného závěru zjišťovacího řízení (viz *scoping*, jehož účelem je upřesnit informace, které je vhodné uvést do dokumentace).

Náležitosti dokumentace stanoví, poměrně detailně, příloha č. 4 k zákonu EIA. Dokumentace musí obsahovat: **I.** údaje o oznamovateli; **II.** údaje o záměru (základní údaje, údaje o vstupech a výstupech); **III.** údaje o stavu životního prostředí v dotčeném území (charakteristika dotčeného území, současný stav ŽP v dotčeném území, popis složek ŽP, které mohou být záměrem ovlivněny apod.); **IV.** komplexní charakteristika a hodnocení možných významných vlivů záměru na životní prostředí a veřejné zdraví (charakteristika a hodnocení velikosti a významnosti předpokládaných vlivů¹⁷⁶ záměru, charakteristika rizik pro veřejné zdraví, kulturní dědictví a ŽP při možných nehodách či katastrofách apod.); **V.** porovnání variant řešení záměru (pokud byly předloženy); **VI.** závěr; **VII.** všeobecně srozumitelné shrnutí netechnického charakteru a **VIII.**

¹⁷² Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2004, čj. 1 As 10/2003-58 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2007, čj. 7 As 78/2005-62.

¹⁷³ Viz § 7 odst. 10 ZEIA.

¹⁷⁴ Nejde-li o postup podle § 6 odst. 5 ZEIA, kdy oznamovatel může předložit rovnou dokumentaci (viz kap. 2. 6. 1.).

¹⁷⁵ Náklady na zpracování dokumentace, zejm. se jedná o finanční odměnu autorizované osobě, nese oznamovatel záměru (viz § 18 ZEIA).

¹⁷⁶ Jedná se o vlivy přímé, nepřímé, sekundární, kumulativní, přeshraniční, krátkodobé, střednědobé, dlouhodobé, trvalé i dočasné, pozitivní i negativní.

přílohy (např. vyjádření příslušného úřadu územního plánování k záměru z hlediska územně plánovací dokumentace).

Dokumentace se zpracovává se zohledněním současného stavu poznatků a metod posuzování a případných výsledků jiných environmentálních hodnocení podle příslušných právních předpisů. Vedle komplexní analýzy možných významných vlivů záměru na životní prostředí má dokumentace obsahovat také **navrhovaná opatření** k prevenci, vyloučení a snížení všech významných negativních vlivů záměru a dále popis kompenzací, pokud jsou vzhledem k záměru možné, popřípadě opatření k monitorování možných negativních vlivů na ŽP (např. post-projektová analýza), které se vztahují k fázi výstavby a provozu záměru, včetně opatření týkajících se připravenosti na mimořádné situace a reakcí na ně. Navrhovaná opatření jsou z hlediska relevance a úplnosti přezkoumána v posudku a správní úřad z nich následně vychází (často je doslovně převezme jako jednu z podmínek povolení záměru) při vydání stanoviska EIA (viz dále).

Poté, co je dokumentace vypracována, předloží se v listinné a elektronické podobě příslušnému úřadu, který má lhůtu 10 pracovních dnů k posouzení, zda předložená dokumentace obsahuje zákonem požadované náležitosti. Pokud dokumentace zákonné náležitosti nesplňuje, zašle ji úřad zpět oznamovateli k doplnění či přepracování. V opačném případě ji **zveřejní** na internetu a **zašle** s žádostí o vyjádření dotčeným orgánům a dotčeným územním samosprávným celkům. Bez zbytečného odkladu ji také doručí zpracovateli posudku. Veřejnost, dotčená veřejnost, dotčené orgány a dotčené územní samosprávné celky se mohou **vyjádřit** k dokumentaci u příslušného úřadu, a to písemně do 30 dnů od zveřejnění informace o dokumentaci. K vyjádřením zaslaným po lhůtě příslušný úřad nepřihlíží. Po uplynutí 30 denní lhůty předá úřad obdržená vyjádření neprodleně zpracovateli posudku, který z nich při zpracování posudku vychází.¹⁷⁷

Úřad může oznamovateli vrátit dokumentaci k přepracování nebo doplnění, jestliže to vzhledem k obdrženým vyjádřením nebo doporučení zpracovatele posudku považuje za nutné.¹⁷⁸ S doplněnou nebo přepracovanou dokumentací úřad nakládá stejně, jak je popsáno v předchozím odstavci této kapitoly.

Dokumentace je důležitým dokumentem, který slouží zejm. k tomu, aby odborná osoba záměr zanalyzovala a podrobně popsala jeho možné významné vlivy na životní prostředí. Další

¹⁷⁷ Viz § 8 odst. 1–4 a § 9 odst. 1 a 2 ZEIA.

¹⁷⁸ Může tak učinit nejdéle do 40 dnů ode dne, kdy byla dokumentace doručena zpracovateli posudku. Informaci o vrácení dokumentace zveřejní úřad na internetu a dotčené územní samosprávné celky na své úřední desce (viz § 16 ZEIA). Není-li doplněná nebo přepracovaná dokumentace předložena ve lhůtě 3 let ode dne vrácení dokumentace, příslušný úřad posuzování ukončí (viz § 8 odst. 5 ZEIA).

fází procesu EIA je zpracování posudku, který lze chápat jako odborný a nezávislý přezkum dokumentace.

3. 6. 4. Veřejné projednání

Pokud správní úřad obdrží odůvodněné nesouhlasné vyjádření veřejnosti k dokumentaci, nařídí **veřejné projednání** a informaci o jeho nařízení zveřejní na internetu a zašle dotčeným orgánům a dotčeným územním samosprávným celkům. Veřejné projednání se musí konat do 30 dnů po uplynutí lhůty pro vyjádření k dokumentaci.

Účelem veřejného projednání je seznámit veřejnost se záměrem a umožnit jí **vyjádřit se** k dokumentaci,¹⁷⁹ a to za účasti oznamovatele, zpracovatele dokumentace a zpracovatele posudku. Jestliže se tyto osoby veřejného projednání nezúčastní, může úřad veřejné projednání ukončit. V tom případě je povinen stanovit místo a čas nového veřejného projednání, a to do 5 pracovních dnů ode dne ukončení veřejného projednání.

Veřejné projednání by mělo probíhat formou **veřejné debaty**, kterou řídí vyslaný zástupce příslušného úřadu. Oznamovatel, jeho zástupce nebo zpracovatel dokumentace, příp. zástupce příslušného orgánu by měl seznámit veřejnost se záměrem a obsahem dokumentace. Osoby z řad veřejnosti následně mohou vyjadřovat svůj (ne)souhlas se záměrem a vznášet obecné i konkrétní připomínky, na které by mělo být na místě reagováno. Připomínky veřejnosti vznesené během veřejného projednání slouží jako jeden z podkladů při zpracování posudku a musí být v posudku vypořádány (viz níže). Předmětem veřejného projednání však nejsou skutečnosti chráněné zvláštními právními předpisy (např. obchodní tajemství).¹⁸⁰

Z veřejného projednání se pořizuje zvukový záznam a **zápis** obsahující zejm. údaje o účasti a závěry z projednání. Ze zápisu, který se zveřejní na internetu a zašle se oznamovateli, dotčeným orgánům a dotčeným ÚSC, se vychází při tvorbě posudku. Náklady spojené s veřejným projednáním nese správní úřad, který vede posuzování.¹⁸¹

¹⁷⁹ Před účinností zákona č. 326/2017 Sb. byl předmětem veřejného projednání též posudek (viz níže).

¹⁸⁰ Toto omezení je třeba vykládat restriktivně. Podle § 8 odst. 4 zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí není porušením obchodního tajemství, pokud se požadovaná informace týká působení provozní činnosti podnikatele na ŽP nebo hrozí bezprostřední ohrožení lidského zdraví a ŽP.

¹⁸¹ Srov. § 17 a § 18 odst. 2 ZEIA; BAHÝLOVÁ, Lenka. KOCOUREK, Tomáš. VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. s. 218–222.

3. 6. 5. Posudek

Další fází procesu EIA je vypracování posudku. Zatímco zpracování dokumentace zajišťuje sám oznamovatel, o vyhotovení posudku se stará správní úřad – uzavře se zpracovatelem posudku **smlouvu**.¹⁸² Úřad tak sice hradí náklady na zpracování posudku, ale v konečném důsledku je platí oznamovatel.¹⁸³

Posudek zpracovává odborná osoba splňující požadavky § 19 ZEIA, vždy odlišná od zpracovatele dokumentace. Činí tak na základě dokumentace, vyjádření k dokumentaci a se zohledněním závěrů z veřejného projednání, bylo-li konáno. **Náležitosti posudku** stanoví příloha č. 5 k zákonu EIA.¹⁸⁴ Patří mezi ně: **I.** základní údaje o záměru, jeho umístění a oznamovateli; **II.** posouzení dokumentace z hlediska její úplnosti, správnosti údajů a metod hodnocení, pořadí předložených variant a hodnocení významných přeshraničních vlivů; **III.** posouzení technického řešení záměru s ohledem na dosažený stupeň poznání pokud jde o znečišťování ŽP; **IV.** posouzení v dokumentaci navržených opatření k prevenci, vyloučení, snížení, popřípadě kompenzaci nepříznivých vlivů na ŽP a veřejné zdraví a k jejich monitorování; **V.** vypořádání všech obdržených vyjádření k dokumentaci; **VI.** celkové posouzení akceptovatelnosti záměru z hlediska vlivů na ŽP a veřejné zdraví a **VII.** návrh stanoviska EIA.

Pro účely vypracování posudku si zpracovatel může od oznamovatele záměru vyžádat podklady, které byly použity pro zpracování dokumentace, případně další údaje nezbytné pro zpracování posudku. Zpracovatel si také může od jiných odborníků (třetích osob) vyžádat dílčí podklady k ověření údajů o vlivech provedení záměru na životní prostředí. Pokud tak učiní, musí to uvést v posudku. Ve výběru osob je však omezen. V žádném případě nesmí na posudku participovat osoba, která se podílela na zpracování oznámení nebo dokumentace. Sám zpracovatel posudku pak nesmí posuzovanou dokumentaci jakkoli přepracovávat nebo ji doplňovat. Zákon EIA klade důraz nejen na odbornost osob podílejících se na zpracování posudku, ale také na jejich nezávislost, která má zajistit skutečnou objektivitu.¹⁸⁵

¹⁸² Smlouva má povahu smlouvy o dílo (§ 2586 an. OZ), příp. inominátní smlouvy (§ 1746 odst. 2 OZ).

¹⁸³ Náklady spojené s posuzováním, s výjimkou nákladů spojených s veřejným projednáním a zveřejňováním, nese oznamovatel. Za zpracování posudku náleží zpracovateli odměna stanovená ve smlouvě. Po obdržení posudku úřad uhradí zpracovateli posudku ujednanou částku a vyúčtuje ji oznamovateli. Oznamovatel musí částku zaplatit do 10 dnů od obdržení vyúčtování. Vydání stanoviska EIA je podmíněno zaplacením vyúčtované částky. Srov. § 18 ZEIA.

¹⁸⁴ Viz § 9 odst. 2 ZEIA.

¹⁸⁵ Viz § 9 odst. 4–6 ZEIA.

Zpracovatel musí posudek vyhotovit ve lhůtě, kterou mu určí správní úřad. Lhůta nesmí být delší než 60 dnů od doručení dokumentů pro zpracování posudku. Výjimečně lze lhůtu prodloužit, maximálně o dalších 20 dnů. Pokud se zpracovatel dostane do prodlení a ani po marném uplynutí dodatečné patnáctidenní lhůty není posudek předložen, nastupuje sankce v podobě snížení odměny zpracovateli posudku (ve smlouvě typicky na základě institutu smluvní pokuty). Jestliže předložený posudek nesplňuje zákonné náležitosti, vrátí jej úřad zpracovateli k doplnění nebo přepracování a stanoví mu k tomu přiměřenou lhůtu. Konečnou verzi posudku správní úřad zveřejní na internetu.¹⁸⁶

Možnost veřejnosti, dotčené veřejnosti, dotčených správních úřadů a dotčených územních samosprávných celků se písemně vyjádřit k posudku byla vypuštěna zákonem č. 326/2017 Sb., který novelizoval zákon EIA. Stejně tak byl posudek vyloučen z veřejného projednání. Podle důvodové zprávy k uvedenému zákonu není potřeba umožnit stanoveným subjektům se k posudku vyjádřit, neboť posudek má sloužit jako odborný, nezávislý dokument určený pro správní úřad, jako podklad pro vydání závazného stanoviska EIA. Změnou má navíc dojít k časové úspoře, čímž se přispěje k celkové hospodárnosti řízení.¹⁸⁷

Posudek je oponentním dokumentem znaleckého charakteru,¹⁸⁸ který slouží především k ověření souladu informací uvedených v dokumentaci se skutečností, celkovému posouzení vlivů záměru na ŽP, vypořádání vyjádření k dokumentaci a vyhodnocení vhodnosti navržených opatření. Má obsahovat také návrh závazného stanoviska EIA. Je důležitým podkladem pro další fázi procesu EIA.

3. 6. 6. Stanovisko EIA

Proces posuzování vlivů je specifický postup, který směřuje k vydání závazného stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (dále jen „stanovisko EIA“). Stanovisko EIA vydává správní úřad na základě dokumentace, vyjádření k dokumentaci, veřejného projednání a posudku, a to do 30 dnů ode dne obdržení posudku. Stanovisko je buď souhlasné (a obsahuje podmínky pro jednotlivé fáze záměru) nebo nesouhlasné. Vždy musí být odůvodněno. Náležitosti

¹⁸⁶ Viz § 9 odst. 3, 7 a 8, § 18 odst. 3 a § 16 odst. 1 písm. f) ZEIA.

¹⁸⁷ Srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 326/2017 Sb., s. 61.

¹⁸⁸ Podle NSS lze „[p]roces EIA v jistém slova smyslu srovnat s institutem znaleckého posudku.“ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2008, čj. 2 Aps 1/2008-77.

stanoviska EIA stanoví příloha č. 6 k zákonu EIA, podpůrně se užije § 68 SpŘ. Stanovisko musí obsahovat povinné údaje a odůvodnění.

Mezi **povinné údaje** patří: **I.** název, kapacita, zařazení a umístění záměru; **II.** údaje o oznamovateli; **III.** podmínky pro jednotlivé fáze záměru (příprava, realizace, provoz, ukončení provozu) za účelem prevence, vyloučení, snížení, popřípadě kompenzace negativních vlivů záměru na ŽP a veřejné zdraví a **IV.** podmínky pro monitorování a rozbor vlivů záměru na ŽP.

Příloha dále stanoví náležitosti **odůvodnění** posudku, mezi které patří: **I.** odůvodnění vydání (ne)souhlasného stanoviska včetně odůvodnění stanovení uvedených podmínek; **II.** souhrnná charakteristika předpokládaných vlivů záměru na ŽP a veřejné zdraví z hlediska jejich velikosti a významnosti; **III.** hodnocení technického řešení záměru s ohledem na dosažený stupeň poznání, pokud jde o znečišťování ŽP; **IV.** pořadí variant (pokud byly předloženy) z hlediska vlivů na ŽP; **V.** vypořádání vyjádření k dokumentaci a **VI.** okruh dotčených ÚSC.

Vypracované stanovisko úřad zveřejní na internetu. Informace o něm a o tom, kdy a kde je možné do něj nahlížet, vyvěsí dotčené územní samosprávné celky (jimž úřad stanovisko pošle) na své úřední desce. Dále je stanovisko zasláno dotčeným správním orgánům a oznamovateli záměru, který jej musí spolu s ostatními dokumenty předložit v navazujícím řízení.¹⁸⁹

Původně mělo stanovisko EIA formu jiného správního úkonu podle IV. části SpŘ. Tím pádem „*představovalo v zásadě věcně nezávazný odborný podklad pro vydání rozhodnutí v navazujících řízeních, což znamenalo, že byla dána povinnost vzít jej v úvahu, avšak povolující orgán jej nemusel v plném rozsahu zohlednit, resp. za předpokladu, že svůj postup odůvodnil, nemusel konkrétní podmínku či podmínky týkající se ochrany životního prostředí uvedené ve stanovisku převzít do svého rozhodnutí.*“¹⁹⁰ Od účinnosti zákona č. 39/2015 Sb., tj. od 1. dubna 2015, kterým došlo k novelizaci zákona EIA,¹⁹¹ se změnila právní povaha stanoviska na **závazné stanovisko** podle § 149 SpŘ. To znamená, že je závazné pro výrokovou část správního rozhodnutí o záměru. Správní orgán rozhodující o záměru musí do výrokové části rozhodnutí převzít všechny podmínky a požadavky ze stanoviska EIA, aniž by je mohl měnit. Pokud je závazné stanovisko negativní, nemůže se záměr povolit a správní orgán žádost o vydání povolujícího rozhodnutí zamítne (byla-li vůbec předložena).

¹⁸⁹ Viz § 9a odst. 1–3 ZEIA.

¹⁹⁰ Srov. DVORÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář.* s. 52.

¹⁹¹ Novelizace byla reakcí na výtky ze strany Komise, která s ČR zahájila tzv. *infringement* (viz výše).

V navazujícím řízení, ve kterém se rozhoduje o záměru, může veřejnost proti stanovisku EIA podávat **připomínky**. Nejefektivnější obranou proti závaznému stanovisku je však až podání odvolání proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení,¹⁹² v jehož rámci lze napadnout i obsah závazného stanoviska. Také je možné podat podnět k přezkumnému řízení, ve kterém správní orgán závazné stanovisko zruší anebo změní, shledá-li jej nezákonným.¹⁹³ Na zahájení přezkumného řízení však není právní nárok. Je-li závazné stanovisko zrušeno nebo změněno a rozhodnutí již nabylo právní moci, je to důvod pro přípustnost obnovy navazujícího řízení.¹⁹⁴ Blíže viz kap. 4.

Platnost stanoviska EIA je 7 let¹⁹⁵ ode dne jeho vydání a může být opakovaně prodloužena, vždy o dalších 5 let; ale pouze za předpokladu, že nedošlo ke změnám podmínek v dotčeném území nebo ke změnám poznatků a metod posuzování, v jejichž důsledku by záměr mohl mít dosud neposouzené významné vlivy na životní prostředí. Pokud některá z takovýchto změn nastala a vztahuje se pouze k určité části nebo etapě záměru, bude tato část nebo etapa záměru podléhat novému posuzování.¹⁹⁶ Zákon EIA stanoví, že součástí žádosti o prodloužení platnosti stanoviska EIA je podklad obsahující popis aktuálního stavu dotčeného území a souhrnu změn oproti stavu v době vydání stanoviska EIA. Bylo by vhodné, kdyby se zpracovatel posudku, dotčená veřejnost, dotčené orgány a dotčené územní samosprávné celky mohly k tomuto dokumentu vyjádřit a správní úřad tak mohl při rozhodování o prodloužení stanoviska EIA k vyjádřením přihlížet.¹⁹⁷ Z hlediska principů procesu posuzování, zejm. principu veřejnosti a informovanosti, by to bylo žádoucí.¹⁹⁸ Avšak vzhledem k neveřejnosti postupu vedoucímu k vydání závazného stanoviska je tato možnost vyloučena, resp. umožněna až v rámci opravných

¹⁹² To se ovšem obecné veřejnosti netýká. Právo podat odvolání mají vedle účastníků navazujícího řízení některé osoby z řad dotčené veřejnosti, konkrétně „environmentální právnické osoby“ ve smyslu ZEIA (viz dále).

¹⁹³ Rozhodnutí o zrušení stanoviska EIA vydané v přezkumném řízení je přezkoumatelné ve správním soudnictví (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2015, čj. 7 As 16/2015-80).

¹⁹⁴ Podrobnosti viz § 149 SpŘ a příslušná ustanovení SpŘ upravující opravná řízení.

¹⁹⁵ Z původních 2 let byla zákonem č. 436/2009 Sb. prodloužena platnost stanoviska EIA na 5 let. Zákonem č. 326/2017 Sb. pak byla od 1. 11. 2017 prodloužena na stávajících 7 let.

¹⁹⁶ Pokud je vydán negativní závěr zjišťovacího řízení, úřad platnost stanoviska EIA prodlouží. Nepředloží-li oznamovatel oznámení ve stanovené lhůtě nebo je-li vydán odůvodněný písemný závěr zjišťovacího řízení, příslušný úřad platnost stanoviska EIA prodlouží jen částečně, a to v rozsahu, ve kterém se jej uvedené změny nedotýkají. K podrobnostem viz § 9a odst. 4 a 5 ZEIA.

¹⁹⁷ Srov. BAHÝLOVÁ, Lenka. KOCOUREK, Tomáš. VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. s. 85.

¹⁹⁸ Lze vznést protiargument, že by tím došlo k časovému prodloužení celého procesu (trendem je naopak jeho zkrácení) a že další možnosti k ovlivnění konečné podoby záměru jsou poskytnuty v rámci navazujícího řízení.

prostředků proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení, kde lze namítat nezákonnost vydaného závazného stanoviska.

Zákon č. 39/2015 Sb. zavedl do zákona EIA nový institut, kterým je tzv. verifikační závazné stanovisko, také zvané jako *coherence stamp*. Jeho smyslem, obecně řečeno, je ověřit, zda záměr, pro který bylo vydáno závazné stanovisko EIA, je totožný se záměrem (příp. jeho částí či etapou), pro který se má vést navazující řízení. Přesněji jde o to, zda změny, které mezitím u záměru nastaly, by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí, zejm. pokud došlo ke zvýšení kapacity a rozsahu záměru, ke změně jeho technologie, řízení provozu nebo způsobu užívání. Oznamovatel musí příslušnému úřadu, který vydal stanovisko EIA, předložit úplný popis všech těchto změn, spolu s dokumentací pro navazující řízení.¹⁹⁹ Úřad záměr ověří, a pokud nedošlo k výše uvedeným změnám, vydá souhlasné závazné stanovisko. Jestliže ke změnám došlo, vydá nesouhlasné závazné stanovisko. Změna záměru pak bude podle § 4 odst. 1 písm. g) ZEIA podléhat novému zjišťovacímu řízení.

¹⁹⁹ A to nejdříve 90 dnů před podáním žádosti o zahájení navazujícího řízení, nejpozději však v den podání žádosti o zahájení navazujícího řízení

4. Navazující řízení a účast veřejnosti

Poté, co bylo vydáno závazného stanoviska EIA, je k završení posouzení vlivů záměru na životní prostředí potřeba zahrnout jej do příslušného rozhodnutí vydaného v tzv. navazujícím řízení. **Výčet** navazujících řízení je vymezen v § 3 písm. g) ZEIA (jde např. o územní řízení, stavební řízení, řízení o povolení hornické činnosti, řízení o povolení k nakládání s povrchovými a podzemními vodami apod.). Jedná se o správní řízení²⁰⁰ podle jiných právních předpisů, která navazují na proces posuzování²⁰¹ a ve kterých se vydává povolující rozhodnutí nezbytné pro uskutečnění oznamovatelova projektu (např. územní rozhodnutí podle StavZ²⁰²).

Správní orgány, které vedou navazující řízení, postupují podle příslušných **zvláštních zákonů** (např. StavZ, VodZ, HorZ apod.) a podpůrně podle správního řádu. Ustanovení zákona EIA o navazujícím řízení a o účasti veřejnosti mají coby *lex specialis* vůči SpŘ a složkovým zákonům přednostní postavení. Zákon EIA jednak ukládá povinnosti správnímu orgánu, který vede navazující řízení a na straně druhé upravuje oprávnění veřejnosti, která má (pokud této možnosti využije) v navazujícím řízení významné postavení.

Správní orgán, který vede navazující řízení, musí na své úřední desce **zveřejnit** postupem podle § 25 SpŘ (doručování veřejnou vyhláškou) oznámení o zahájení navazujícího řízení a další informace uvedené v § 9b odst. 1 ZEIA.²⁰³ Tím má být zejm. zajištěna včasná informovanost veřejnosti, která je předpokladem pro to, aby veřejnost mohla v zákonné lhůtě uplatnit svá práva (viz níže). Dále správní orgán v průběhu řízení zpřístupní vyjádření a závazná stanoviska dotčených orgánů, která byla vydána pro účely navazujícího řízení a jiné podklady pro vydání rozhodnutí, považuje-li to za účelné.²⁰⁴ Navazující řízení se vždy považuje za **řízení s velkým počtem účastníků**, což umožňuje doručovat písemnosti veřejnou vyhláškou; esenciálním

²⁰⁰ Nikoli např. postup správního orgánu směřující k vydání opatření obecné povahy či závazného stanoviska.

²⁰¹ V navazujícím řízení se rozhoduje o stejném záměru, který byl předmětem posuzování.

²⁰² Ve vztahu ke StavZ je důležité upozornit na to, že u záměrů vyžadujících stanovisko EIA jsou vyloučeny „zjednodušující“ či „alternativní“ postupy podle StavZ jako je např. uzavření veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí či stavební povolení (§ 78a odst. 1, resp. § 116 odst. 1), ohlášení stavby (§ 104 odst. 4), oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného architekta (§ 117 odst. 1) či nahrazení územního rozhodnutí regulačním plánem (§ 61 odst. 2).

²⁰³ Jedná se o: žádost; informace o rozhodnutí, které má být v navazujícím řízení vydáno; informace o tom, kde se lze seznámit s dokumenty pořizovanými v průběhu posuzování a informace o podmínkách zapojení veřejnosti do navazujícího řízení (srov. též čl. 6 odst. 2 Aarhuské úmluvy a čl. 6 odst. 2 směrnice EIA).

²⁰⁴ Viz § 9b odst. 4 ZEIA. Požádá-li o to žadatel, poskytne mu správní orgán předběžnou informaci o požadavcích na údaje a podklady, které má předložit k žádosti o vydání rozhodnutí v navazujícím řízení (§ 9b odst. 2 ZEIA).

účastníkům (§ 27 odst. 1 SpŘ) však správní orgán doručuje jednotlivě.²⁰⁵ Při svém rozhodování správní orgán vychází nejen ze stanoviska EIA, ale též z dalších podkladů posuzování.²⁰⁶

Účast veřejnosti v navazujícím řízení může mít **tři různé podoby**. První představují připomínky veřejnosti (§ 9c odst. 1), které plní zejména konzultativní funkci. Za druhé se určité subjekty mohou na základě zákona EIA stát účastníky navazujícího řízení (§ 9c odst. 3). A za třetí je některým privilegovaným subjektům zákonem umožněno podat odvolání proti rozhodnutí, přestože se prvostupňového navazujícího řízení neúčastnily (§ 9c odst. 4).²⁰⁷

Osoby z řad veřejnosti mohou v navazujícím řízení podávat **připomínky** k záměru, a to i když se na procesu posuzování nijak nepodílely. Připomínky lze uplatnit ve lhůtě do 30 dnů od zveřejnění informací podle § 9b odst. 1 ZEIA, není-li stanovena delší lhůta. V připomínkách lze poukázat např. na nedostatečně popsání, posouzení či dokonce opomenuté vlivy záměru na dotčené území či např. na prodloužení stanoviska EIA, které daná osoba považuje za nezákonné z důvodu nastalých změn v území, jež nebyly vzaty v potaz. Včas podané připomínky k záměru musí správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádat; avšak nemusí, na rozdíl od námitek (viz např. § 89 StavZ), vypořádání detailně odůvodňovat či o připomínkách dokonce samostatně rozhodnout.²⁰⁸

Účastenství v navazujícím řízení vzniká na základě obecné úpravy účastenství obsažené v § 27 SpŘ²⁰⁹ anebo na základě zvláštních zákonů, které obsahují vlastní vymezení účastníků (např. účastenství v územním a stavebním řízení podle § 85, resp. § 109 StavZ). Specifická úprava účastenství v zákoně EIA navíc umožňuje, aby se navazujícího řízení účastnily také dotčený územní samosprávný celek (obec a kraj) a dotčená veřejnost z řad „environmentálních právnických osob“ podle § 3 písm. i) bodu 2 ZEIA. Zákon EIA tedy rozšiřuje/doplňuje obecnou (viz SpŘ) i zvláštní (viz StavZ, HorZ atd.) úpravu účastenství tím, že umožňuje určitým osobám

²⁰⁵ Viz § 9b odst. 3 ZEIA a § 144 SpŘ.

²⁰⁶ V souladu s čl. 8 směrnice EIA vychází rovněž z: dokumentace (popřípadě oznámení), připomínek veřejnosti, vyjádření dotčeného státu při mezistátním posuzování a výsledků veřejného ústního jednání, bylo-li konáno.

²⁰⁷ Srov. DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. s. 68.

²⁰⁸ „Připomínky ve smyslu § 9c VIŽP proto odpovídají obecnému pojetí tohoto institutu v dalších právních předpisech, zejména v obecné úpravě § 172 SpŘ a dále např. v § 52 odst. 2 a 3 StavZ, které je odlišuje od kvalifikovaných námitek dotčených subjektů, které musí být nejen důsledněji vypořádány, neboť jsou podávány potenciálně dotčenými osobami, ale zpravidla o nich musí být také samostatně rozhodnuto (viz např. usnesení NSS 5 Ao 3/2008-27).“ BAHÝLOVÁ, Lenka. KOCOUREK, Tomáš. VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. s. 102. Právo dotčené veřejnosti účastnit se rozhodovacích řízení a vyjádřit v něm své připomínky vyplývá z čl. 6 odst. 4 směrnice EIA.

²⁰⁹ Podle SpŘ existují tři skupiny účastníků řízení: esenciální účastníci (§ 27 odst. 1), vedlejší účastníci (§ 27 odst. 2) a osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon (§ 27 odst. 3).

účastnit se navazujícího řízení. Není podmínkou, aby se tyto osoby musely aktivně zapojit do posuzování, jako tomu bylo dříve. Jedinou podmínkou účasti je, aby se podáním písemného oznámení přihlásily správnímu orgánu, který vede navazující řízení, do 30 dnů ode dne zveřejnění informací podle § 9b odst. 1 ZEIA. Není-li stanoveno jinak, mají účastníci podle § 9c odst. 3 ZEIA v navazujícím řízení postavení vedlejších účastníků podle § 27 odst. 2 SpŘ. Pokud jim však má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají, pak mají postavení esenciálních účastníků podle § 27 odst. 1 SpŘ.²¹⁰ Toto rozlišení má význam zejména z důvodu rozsahu práv a povinností účastníků v řízení, který je v případě esenciálních účastníků pochopitelně širší.²¹¹

Proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení mohou vedle účastníků navazujícího řízení podat **odvolání** také „environmentální právnické osoby“,²¹² a to bez nutnosti předchozí účasti v prvostupňovém správním (navazujícím) řízení. Umožňuje to speciální úprava § 9c odst. 4 zákona EIA. „Environmentální právnická osoba“ nemusela během procesu posuzování či navazujícího řízení dokonce ani existovat, a přesto může proti rozhodnutí podat opravný prostředek. Toto ustanovení privileguje v zájmu ochrany životního prostředí organizovanou dotčenou veřejnost. V kontextu české právní úpravy jde o oprávnění dosti neobvyklé a z pohledu oznamovatele záměru vnáší do řízení prvek nepředvídatelnosti.²¹³ Přezkoumání rozhodnutí správním orgánem by však mělo být (v porovnání se soudním přezkumem) rychlejší, ekonomičtější a mělo by představovat jakýsi filtr, který sníží zátěž správních soudů a ochrání je před „záplavou“ žalob podaných „environmentálními právnickými osobami“. Podáním odvolání se z „environmentální právnické osoby“ stává účastník odvolacího řízení. Úprava je rovněž v souladu se zásadou subsidiarity správního soudnictví, podle které mají být před soudním přezkumem nejprve vyčerpány prostředky ve správním řízení.²¹⁴ V odvolacím řízení se bude postupovat podle obecné úpravy obsažené ve SpŘ (§ 81 a násl.).

V souladu s čl. 11 směrnice EIA a judikaturou SDEU²¹⁵ umožňuje § 9d odst. 1 ZEIA „environmentálním právnickým osobám“ podat proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení

²¹⁰ Viz § 27 odst. 3 SpŘ a DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. s. 69.

²¹¹ Viz jednotlivá oprávnění např. v § 46 odst. 1, § 49 odst. 3, § 84 odst. 1, § 91 odst. 1, § 144 odst. 6 SpŘ.

²¹² Odvolací lhůta činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, tj. ode dne doručení veřejné vyhlásky (využije-li správní orgán této možnosti doručování, kterou mu umožňuje § 144 odst. 6 SpŘ).

²¹³ VOMÁČKA, Vojtěch. ŽÍDEK, Dominik (eds.). *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016, s. 92 a 93.

²¹⁴ Srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 39/2015 Sb., s. 70–72 a dále BAHÝLOVÁ, Lenka. KOCOUREK, Tomáš. VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. s. 106.

²¹⁵ Unijní úprava vychází z čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy.

žalobu ke správnímu soudu. Zákon EIA presumuje, že „environmentální právnická osoba“ má práva, na kterých může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení zkrácena. Není třeba řešit, zda je „environmentální právnická osoba“ na základě vyvratitelné právní domněnky aktivně legitimována k podání žaloby podle § 65 odst. 1 SŘS nebo § 65 odst. 2 SŘS. Aktivní legitimace vyplývá již ze samotného zákona EIA. Prostřednictvím žaloby může dotčená veřejnost napadat hmotnou i procesní zákonnost rozhodnutí.²¹⁶ Rozhodnutí tedy bude posouzeno v režimu tzv. plného přezkumu.

Ustanovení § 9d ZEIA je výsledkem dynamického vývoje na poli aktivní žalobní legitimace „environmentálních právnických osob“. Původní názor Ústavního soudu,²¹⁷ že právo na příznivé životní prostředí zakotvené v čl. 35 odst. 1 LZPS náleží pouze fyzickým osobám a že občanská sdružení (dnes spolky) se mohou domáhat jen svých procesních práv, byl již překonán²¹⁸. V souladu s Aarhuskou úmluvou a s unijním právem,²¹⁹ které reflektuje moderní nazírání na přístup k soudní ochraně, umožňuje současná právní úprava „environmentálním právnickým osobám“ domáhat se u soudu nejen svých procesních, ale také **hmotných environmentálních práv**.²²⁰

Jelikož zákon EIA nestanoví jinak, povinnost vyčerpat opravné prostředky ve správním řízení, jakožto podmínka přípustnosti žaloby, platí i pro „environmentální právnické osoby“. Stejně tak není stanovena ani zvláštní lhůta k podání žaloby, a proto se uplatní obecná dvouměsíční lhůta od doručení rozhodnutí (§ 72 odst. 1 SŘS). O žalobě soud rozhodne do 90 dnů poté, kdy mu žaloba došla. Soud i bez návrhu rozhodne o přiznání odkladného účinku žalobě nebo o předběžném opatření podle SŘS, hrozí-li nebezpečí, že realizací záměru může dojít k závažným škodám na

²¹⁶ „Žalobní námitky jsou omezeny jednak předmětem navazujícího řízení, jednak zaměřením ekologického spolku, kterým je ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví. Tudiž spolky nemohou úspěšně poukazovat na nezákonnost napadeného rozhodnutí, které se ve sféře životního prostředí nebo veřejného zdraví nemůže žádným relevantním způsobem projevit.“ Viz BAHÝLOVÁ, Lenka. KOCOUREK, Tomáš. VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. s. 116.

²¹⁷ Srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97 a usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 2. 2005, sp. zn. I. ÚS 603/04.

²¹⁸ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14. ÚS v něm vymezil podmínky dotčenosti „environmentálních spolků“, kterými jsou zejm. dotčení na subjektivních právech spolku a místní vztah k lokalitě.

²¹⁹ Vedle čl. 11 směrnice EIA srov. též rozsudek Soudního dvora EU ze dne 12. května 2010 ve věci C-115/09, bod 35–50.

²²⁰ Blíže viz ŠVARCOVÁ, Kateřina. *Posuzování vlivů na životní prostředí – účast veřejnosti*. In: *České právo životního prostředí* č. 37/2015. Praha, s. 54–55.

životním prostředí.²²¹ Proti rozhodnutí správního soudu lze podat kasační stížnost či návrh na obnovu řízení podle příslušných ustanovení SŘS.

²²¹ Viz § 9d odst. 2 ZEIA.

5. Zvláštní případy posuzování

V této části práce se budu věnovat čtyřem tématům, které jsou součástí problematiky EIA, ale na rozdíl od standardního postupu posuzování jsou něčím specifické. Nepůjde o podrobný rozbor jednotlivých institutů, ale spíše o jejich základní charakteristiku, s cílem přispět k, pokud možno, komplexnímu pokrytí tématu této diplomové práce.

5. 1. Posuzování prioritních dopravních záměrů

Zákonem č. 256/2016 Sb., s účinností od 5. srpna 2016, byla do zákona EIA vložena právní úprava zvláštního postupu vydání závazného stanoviska pro tzv. prioritní dopravní záměry (§ 23a). Mezi prioritní dopravní záměry patří skupina záměrů, které splňují tyto požadavky: **I.** nachází se na transevropské dopravní síti²²²; **II.** bylo pro ně vydáno územní rozhodnutí nejpozději 31. března 2015 a souhlasné stanovisko EIA podle „starého zákona EIA“ (zákon č. 244/1992 Sb.) a **III.** vláda stanoví nařízením²²³, že se jedná o prioritní dopravní záměr(y).²²⁴

Jelikož tyto záměry, pro které bylo vydáno stanovisko EIA podle „starého zákona EIA“, nebyly po vydání stanoviska realizovány, potřebují podle současné právní úpravy²²⁵ tzv. ověřovací závazné stanovisko, které je nezbytné pro všechna stanoviska EIA vydaná před 1. 4. 2015 a které ověřuje soulad stanoviska EIA s právními předpisy, jež zapracovávají požadavky vyplývající ze směrnice EIA. Ke stanovisku EIA vydaného podle „starého zákona EIA“, který pochopitelně nezpracovával požadavky (dnes již „staré“) směrnice EIA, nelze vydat souhlasné ověřovací stanovisko, a tudíž by posuzování vlivů muselo proběhnout znovu. Aby se ČR nutnosti opakovat posuzování vlivů vybraných záměrů vyhnula, přistoupila po jednáních s Evropskou komisí k přijetí novely zákona EIA, obsahující speciální postup pro vydání závazného stanoviska pro vymezené prioritní dopravní záměry. Jedná se o jakési kvaziposuzování, s výraznými odchylkami od standardní úpravy procesu posuzování podle § 6 a násl. zákona EIA.

²²² Viz čl. 170–172 SFEU a 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.

²²³ Nařízení vlády č. 283/2016 Sb., o stanovení prioritních dopravních záměrů. Mezi záměry patří např.: D3 Obchvat Českých Budějovic, D35 Opatovice – Ostrov, D1 0136 Říkovice – Přerov atd. (celkem se jedná o 8 silničních staveb a 1 železniční stavbu). Záměry byly vyjmenovány již v důvodové zprávě k zákonu č. 256/2016 Sb.

²²⁴ Viz § 23a odst. 1 ZEIA.

²²⁵ Srov. bod 1 Čl. II přechodných ustanovení zákona č. 39/2015 Sb.

Cílem postupu podle § 23a ZEIA je, jak již bylo zmíněno, vydat závazné stanovisko k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí. Závazné stanovisko vydá MŽP na základě žádosti oznamovatele, kterou lze podat nejpozději do 31. ledna 2017. Součástí žádosti má být (jen!) podklad obsahující popis aktuálního technického řešení záměru a jeho vlivu na ŽP a veřejné zdraví a dále nástin studovaných hlavních variant a stěžejní důvody pro volbu varianty vzhledem k vlivu na ŽP. Žádost lze materiálně přirovnat k dokumentaci EIA,²²⁶ avšak na rozdíl od dokumentace není uložena povinnost zpracování žádosti autorizovanou osobou a nejsou stanoveny ani podrobnější náležitosti žádosti. Absence těchto podmínek je dost problematická, neboť § 23a odst. 5 výslovně vylučuje použití ustanovení § 6 až 9 ZEIA (tj. ustanovení o oznámení, zjišťovacím řízení, dokumentaci a posudku), a to aniž by současně stanovil bližší podmínky na základě nichž by MŽP závazné stanovisko podle § 23a vydalo. Závazné stanovisko má sice podle § 23a odst. 3 obsahovat opatření k prevenci, vyloučení, snížení, popřípadě kompenzaci nepříznivých vlivů na ŽP, ale je otázka, na jakém základě MŽP opatření stanoví, když se nemůže opřít o odborné závěry z dokumentace a posudku EIA.

Kombinace uvedených faktorů vytváří natolik zkratkovitý postup, že dle mého názoru nemá s posuzováním vlivů na životní prostředí příliš společného a je v rozporu s účelem zákona EIA (srov. § 1 odst. 3 ZEIA). Naskýtá se otázka, zda samotný zákon č. 256/2016 Sb., který ustanovení § 23a do zákona EIA vložil, není v rozporu s ústavním pořádkem. Jedná se totiž o zákon, který je „šitý na míru 10 tzv. prioritním projektům“, resp. oznamovatelům těchto záměrů²²⁷ a tudíž nesplňuje obecné požadavky na normativní právní akt²²⁸. Totéž platí o nařízení vlády č. 283/2016 Sb. Vzhledem k výslovnému vyloučení použití § 6–9 ZEIA je dále problematické vyloučení účasti (dotčené) veřejnosti na projednání posuzování vlivů na ŽP a absence soudní přezkoumatelnosti postupu MŽP, „neboť žádný postup fakticky neexistuje“.²²⁹ K otázce ústavnosti se již ostatně vyjádřil Ústavní soud ČR.²³⁰ Navrhovatelem tvrzené nedostatky § 23a (tj. nedostatek obecnosti, vyloučení veřejnosti a nepřezkoumatelnost postupu) však podle něj meze ústavnosti nepřekročily.

²²⁶ FRANKOVÁ, Martina. *Malé zamyšlení nad „rychlou novelou“ zákona o posuzování vlivů na životní prostředí*. In: České právo životního prostředí č. 41/2016. Praha, s. 55.

²²⁷ Ibidem, s. 54.

²²⁸ K požadavku obecnosti zákonů jakožto nedílné součásti dělby moci viz např. nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04 („Jezy na Labi“).

²²⁹ Viz nález Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 44/18, bod 10.

²³⁰ Viz nález Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 44/18.

Ústavní soud považuje čtyři kumulativní podmínky uvedené v § 23a odst. 1 za dostatečně obecné a abstraktní, nemající charakter individuálního správního aktu. Správnímu orgánu, příp. soudu je umožněno nezávisle posoudit jejich splnění, neboť veřejný zájem není vymezen přímo zákonem. Ve vztahu k účasti na posuzování ÚS připomněl, že právo dotčené veřejnosti účastnit se procesu posuzování vlivů na ŽP je součástí ústavního práva na příznivé ŽP (čl. 35 odst. 1 LZPS), jehož se lze domáhat pouze v mezích zákonů. Omezení účasti environmentálních spolků podrobil ÚS testu racionality. Ve druhém kroku testu dospěl ÚS k závěru, že nedošlo k zásahu do esenciální podstaty práva na příznivé ŽP – ale pouze k okrajovému omezení (viz dále) – a pokračoval tak v testu racionality (opačný závěr by znamenal nutnost podrobit úpravu přísnějšímu testu proporcionality). Dotčená veřejnost se mohla účastnit předchozího posuzování vlivů podle „staré“ právní úpravy. Podle současné úpravy se může účastnit navazujícího řízení, příp. se bránit soudní cestou. Omezení účasti veřejnosti na posuzování a nepřezkoumatelnost postupu tedy ÚS za neústavní nepovažuje. ÚS také zdůraznil legitimní zájem na dokončení dotyčných dopravních staveb (důležitost staveb z unijního hlediska i zlepšení ŽP a veřejného zdraví v podobě omezení tranzitní dopravy v dotčených oblastech). Podle ÚS je postup dle § 23a nutně „*chápat spíše jako dočasné a ojedinělé řešení zamezující neefektivnímu opakování celého procesu posuzování vlivů na životní prostředí...*“. Dílčí omezení práv není na újmu legitimnímu cíli § 23a. Napadené ustanovení úspěšně prošlo testem racionality. Zajímavé je disentanční stanovisko soudce Ludvíka Davida. Dle názoru L. Davida mělo být vyloučení veřejnosti z procesu posuzování podrobeno přísnějšímu testu než je test racionality. Dále L. David neshledává důvod pro vynětí postupu podle § 23a z působnosti směrnice EIA a upozorňuje také na to, že soud při rozhodování nevzal v potaz názory právní vědy, které jsou na toto téma k dispozici.

Je překvapivé, že se Ústavní soud nezabýval možným rozporem § 23a ZEIA se směrnicí EIA. Jak poukázal disentanující soudce L. David, § 23a nelze podřadit mezi výjimky z procesu posuzování uvedené v čl. 1 odst. 3 směrnice EIA. Jde o jakési „české specifikum“, které, byť dojednáno s Komisí, nemá patrně oporu v evropském právu. Ústavní soud se měl pokusit o výklad čl. 1 odst. 3 směrnice EIA anebo položit Soudnímu dvoru EU předběžnou otázku, v jakém směru čl. 1 odst. 3 vyložit.²³¹

Při plném vědomí nákladnosti a časové náročnosti posuzování si myslím, že dotčené záměry měly být znovu podrobeny procesu posuzování podle účinné právní úpravy. Jedině tak lze naplnit smysl zákona a směrnice EIA.

5. 2. Naturové posuzování

Na území Evropské unie existuje tzv. Natura 2000, což je unijním právem²³² vymezená soustava chráněných území, která se skládá z evropsky významných lokalit (EVL) a ptačích oblastí (PO). Každý záměr,²³³ který by sám nebo ve spojení s jinými záměry mohl významně ovlivnit

²³¹ Srov. VÍCHA, Ondřej. Právní úprava procesu posouzení vlivů prioritních dopravních záměrů na životní prostředí je ústavně konformní. In: České právo životního prostředí č. 54/2019. Praha, s. 80.

²³² Viz směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin („směrnice o stanovištích“) a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků („směrnice o ptácích“).

²³³ Aniž by musel být uveden v příloze č. 1 ZEIA (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2016, čj. 9 As 24/2016-109, bod 55).

předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, podléhá tzv. **naturóvému posuzování** (tj. hodnocení důsledků záměru na toto území a stav jeho ochrany z uvedených hledisek), které je upraveno v § 45h a § 45i ZOPK a vychází z čl. 6 směrnice o stanovištích.

Ten, kdo hodlá uskutečnit svůj záměr, jenž výše vymezená chráněná území může významně ovlivnit, je povinen návrh záměru předložit orgánu ochrany přírody („OOP“)²³⁴. OOP do 30 dnů ode dne doručení žádosti vydá **odůvodněné stanovisko**, které má formu vyjádření podle IV. části SpŘ. Pokud orgán ve stanovisku významný negativní vliv záměru nevyloučí, určí, že záměr bude třeba posoudit z hlediska jeho významných vlivů na soustavu Natura 2000. Pro předkladatele záměru to znamená, že záměr bude **naturóvé posouzen** podle ZOPK (§ 45i odst. 2 ZOPK, viz dále) a současně bude předmětem posuzování podle zákona EIA, neboť dle § 4 odst. 1 písm. f) ZEIA patří „naturóvé“ záměry²³⁵ mezi fakultativně posuzované záměry, které podléhají procesu EIA, stanoví-li se tak ve zjišťovacím řízení. Dále pro předkladatele vzniká povinnost vypracovat varianty řešení záměru, jejichž cílem má být významný negativní vliv vyloučit nebo alespoň zmírnit (varianty budou také předmětem posouzení). Zpracování variant řešení je obligatorní, vyplývá přímo ze zákona, na rozdíl od EIA, kde se odvíjí od výsledků zjišťovacího řízení.²³⁶ Pokud naopak OOP vyloučí významný vliv záměru na předmět ochrany nebo celistvost Natura 2000, záměr nebude naturóvé posouzen (to nevyklučuje např. povinnost oznamovatele předložit záměr k posuzování podle zákona EIA).

Naturóvé posouzení (§ 45i odst. 2 ZOPK) mohou provádět jen odborné fyzické osoby se **zvláštní autorizací**. Podmínkou pro udělení autorizace je bezúhonnost, vysokoškolské vzdělání odpovídajícího zaměření a vykonání zkoušky odborné způsobilosti. Autorizaci uděluje a odnímá MŽP.²³⁷ Podrobnosti stanoví § 45i odst. 3–7 ZOPK a vyhláška MŽP č. 468/2004 Sb., o autorizovaných osobách podle zákona o ochraně přírody a krajiny.

Náležitosti naturóvého posouzení upravuje § 1 a 2 vyhlášky MŽP č. 142/2018 Sb., o náležitostech posouzení vlivu záměru a koncepce na evropsky významné lokality a ptačí oblasti a o náležitostech hodnocení vlivu závažného zásahu na zájmy ochrany přírody a krajiny.²³⁸

²³⁴ Viz § 75 ZOPK.

²³⁵ Za „naturóvé“ záměr označují záměr podle § 3 písm. a) bod 2. ZEIA.

²³⁶ Srov. rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2009, čj. 3 Ao 1/2007-210, bod 167.

²³⁷ Viz § 45i odst. 3 ZOPK.

²³⁸ Naturóvé posouzení musí obsahovat např.: identifikaci, popis a vyhodnocení očekávaných vlivů záměru; pořadí variant záměru; závěr posouzení z hlediska opatření k prevenci, vyloučení a snížení očekávaných nepříznivých vlivů záměru; závěr posouzení z hlediska významnosti vlivu záměru a konstatování, zda záměr má nebo nemá

Naturové posouzení je součástí oznámení, příp. dokumentace a posudku EIA. Bez stanoviska OOP nebo závěru zjišťovacího řízení o tom, že záměr nebude mít významný negativní vliv na předmět ochrany nebo celistvost EVL nebo PO lze záměr schválit jen za určitých podmínek. Těmi jsou **I.** výběr varianty s nejmenším možným významným negativním vlivem; **II.** pouze z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu (což posuzuje OOP)²³⁹ a **III.** až po uložení kompenzačních opatření²⁴⁰ nezbytných pro zajištění celkové soudržnosti soustavy Natura 2000. V případě významných negativních vlivů na lokalitu s prioritními typy stanovišť nebo prioritními druhy jsou podmínky schválení ještě přísnější (důvod schválení se může týkat jen veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti, příznivých důsledků nesporného významu pro ŽP či jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu podle stanoviska Komise).²⁴¹

Stanovení **kompenzačních opatření** je nezbytnou podmínkou povolení záměru. Rozhoduje o nich OOP na základě podnětu orgánu příslušného ke schválení záměru.²⁴² Kompenzační opatření musí být vždy zajištěna (tj. být funkční) před realizací záměru, což potvrdí svým vyjádřením (úkon podle IV. části SpŘ) OOP, který je stanovil. O uložených kompenzačních opatřeních a způsobu jejich zajištění informuje příslušný OOP neprodleně MŽP, které informuje Komisi.²⁴³

Jak již bylo výše zmíněno, stanovisko naturového posouzení je součástí oznámení, případně také dokumentace a posudku podle zákona EIA. Oznamovatel je povinen „naturové stanovisko“ přiložit k oznámení záměru, které musí podat vždy, neboť u naturových záměrů oznamovatel nemůže místo oznámení předložit rovnou dokumentaci. Úřad provádějící posuzování může v závěru zjišťovacího řízení požadovat, aby naturové posouzení bylo též součástí

významný negativní vliv na předmět ochrany nebo celistvost EVL nebo PO; rámcové zhodnocení možností případných kompenzačních opatření, je-li vliv záměru hodnocen jako významně negativní; apod.

²³⁹ Dle komentáře k § 45i (in: VOMÁČKA, Vojtěch. KNOTEK, Jaroslav (eds.). *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha, 2017) zahrnuje pojem „naléhavý důvod převažujícího veřejného zájmu“ přinejmenším důvody týkající se veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo příznivých důsledků pro ŽP (např. může jít o zpevnění hráze za protipovodňovým účelem, i když přitom dojde ke zmenšení zvláště chráněného území – srov. rozsudek ESD ze dne 28. 2. 1991, Komise v. Německo, C-57/89).

²⁴⁰ Kompenzačními opatřeními se rozumí vytvoření podmínek pro zachování nebo zlepšení záměrem ovlivněných předmětů ochrany ve stejné lokalitě nebo nahrazení lokality jinou lokalitou v obdobném rozsahu a kvalitě. Součástí mohou být opatření směřující k nahrazení možných dočasných ztrát na předmětu ochrany.

²⁴¹ Viz § 45i odst. 8–10 ZOPK.

²⁴² Od podnětu do doby uložení kompenzačních opatření neběží v příslušných řízeních lhůty (tj. řízení je přerušeno). Uložení kompenzačních opatření je dále důvodem pro stanovení odkladu vykonatelnosti rozhodnutí, kterým se záměr schvaluje.

²⁴³ Viz § 45i odst. 11–12 ZOPK.

dokumentace, a to zejména s ohledem na obsah obdržených vyjádření, případně obsah naturového posouzení.²⁴⁴

Příklad: *Souhrn záměrů a projektů pro zpřístupnění území s dominantním výskytem tetřeva hlušce v ptačí oblasti Šumava* (kód záměru: MZP457). Předmětem posuzování je přes 30 záměrů (turistické trasy, naučné stezky, rozhledny a vyhlídky, cyklostezky, obnovy plavebních nádrží apod.), které představují pravděpodobnou zátěž pro EVL a PO Šumava. Správa CHKO Šumava a Správa NP Šumava jakožto OOP ve stanoviskách konstatovaly, že významný vliv záměru na příznivý stav předmětů ochrany nebo celistvost EVL Šumava a PO Šumava **nelze vyloučit**. Ve zjišťovacím řízení dospělo MŽP k závěru, že záměr bude podléhat procesu EIA a že dokumentace musí mimo jiné obsahovat posouzení podle § 45i odst. 2 ZOPK se zaměřením na kumulaci vlivů jednotlivých záměrů. V dokumentaci (dvakrát přepracované) byly posouzeny rozdílné varianty záměrů: nulová varianta, skupina všech 38 záměrů a varianty různých skupin záměrů. Zpracovatel dokumentace (v souladu s výsledkem naturového posouzení, které je přílohou dokumentace) doporučil ke schválení jen skupinu 13 záměrů (skupina záměrů č. 2), které nemají významné negativní vlivy na ŽP. Ostatní skupiny dílčích záměrů (tj. skupiny 1, 3 a 4) mají podle dokumentace i naturového posouzení celkově závažné vlivy na ŽP, včetně přeshraničních vlivů na lokality Natura 2000. Kompenzační opatření navržená nebyla. V posudku (jednou přepracovaném) však bylo navrženo vydat souhlasné stanovisko EIA nejen k 13 záměrům ze skupiny č. 2, ale i k 4 dalším záměrům (a to na základě upřesnění informací poskytnutých oznamovatelem záměru, vyjádření k dokumentaci a informací z veřejného projednání záměru a po provedení oponentního posouzení provedených hodnocení). Dále bylo v posudku vymezeno 22 podmínek pro jednotlivé fáze záměru. MŽP vydalo souhlasné závazné stanovisko EIA k 17 záměrům (ztotožnilo se s posudkem) a stanovilo podmínky realizace jednotlivých fází záměrů.

5. 3. Hodnocení vlivu podle § 67 ZOPK

V § 67 ZOPK nalezneme úpravu **hodnocení vlivu zamýšleného závažného zásahu uskutečňovaného v rámci výstavby nebo jiného užívání krajiny** (dříve tzv. biologické hodnocení²⁴⁵). Investor, který hodlá v důsledku výstavby či jiného užívání krajiny uskutečnit závažné zásahy, které by se mohly dotknout zájmů chráněných podle částí druhé, třetí a páté ZOPK, je povinen předem zajistit na svůj náklad provedení hodnocení vlivu zamýšleného zásahu na tyto chráněné zájmy. S výjimkou čtvrté části ZOPK (Natura 2000) se hodnocení podle § 67 vztahuje v zásadě na všechny chráněné zájmy ZOPK, kterými jsou: **I.** obecná ochrana přírody a krajiny – obecná ochrana rostlin a živočichů, ochrana dřevin, ochrana krajinného rázu apod. (část druhá); **II.** zvláště chráněná území – národní parky, chráněné krajinné oblasti apod. (část třetí) a **III.** památné stromy, zvláště chráněné druhy rostlin, živočichů a nerostů (část pátá).

²⁴⁴ Viz § 6 odst. 5 a 6 a § 7 odst. 7 ZEIA.

²⁴⁵ Změna provedená zákonem č. 225/2017 Sb. není jen terminologickou změnou, ale došlo i k významnému rozšíření použitelnosti tohoto preventivního nástroje (např. na neživé složky přírody či na krajinný ráz). Viz VOMÁČKA, Vojtěch. KNOTEK, Jaroslav (eds.). *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha, 2017, § 67.

Pokud má investor pochybnosti o závažnosti a rozsahu zásahů, může požádat příslušný OOP o vydání stanoviska. Odůvodněné stanovisko vydá OOP v rámci správního uvážení a má formu úkonu podle IV. části SpŘ. Musí být vydáno do 30 dnů ode dne doručení žádosti. Obdobně jako v případě naturového posuzování upravuje autorizaci pro posouzení podle § 67 ZOPK vyhláška MŽP č. 468/2004 Sb., o autorizovaných osobách podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Stejně tak je tomu v případě náležitostí posouzení podle § 67 ZOPK, které nalezneme v § 7 vyhlášky MŽP č. 142/2018 Sb.²⁴⁶ Mezi povinné náležitosti posouzení patří mimo jiné **návrh mitigačních opatření**, tj. opatření k vyloučení nebo alespoň zmírnění negativního vlivu na obecně nebo zvláště chráněné části přírody, nebo návrh náhradních opatření. Na základě návrhu těchto opatření anebo vyplyne-li to z jiných právních předpisů, stanoví OOP v rozhodnutí nebo v závazném stanovisku podle ZOPK přiměřená opatření k vyloučení nebo zmírnění negativních vlivů zamýšlené činnosti (může jít např. o záchranné přemístění rostlin či živočichů, ochranné oplocení apod.). Investor je povinen opatření realizovat na svůj náklad.

Hodnocení vlivu podle § 67 ZOPK slouží nejen jako podklad pro vydání povolení, souhlasu či závazného stanoviska OOP podle ZOPK, ale také jako součást posouzení vlivů záměru podle zákona EIA (tj. vychází se z něj při zpracování dokumentace, posudku a vydání stanoviska EIA).

Příklad: *Nové vedení 2 x 110 kV BABYLON – ŠTĚTÍ* (kód záměru: MZP362). Předmětem posuzování je výstavba nového elektrického vedení o délce cca 32 km. Po oznámení a zjišťovacím řízení byla vypracována dokumentace, jejíž přílohou je hodnocení podle § 67 ZOPK. Podle hodnocení záměr vede přes CHKO České středohoří, na řadě míst se kříží s prvky územního systému ekologické stability, ovlivní krajinný ráz, negativně ovlivní řadu rostlin (zejm. při výstavbě) a živočichů (při výstavbě i provozu) atd. Součástí hodnocení je návrh několika opatření ke zmírnění negativních dopadů a dvou kompenzačních opatření. Zpracovatel posudku ve vztahu k „biologické“ části dokumentace žádné zásadní připomínky nemá (s výjimkou návrhu opatřit el. vedení zviditelňujícími prvky k minimalizaci rizika kolize s ptáky). V posudku jsou vlivy záměru na živočichy, rostliny, ekosystémy, krajinu atd. posouzeny jako nevýznamné. Po vymezení řady podmínek pro realizaci záměru navrhl zpracovatel posudku vydat souhlasné stanovisko EIA. MŽP vydalo na základě posudku kladné závazné stanovisko, avšak podmínilo jej splněním několika desítek podmínek, mezi které patří také požadavky vyplývající z provedeného biologického hodnocení.

5. 4. Mezistátní posuzování

Jelikož vlivy záměrů působí bez ohledu na státní hranice, je nutné pro případ potenciálních přeshraničních vlivů stanovit zvláštní pravidla jejich posuzování. Úpravu tzv. přeshraničního či mezistátního posuzování nalezneme ve druhé hlavě zákona EIA (§ 11 až § 14b). Vnitrostátní úprava vychází především z Úmluvy z Espoo, Kyjevského protokolu a směrnice EIA (čl. 7).

²⁴⁶ Hodnocení musí obsahovat: údaje o zpracovateli hodnocení; údaje o zásahu; údaje o stavu přírody a krajiny v dotčeném území s uvedením použitých podkladů a zdrojů; hodnocení vlivu zásahu a jeho jednotlivých variant, jsou-li zpracovány.

V zásadě existují dva základní typy přeshraničních záměrů. Záměr, který je prováděn na území ČR a může závažně ovlivnit životní prostředí na území jiného (tzv. dotčeného) státu; a záměr, který je prováděn na území jiného státu (tzv. státu původu) a může mít závažný vliv na životní prostředí na území ČR.

Při mezistátním posuzování se postupuje jako při „klasickém“ vnitrostátním posuzování podle hlavy I zákona EIA, není-li stanoveno jinak (viz níže). Lhůty pro vyjádření při mezistátním posuzování mohou být prodlouženy až o 30 dnů, požádá-li o to dotčený stát. Ostatní lhůty se v takovém případě prodlouží přiměřeně. Při pochybnostech o tom, zda se mezistátní posuzování řídí právními předpisy dotčeného státu nebo předpisy státu původu, se postupuje podle právních předpisů platných na území státu původu.²⁴⁷ K vedení přeshraničního posuzování je vždy příslušné Ministerstvo životního prostředí. Má při něm spolupracovat s Ministerstvem zahraničních věcí (zejm. pokud jde o mezistátní výměnu informací a komunikaci prostřednictvím diplomatických jednání).

Mezistátní posuzování záměru prováděného na území ČR. Průběh tohoto typu posuzování je podobný klasickému posuzování vlivů podle hlavy I ZEIA. Oznámení se předloží v češtině a v úředním jazyce dotčeného státu a pošle se spolu s dalšími informacemi dotčenému státu s žádostí o vyjádření.²⁴⁸ V úředním jazyce dotčeného státu se předkládá také dokumentace, která je opět zaslána dotčenému státu s žádostí o vyjádření a nabídkou tzv. **předběžného projednávání**. Pokud dotčený stát projeví o předběžné projednání zájem, uskuteční se za obligatorní účasti zástupce ministerstva, oznamovatele a zpracovatele dokumentace. Vyjádření dotčeného státu k dokumentaci pak slouží zpracovateli posudku jako podklad pro hodnocení záměru a musí být následně i zapracováno do stanoviska EIA (příp. je třeba uvést důvody neuvedení tohoto vyjádření ve stanovisku EIA nebo jeho uvedení jen zčásti). Stanovisko EIA a další informace vymezené v § 13 odst. 6 ZEIA musí ministerstvo zaslat dotčenému státu do 15 dnů ode dne jeho vydání, resp. jejich obdržení.²⁴⁹

Mezistátní posuzování záměru prováděného mimo území ČR. Obdrží-li ministerstvo oznámení záměru nebo se jinak dozví o záměru, který bude prováděn na území státu původu, neprodleně jej zveřejní a zašle jej dotčeným orgánům a dotčeným ÚSC s žádostí o vyjádření.

²⁴⁷ Viz § 12 odst. 1 a 2 ZEIA.

²⁴⁸ Pokud obdržené vyjádření dotčeného státu k zaslánému oznámení obsahuje požadavek zúčastnit se mezistátního posuzování, ministerstvo si od dotčeného státu vyžádá údaje o stavu ŽP na jeho dotčeném území. Ministerstvo zašle tyto údaje do 5 pracovních dnů ode dne jejich obdržení oznamovateli k využití při zpracování dokumentace a dále je poskytne zpracovateli posudku. Viz § 13 odst. 2 ZEIA.

²⁴⁹ Viz § 13 ZEIA.

Veřejnost, dotčené orgány a dotčené ÚSC mohou ministerstvu zaslat svá písemná vyjádření. Ministerstvo všechna vyjádření spolu se svým vyjádřením zašle státu původu. Obdobný postup následuje poté, co ministerstvo obdrží od státu původu dokumentaci. Obdrží-li ministerstvo nabídku ke konzultaci od státu původu, příp. konkrétní místo a čas jejího konání, zveřejní ji. Stejně tak má ministerstvo zveřejnit závěry státu původu o posouzení záměru a o rozhodnutí státu původu na podkladě následných řízení, jakož i informaci o tomto závěru, popřípadě o rozhodnutí.²⁵⁰

Specifikem mezistátního posuzování je možnost zpracovat na žádost státu původu nebo dotčeného státu tzv. **poprojektovou analýzu**. Poprojektová analýza má zahrnovat především stálé pozorování důsledků provedení záměru a určení jakéhokoliv nepříznivého vlivu přesahujícího státní hranice. Cílem jejího zpracování je monitoring dodržování podmínek stanovených v rozhodnutích, popřípadě mitigačních a jiných opatření, přezkoumávání vlivů záměru a využití získaných informací při schvalování budoucích záměrů. Jestliže se na základě poprojektové analýzy zjistí, že zde existuje (potenciální) významný nepříznivý vliv přesahující státní hranice, musí se o tom státy okamžitě navzájem informovat a stanovit nezbytná opatření na snížení nebo vyloučení tohoto vlivu.²⁵¹

Zvýšené náklady spojené s mezistátním posuzováním nese ministerstvo. Náklady spojené s překlady oznámení a dokumentace a náklady spojené s tlumočením však platí oznamovatel.²⁵²

Příklad: *Dálnice D3, stavba 0312 Kaplice-nádraží – Nažidla – Dolní Dvořiště, st. hranice* (kód záměru: MZP481). Záměr propojuje komunikační síť ČR a Rakouska. Nachází se výhradně na území ČR a je ukončen na státní hranici. Na rakouskou stranu hranice nebudou produkovány žádné významné přímé výstupy záměru (např. vypouštění vod), které by mohly mít přeshraniční vliv. Potenciální nepřímý přeshraniční vliv vyplývá ze skutečnosti, že příjemcem srážkových vod ze záměru je tok Malše, na kterém se nachází EVL Horní Malše, na kterou na rakouské straně hranice bezprostředně navazuje EVL Maltsch. Identifikovány byly možné vlivy pro populace perlorodky říční a vydry říční, které tvoří v obou navazujících EVL na české i rakouské straně hranice jednu populaci (záměr byl posuzován rovněž naturově). Část oznámení a dokumentace byla vypracována i v německém jazyce a poslána rakouské straně. V rámci zjišťovacího řízení se rakouská strana přihlásila do procesu projednávání vlivů. Ve vyjádření k dokumentaci rakouská strana uvedla, že pokud budou opatření realizována podle zadání v dokumentaci, budou moci být s pravděpodobností hraničící s jistotou vyloučena značná poškození typů životních prostorů podle přílohy I a druhů podle přílohy II směrnice o stanovištích. Uvedla také, že další bilaterální konzultace nejsou nutné. Mezistátní konzultace se tedy nekonaly. Podle dokumentů zpracovaných v průběhu EIA lze v případě realizace navržených opatření (např. omezování vnosu chloridů ze solení dálnice do Malše, úprava podmostí pro migraci vyder, biologický dozor během stavby, monitoring jakosti vody apod.) významný negativní vliv přesahující státní hranice vyloučit. Pro záměr bylo vydáno souhlasné stanovisko EIA, obsahující 41 podmínek pro jednotlivé fáze záměru.

²⁵⁰ Viz § 14 ZEIA.

²⁵¹ Viz § 12 odst. 3 a 4 ZEIA.

²⁵² Viz § 18 odst. 2 ZEIA. Srov. též JANČÁŘOVÁ, Ilona (eds.). *Právo životního prostředí: obecná část*. s. 384–386.

Závěr

Předmětem této diplomové práce je analýza právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí, se zaměřením na **posuzování vlivů záměrů na životní prostředí** (EIA). EIA, jakožto specifický postup, jehož cílem je vydat odborný podklad pro další rozhodování o záměru, představuje důležitý nástroj v ochraně životního prostředí. V systému práva životního prostředí má nenahraditelné postavení. Patří mezi průřezové nástroje ochrany životního prostředí, jejichž cílem je ochránit životní prostředí jako celek.

Právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí spočívá na řadě právních i neprávních **principů**. Jsou jimi zejm. princip prevence, zásada trvale udržitelného rozvoje, zásada (účasti) veřejnosti či zásada odbornosti. Pouze jejich vzájemné působení může vytvářet efektivní a spravedlivou právní úpravu. Principy budou vždy výchozím a základním hlediskem, které formuje účel právní úpravy EIA a musí se z nich vycházet při interpretaci či budoucích změnách právní úpravy.

Počátky právní úpravy EIA musíme hledat v pramenech **mezinárodního práva**. Zprvu se jednalo jen o dílčí úpravu či o pouhou zmínku o nutnosti provést EIA obsaženou v regionálních úmluvách a úmluvách chránících určitou složku životního prostředí. Mezinárodní smlouvou, která se věnuje již přímo problematice EIA, je až **Úmluva OSN z Espoo (1997)**, upravující mezistátní posuzování. Ve vnitrostátním právu Úmluvu provádí zákon EIA. Další významnou mezinárodní smlouvou, přijatou rovněž na půdě OSN, je tzv. **Aarhuská úmluva**, jejíž tři pilíře (právo na informace o životním prostředí, právo veřejnosti účastnit se rozhodování a právo na soudní ochranu) představují rovněž pilíře vnitrostátní úpravy participace veřejnosti na procesu posuzování vlivů. Důležité postavení mají na mezinárodní úrovni také právně nezávazné dokumenty, které působí zejm. svou přesvědčivostí a odborností. Právně závazný pramen práva z nich může vycházet či na ně např. odkázat ve své preambuli (jako v případě Aarhuské úmluvy).

V unijním právu vychází úprava EIA z principu prevence, zakotveném v SFEU. První směrnice EIA byla přijata již v roce 1985. V roce 2012 byla nahrazena novou směrnicí EIA, která byla změněna směrnicí z roku 2014. **Revidovaná směrnice EIA** ukládá členským státům povinnost minimální harmonizace. Definiuje základní pojmy, vymezuje rozsah a jednotlivé fáze posuzování, upravuje podmínky pro vydání povolujícího rozhodnutí a jeho přezkum, dále upravuje i mezistátní posuzování a výjimky z posuzování. Seznam obligatorně a fakultativně posuzovaných záměrů a náležitosti jednotlivých fází procesu posuzování stanoví ve svých přílohách. Požadavky plynoucí ze směrnice EIA jsou do českého práva transponovány především zákonem EIA.

Na úrovni vnitrostátního práva se kromě **zákona EIA** dotýká problematiky posuzování vlivů i několik dalších zákonů, jako je zákon o ochraně přírody a krajiny, stavební zákon, zákon o Antarktidě a zákony upravující tzv. navazující řízení (vodní zákon, horní zákon apod.). Vzhledem k rozsahu diplomové práce a k relevantnosti jednotlivých, často jen dílčích, úprav, jsem se zaměřil pouze na posuzování podle zákona EIA a ZOPK.

Úvodem bylo třeba vyložit pojmy „**posuzování**“ a „**posouzení**“, které se leckdy užívají *promiscue*. Zatímco „posuzování“ není zákonem vymezeno a může zahrnovat celý postup podle zákona EIA od podání oznámení až po vydání závazného stanoviska EIA a jeho začlenění do povolujícího rozhodnutí, „posouzení“ (které je ztotožňováno s pojmem „proces EIA“²⁵³) je část posuzování začínající až vypracováním dokumentace (srov. § 3 písm. l) ZEIA). Zákonné vymezení „posouzení“ vychází dle důvodové zprávy²⁵⁴ z revidované směrnice EIA, jejíž český překlad ale hovoří o „posuzování“, nikoli o „posouzení“ (srov. čl. 1 odst. 2 písm. g). Navíc dle české úpravy pojem posouzení/proces EIA nezahrnuje *scoping*, který však má být součástí přípravy dokumentace, jakožto stěžejního dokumentu posouzení vlivů záměru. Rozlišování uvedených pojmů má význam zejména ve vztahu k účelu posuzování (viz odstavec níže). Získání objektivního odborného podkladu by totiž mělo být účelem „posouzení“, nikoli „posuzování“, které může být ukončeno vydáním negativního závěru zjišťovacího řízení, na jehož základě se k posouzení nepřistupuje. *De lege ferenda* by bylo vhodné výše uvedené pojmy (posuzování, posouzení, proces EIA) přesně vymežit, aby nedocházelo k nesrovnalostem a bylo najisto postaveno, co je vlastně účelem EIA.

Smyslem institutu posuzování vlivů má být získání **objektivního odborného podkladu**, ve kterém se posoudí, zda provedení záměru může závažně ovlivnit životní prostředí. Podklad slouží pro následné rozhodování o záměru. Záměry zákon dělí na obligatorně a fakultativně posuzované, přičemž většina z nich se nachází ve výčtu záměrů vymezených přílohou č. 1 k zákonu EIA. Příloha č. 1 byla v roce 2017 přepracována. V řadě případů došlo ke zvýšení limitní hodnoty, což může z posuzování vyloučit záměry s potenciálně významnými vlivy na životní prostředí. Obava je na místě zejm. v případě podlimitních záměrů, jejichž přezkum je od 1. listopadu 2017 na výši limitní hodnoty také vázán. Přestože je záběr zákona EIA široký, může se stát, že některý záměr s potenciálně významnými vlivy z posuzování unikne (není uveden

²⁵³ Srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 326/2017 Sb., s. 50.

²⁵⁴ *Ibidem*.

v příloze č. 1 ZEIA). Pak je třeba vlivy posoudit jiným způsobem (např. vzít v úvahu vlivy stavby na životní prostředí při postupech podle StavZ).

Vedle oznamovatele záměru a příslušného úřadu, který vede posuzování, se na EIA podílí také další **subjekty** – dotčené orgány a ÚSC, veřejnost, dotčená veřejnost a odborné osoby, které provádějí posouzení. Odborné osoby, které jsou držiteli zvláštní autorizace či zvláštního osvědčení, hodnotí záměr v patřičných fázích procesu EIA v rozsahu a způsobem, který je vymezen zákonem EIA (viz § 2 a § 5).

Z referenčního rámce posuzování plyne, že EIA má povahu jakéhosi „filtru“, jenž má zamezit schválení (pouze takového) záměru, který může mít **významné** negativní vlivy na životní prostředí a veřejné zdraví. Dále stojí za zmínku povinnost posuzovat i tzv. nulovou variantu – situaci spočívající v neuskutečnění záměru – která může mít závažnější dopady na životní prostředí než povolení realizace záměru (např. nepostavení silničního obchvatu kolem obce znamená pokračování působení nepříznivých vlivů z tranzitní nákladní dopravy).

V další části mé práce jsem se věnoval jednotlivým **fázím** procesu posuzování vlivů záměrů na životní prostředí. Proces posuzování se zahajuje na návrh, který se nazývá **oznámení**. Příslušný úřad obdržené oznámení zveřejní a každý se k němu může vyjádřit. V jistých případech umožňuje zákon EIA místo oznámení předložit rovnou zpracovanou dokumentaci. U podlimitních záměrů a jejich změn se po oznámení vyžaduje **tzv. předzjišťovací řízení**. Podle dosavadních zkušeností končí posuzování většiny podlimitních záměrů vydáním negativního závěru předzjišťovacího řízení a tato praxe může být v důsledku úprav prahových hodnot záměrů z r. 2017 dále prohlubována. Aby potenciálně nebezpečné podlimitní záměry či jejich změny neunikly povinnosti posouzení vlivů, bylo by žádoucí umožnit přezkum výsledku předzjišťovacího řízení. Stejně jako v případě negativního závěru zjišťovacího řízení se nabízí možnost změnit právní formu výsledku předzjišťovacího řízení na správní rozhodnutí a umožnit osobám z řad dotčené veřejnosti podat proti tomuto rozhodnutí odvolání. V opačném případě je podle stávající úpravy přezkum umožněn až v rámci navazujícího řízení, kterého se však dotčená veřejnost v zásadě účastnit nemůže.

Po oznámení následuje zpravidla **zjišťovací řízení**, které má v závislosti na druhu záměru buď podobu *scopingu* nebo *screeningu*. Výsledkem *screeningu* je závěr zjišťovacího řízení, který je buď pozitivní (záměr bude posouzen) anebo negativní (záměr nebude posouzen). Negativní závěr má od r. 2015 v souladu s unijním právem formu správního rozhodnutí a „environmentální právnické osoby“ jej mohou napadnout odvoláním (bohužel osoby z řad dotčené veřejnosti podle § 3 písm. i) bodu 1., např. nájemce, toto právo nemají). Stejně tak může odvolání podat

oznamovatel záměru, což lze vzhledem k jeho předpokládanému zájmu na neprovedení posouzení považovat za nadbytečné, avšak souladné z hlediska rovnosti subjektů. Naproti tomu pozitivní závěr byl ponechán ve formě tzv. neregulativního úkonu, což je dáno především (pouhou) procesní povahou pozitivního závěru.

Pokud je ve zjišťovacím řízení rozhodnuto, že záměr má být podroben posouzení vlivů, je dalším krokem posuzování vypracování a zveřejnění **dokumentace**, příp. její **veřejné projednání**. Náležitosti dokumentace, stejně jako v případě ostatních dokumentů EIA, nalezneme v příloze zákona. Stěžejní součástí dokumentace je posouzení možných významných vlivů záměru na životní prostředí a návrh mitigačních a jiných opatření. Zákonem vymezené osoby a orgány se k dokumentaci mohou písemně vyjádřit.

Další fází procesu EIA je zpracování **posudku**, který má sloužit jako přezkum dokumentace a ověření její pravdivosti. Posudek vypracovává nezávislý odborník, odlišný od zpracovatele dokumentace, kterého si za tímto účelem „najme“ úřad, který vede posuzování. Součástí dokumentace má být mimo jiné posouzení navržených opatření a návrh stanoviska EIA. Právo (dotčené) veřejnosti, dotčených správních orgánů a ÚSC se k posudku písemně vyjádřit bylo zejm. z důvodu procesní ekonomie vypuštěno zákonem č. 326/2017 Sb.

Na základě dokumentů procesu EIA vydá správní úřad k posuzovanému záměru (ne)souhlasné **stanovisko EIA**. Od dubna 2015 se jedná o závazné stanovisko, jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí vydávaného v navazujícím řízení. Závazné stanovisko EIA je platné 7 let a lze jej za určitých podmínek opakovaně prodlužovat.

Výsledky posuzování slouží jako podklad pro vydání povolujícího rozhodnutí v tzv. **navazujícím řízení**. Zaměřil jsem se zvláště na participaci (dotčené) veřejnosti na navazujícím řízení, která má na základě zákona EIA trojí podobu – od „konzultativních“ připomínek k záměru, přes účastenství v navazujícím řízení až po právo podat odvolání nehledě na předchozí neúčast na prvostupňovém navazujícím správním řízení. Zákon EIA dále pro „environmentální právnické osoby“ konstruuje zvláštní žalobní legitimaci s možností napadat hmotnou i procesní zákonost rozhodnutí.

V poslední části práce jsem se zabýval některými specifickými případy posuzování. Mezi ně patří úprava posuzování tzv. **prioritních dopravních záměrů** podle § 23a zákona EIA. Zmíněný paragraf umožňuje zvláštním postupem, který nemá s klasickým procesem posuzování téměř nic společného, vydat nové závazné stanovisko pro skupinu důležitých dopravních záměrů, jež byly posouzeny podle staré úpravy EIA, ale nebyly realizovány. Přestože úprava u Ústavního soudu obstála, je vzhledem ke kombinaci několika faktorů, dle mého názoru, v rozporu se smyslem

a účelem zákona i směrnice EIA a balancuje na hraně ústavnosti. Do systému posuzování vlivů dále patří také posuzování podle ZOPK, které obsahuje úpravu **naturového posuzování** a úpravu **hodnocení vlivu podle § 67 ZOPK**. Posuzování provádí odborníci se zvláštní autorizací. Součástí hodnocení musí být v obou případech návrh kompenzačních, resp. mitigačních opatření. Výsledky posuzování podle ZOPK jsou součástí posuzování vlivů podle zákona EIA. V poslední kapitole této práce jsem se zabýval právní úpravou **mezistátního posuzování** podle ZEIA. Vyzdvihnout lze především možnost státu původu či dotčeného státu navrhnout zpracování tzv. poprojektové analýzy, sloužící k monitorování provedeného záměru a jeho přeshraničních vlivů.

Právní úpravu posuzování vlivů záměrů na životní prostředí je i přes výše uvedené dílčí nedokonalosti možné označit za kvalitní. Je třeba mít na paměti, že proces posuzování vlivů není nástrojem, který by životní prostředí dokonale ochránil. Má životní prostředí a lidské zdraví ochránit „jen“ před významnými (negativními) vlivy záměrů. Touto optikou musíme na EIA pohlížet jako na „**hrubé síto**“, které má zabránit schválení záměrů s významnými negativními vlivy, zatímco záměry s nevýznamnými vlivy má nechat projít.

Seznam zkratk

ACCC	Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy (Aarhus Convention Compliance Committee)
ČIŽP	Česká inspekce životního prostředí
EIA	Posuzování vlivů (záměrů) na životní prostředí (Environmental impact assessment)
ESD	Evropský soudní dvůr
HorZ	Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)
KÚ	Krajský úřad
LesZ	Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon)
MSD	Mezinárodní soudní dvůr
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
OdpZ	Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech
OchrOvz	Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší
OOP	Orgán ochrany přírody
OZ	Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie
SEA	Posuzování vlivů (konceptů) na životní prostředí (Strategic environmental assessment)
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
SpŘ	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
StavZ	Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
ÚS	Ústavní soud České republiky
ÚSC	Územní samosprávný celek
VeřZdr	Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů
VodZ	Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)

Zákon IPPC	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)
ZEIA/zákon EIA	Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)
ZoA	Zákon č. 273/2003 Sb., o Antarktidě a o změně některých zákonů
ZŽP	Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí
ŽP	Životní prostředí

Zdroje

1. Seznam použité literatury

BAHÝLOVÁ, Lenka. KOCOUREK, Tomáš. VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, 306 s. ISBN 978-80-7400-589-3.

BANNER, Charles (ed.). *The Aarhus Convention: A Guide for UK Lawyers*. Oxford: Hart Publishing, 2015, 378 s. ISBN: 978-1-84946-571-7.

BASTMEIJER, Kees. KOIVUROVA, Timo. *Theory and Practice of Transboundary Environmental Impact Assessment*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2008, 397 s. ISBN 978 90 04 16479 6.

CALSTER, Geert van. REINS, Leonie. *EU Environmental Law*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing, 2017, 343 s. ISBN: 978 1 78254 917 8.

CRAIK, Neil. *The International Law of Environmental Impact Assessment: Process, Substance and Integration*. Cambridge: Cambridge University Press. 2008, 335 s. ISBN-13 978-0-521-87945-3.

DAMOHORSKÝ, Milan (eds.). *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, 678 s. ISBN 978-80-7400-338-7.

DUDOVÁ, Jana. *Právo na ochranu veřejného zdraví. Ochrana veřejného zdraví před rizikovými faktory venkovního prostředí*. 1. vydání. Praha: Linde, 2011, 420 s. ISBN: 978-80-7201-854-3.

DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, 256 s. ISBN 978-80-7478-730-0.

HENDRYCH, Dušan (eds.). *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1.

JANČÁŘOVÁ, Ilona (eds.). *Právo životního prostředí: obecná část*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016, 715 s. ISBN 978-80-210-8366-0.

KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 536 s. ISBN 978-80-7400-727-9.

ONDŘEJ, Jan. POTOČNÝ, Miroslav. *Obecné mezinárodní právo v dokumentech*. 4. doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 339 s. ISBN 978-80-7400-612-8.

PRŮCHA, Petr. GREGOROVÁ, Jana (eds.). *Stavební zákon. Praktický komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2020, 1104 s. ISBN: 978-80-7502-400-8.

SHELTON, Dinah. KISS, Alexandre. *Guide to International Environmental Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2007, 303 s. ISBN13: 978-1-57105-344-2.

ŠTURMA, Pavel (eds.). *CASEBOOK. Výběr případů z mezinárodního práva veřejného*. 3. doplněné vydání. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2015, 262 s. ISBN 978-80-87975-33-6.

ŠTURMA, Pavel. DAMOHORSKÝ, Milan. ONDŘEJ, Jan. ZÁSTĚROVÁ, Jana. SMOLEK, Martin. *Mezinárodní právo životního prostředí, I. část (obecná)*. Beroun: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2008, 194 s. ISBN 80-903409-2-X.

TOMÁŠEK, Michal. TÝČ, Vladimír (eds.). *Právo Evropské unie*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2017, 496 s. ISBN 978-80-7502-184-7.

VOMÁČKA, Vojtěch. ŽÍDEK, Dominik (eds.). *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016, 338 s. ISBN: 978-80-210-8343-1.

VOMÁČKA, Vojtěch. KNOTEK, Jaroslav. KONEČNÁ, Michaela. HANÁK, Jakub. DIENSTBIER, Filip. PRŮCHOVÁ, Ivana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. První vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, 676 s. ISBN: 978-80-7400-675-3.

2. Seznam použitých odborných článků

DVORSKÁ, Eliška. *Aktuální změny právní úpravy v oblasti posuzování vlivů záměrů na životní prostředí*. In: České právo životního prostředí č. 46/2017. Praha, s. 38–59, ISSN 1213-5542.

FRANKOVÁ, Martina. *Malé zamyšlení nad „rychlonoelou“ zákona o posuzování vlivů na životní prostředí*. In: České právo životního prostředí č. 41/2016. Praha, s. 53–56, ISSN 1213-5542.

HUMLÍČKOVÁ, Petra. VOMÁČKA, Vojtěch. ZÁHUMENSKÁ, Vendula. *Novela procesu EIA – více otázek než odpovědí*. In: České právo životního prostředí č. 37/2015. Praha, s. 7–36, ISSN 1213-5542.

ŠVARCOVÁ, Kateřina. *Posuzování vlivů na životní prostředí – účast veřejnosti*. In: České právo životního prostředí č. 37/2015. Praha, s. 37–60, ISSN 1213-5542.

VÍCHA, Ondřej. *Právní úprava procesu posouzení vlivů prioritních dopravních záměrů na životní prostředí je ústavně konformní*. In: České právo životního prostředí č. 54/2019. Praha, s. 67–81, ISSN 1213-5542.

3. Seznam použitých internetových zdrojů

Autorizované osoby pro zpracování dokumentace a posudku [online], CENIA, česká informační agentura životního prostředí [cit. 28. února 2021], dostupné z: <https://portal.cenia.cz/eiasea/osoby/osoby?lang=cs>.

Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context [online], United Nations Treaty Collection [cit. 28. září 2020], dostupné z: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=Thttps://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/REATY&mtdsg_no=XXVII-4&chapter=27&lang=en#2.

Důvodová zpráva k zákonu 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 dostupná z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=1003&CT1=0>.

Důvodová zpráva k zákonu 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 dostupná z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=299&CT1=0>.

EIA Rukověť oznamovatele záměru [online], Cenia [cit. 29. listopadu 2020], dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/dokumenty/dokumentSoubor/45/rukovet_oznamovatele.pdf.

Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/50 concerning compliance by the Czech Republic [online], Evropská hospodářská komise OSN [cit. 29. listopadu 2020], dostupné z: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C201050/Findings/C50_CzRepFindings.pdf.

Nález Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy ACCC/C/2010/50 Czech Republic [online], Evropská hospodářská komise OSN [cit. 29. listopadu 2020], dostupné z: <https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/50TableCz.html>.

Program OSN pro životní prostředí (UNEP) [online], Ministerstvo životního prostředí [cit. 6. října 2020], dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/program_osn_pro_zivotni_prostredi_unep.

Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států [online], Ministerstvo životního prostředí [cit. 28. září 2020], dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/umluva_o_posuzovani_vlivu.

United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, Brazil, 3–14 June 1992 [online], United Nations [cit. 5. října 2020], dostupné z: <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992>.

4. Seznam použitých právních předpisů

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

Nařízení vlády č. 283/2016 Sb., o stanovení prioritních dopravních záměrů

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

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

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 2009/31/ES ze dne 23. dubna 2009 o geologickém ukládání oxidu uhličitého a o změně směrnice Rady 85/337/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES, 2001/80/ES, 2004/35/ES, 2006/12/ES a 2008/1/ES a nařízení (ES) č. 1013/2006

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

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 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí

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

Směrnice Rady 97/11/ES ze dne 3. března 1997, kterou se mění směrnice 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

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

Vyhláška č. 453/2017 Sb., o odborné způsobilosti a o úpravě některých dalších otázek souvisejících s posuzováním vlivů na životní prostředí

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

Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí

Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí

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

Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší

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. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů

Zákon č. 273/2003 Sb., o Antarktidě a o změně některých zákonů

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

Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

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)

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

5. Seznam použitých mezinárodních smluv a dokumentů

Agenda 21

Deklarace z Ria de Janeiro o životním prostředí a rozvoji

Kuvajtská regionální úmluva o spolupráci při ochraně mořského prostředí před znečištěním

Smlouvy o fungování Evropské unie

Statut Mezinárodního soudního dvora

Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států

Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí

Úmluva Organizace spojených národů o mořském právu

6. Seznam použité judikatury

Nález Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 44/18.

Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14.

Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 28. února 1991, *Komise v. Německo*, C-57/89.

Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 16. září 1999, *WWF and Others*, C-435/97.

Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 21. září 1999, *Komise v. Irsko*, C-392/96.

Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 10. června 2004, *Komise v. Itálie*, C-87/02.

Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 25. července 2008, *Ecologistas en Acción-CODA v. Ayuntamiento de Madrid*, C-142/07.

Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 30. dubna 2009, C-75/08.

Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 11. dubna 2013, *Edwards and Pallikaropoulos*, C-260/11.

Rozsudek Mezinárodního soudního dvora ze dne 16. prosince 2015, *Určité činnosti, které Nikaragua provedla v příhraniční oblasti (Kostarika v. Nikaragua)*.

Rozsudek Mezinárodního soudního dvora ze dne 25. září 1997, *Gabčíkovo-Nagyymaros (Slovenská republika v. Maďarsko)*.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2004, čj. 1 As 10/2003-58.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 5 Afs 147/2004.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2007, čj. 7 As 78/2005-62.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2008, čj. 3 As 38/2007-81.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2008, čj. 2 Aps 1/2008-77.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, čj. 9 Ao 1/2008-34.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, čj. 9 As 88/2008-301.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2009, čj 3 Ao 1/2007-210.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2015, čj. 7 As 16/2015-80.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2016, čj. 9 As 24/2016-109.

Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 16. července 2009, *Komise v. Irsko*, C-427/07.

Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 12. května 2010 ve věci C-115/09.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 5. 2013, čj. 1 AOs 2/2013-95.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, čj. 7 Azs 79/2009-84.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2001, Pl. ÚS 24/2000.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 2. 2005, sp. zn. I. ÚS 603/04.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97.

Usnesení Ústavního soudu ze dne ze dne 2. 9. 2010, sp. zn. I. ÚS 2660/08.

Právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí

Abstrakt

Předmětem této diplomové práce je analýza právní úpravy posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (EIA). EIA patří mezi horizontální nástroje práva životního prostředí. Vychází z principu prevence a zásady trvale udržitelného rozvoje. Česká právní úprava je obsažena především v zákoně EIA a z velké části je výsledkem transpozice směrnice EIA. Národní i evropskou úpravu posuzování vlivů významně ovlivňuje mezinárodní právo, zejména Úmluva z Espoo a Aarhuská úmluva. Důležitou roli hrají také právně nezávazné dokumenty. Během procesu posuzování vlivů, který má několik fází, se zkoumají a hodnotí významné vlivy záměru na životní prostředí a veřejné zdraví. Posuzování nepodléhají všechny záměry, ale jen ty, o nichž to stanoví přímo zákon (obligatorní záměry) anebo příslušný správní úřad v tzv. zjišťovacím řízení (fakultativní záměry). Výsledek posouzení, jež provádí autorizovaní odborníci, slouží jako objektivní odborný podklad pro tzv. navazující řízení, ve kterém se rozhoduje o povolení záměru. Proces posuzování vlivů vede správní úřad (Ministerstvo životního prostředí či příslušný krajský úřad) a podílí se na něm řada subjektů. Významné postavení mají osoby z řad dotčené veřejnosti, zejm. „environmentální právnické osoby“, které na základě zákona EIA disponují širokými právy, obzvláště v navazujícím řízení. Diplomová práce je rozdělena do tří základních oblastí. Nejprve jsou vymezeny principy, zásady a mezinárodní, evropské a vnitrostátní prameny právní úpravy posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (část první a druhá). Následuje rozbor české právní úpravy posuzování vlivů podle zákona EIA, s důrazem na jednotlivé fáze „standardního“ procesu posuzování vlivů, a to včetně tzv. navazujících řízení (část třetí a čtvrtá). Ve třetí oblasti je věnována pozornost specifickým případům posuzování, jako je posuzování prioritních dopravních záměrů, posuzování a hodnocení podle zákona o ochraně přírody a krajiny a mezistátnímu posuzování (část pátá).

Klíčová slova: životní prostředí, posuzování, záměr, dotčená veřejnost, navazující řízení

Legal Regulation of Environmental Impact Assessment

Abstract

The subject of this diploma thesis is the analysis of the legal regulation of environmental impact assessment (EIA). EIA is one of the horizontal instruments of environmental law. It is based on the principle of prevention and sustainable development. The Czech legislation can be found primarily in the EIA Act which, to a large extent, is the result of the transposition of the EIA Directive. National and European regulation of environmental impact assessment is significantly influenced by international law, in particular by the Espoo Convention and the Aarhus Convention. Non-legally binding documents are also very important. During the environmental impact assessment process, which consists of several phases, the significant impacts of the project on the environment and public health are examined and evaluated. Not all projects are subject to assessment, but only those which are stipulated directly by law (“obligatorily assessed projects”) or by the relevant administrative authority in the screening procedure (“facultatively assessed projects”). The result of the assessment, which is performed by authorized experts, serves as an objective expert basis for the so-called consequential proceedings, in which a decision is made on the approval of the project. The environmental impact assessment process is led by an administrative authority (Ministry of the Environment or the relevant regional authority) and a number of entities participate in it. Persons from the public concerned, especially “environmental legal entities”, play an important role in EIA and have broad rights under the EIA Act, particularly in the consequential proceedings. The diploma thesis is divided into three basic areas. Firstly, the legal and non-legal principles as well as international, European and national sources of the legal regulation of environmental impact assessment of projects are defined (parts one and two). Secondly, an analysis of the Czech legislation on EIA under the EIA Act, with emphasis on the particular phases of the “standard” EIA process, including the so-called consequential proceedings is provided (parts three and four). In the third area, attention is paid to specific fields of EIA, such as the assessment of priority transport projects, assessment and evaluation under the Nature and Landscape Protection Act and EIA of transboundary projects (part five).

Keywords: environment, assessment, project, public concerned, consequential proceedings